

Capítulo 10

O governo da maioria e o processo democrático

A teoria do processo democrático descrita nos capítulos anteriores não especifica a regra a ser seguida se as decisões coletivas forem tomadas segundo o processo democrático. Será que podemos dizer qual deve ser essa regra?

Essa questão suscita outras.

1. Acaso o processo democrático requer o uso exclusivo do princípio da maioria? Muitos defensores do governo popular, republicano ou democrático defenderam o domínio da maioria¹. Locke e Rousseau, como afirmei anteriormente, recomendaram a unanimidade no momento do contrato original pelo qual o Estado foi fundado, mas o domínio da maioria daí por diante. Alguns autores contemporâneos – tanto defensores como críticos da democracia – frequentemente sustentam a ideia de que a democracia “significa” ou requer o domínio da maioria (por exemplo, Spitz 1984).

É claro que praticamente todas as pessoas pressupõem que a democracia requer o domínio da maioria, no sentido frágil de que o apoio da maioria deve ser *necessário* para aprovar uma lei. Mas geralmente os defensores do domínio da maioria atribuem a ele um sentido muito mais forte. Nesse sentido mais forte, o domínio da maioria significa que o apoio da maioria deve ser, não apenas necessário, mas também *suficiente* para sancionar as leis². Todavia, a exigência de domínio da maioria nesse sentido forte incorre em vários problemas desconcertantes para os quais ainda não foram encontradas soluções inteiramente satisfatórias.

2. Se o domínio da maioria no sentido forte é insatisfatório, haverá uma alternativa claramente superior? Uma possibilidade seria exigir, para todas as decisões coletivas, o que Locke e Rousseau consideraram necessário para a fundação original do Estado: a unanimidade. Entre o domínio da maioria no sentido estrito e a unanimidade existe uma gama infinita de possibilidades – dois terços, três quartos... Infelizmente, porém, todas as alternativas ao domínio da maioria no sentido estrito também estão expostas a graves objeções.

3. Se nenhuma regra totalmente satisfatória pode ser encontrada, isso significa que o processo democrático é, no sentido estrito, impossível? E se é, haverá um substituto aceitável para o processo democrático que escape das objeções ao domínio da maioria e às suas alternativas?

4. Por último, que regras os defensores da democracia adotam na prática? Por exemplo, o domínio da maioria acaba por ser a solução convencional, apesar de suas dificuldades?

Proponho que empreendamos nossa busca por respostas mediante a apresentação dos argumentos mais fortes que conheço a favor do domínio da maioria e, em seguida, consideremos as principais objeções e alternativas.

Preliminares

MAJORITÁRIO: Antes de demonstrar por que acredito que o domínio da maioria é uma exigência do processo democrático, quero explicitar alguns pressupostos aos quais, a meu ver, certamente você não se oporá. Vamos pressupor que exista um coletivo de pessoas com limites bem definidos. Elas são comprometidas com a igualdade política e o processo democrático. Elas sentem a necessidade de decisões coletivas. Algum problema até aqui?

CRÍTICO: Nenhum. Na verdade, você estabeleceu premissas que eu estabeleceria ao justificar o processo democrático.

MAJORITÁRIO: Eu tinha plena consciência disso, é claro. Estou certo de que você também concordará comigo quanto ao fato de que o processo democrático requer algum tipo de

regra de decisão, ou mesmo várias delas. Afinal de contas, quando o estágio final da tomada de decisões é alcançado e todos os votos de peso igual foram contados, é necessária uma regra para especificar qual é a alternativa a ser adotada.

CRÍTICO: Sem dúvida. O que você diz me parece óbvio.

MAJORITÁRIO: É certamente você concorda que para um povo comprometido com o processo democrático, uma regra de decisão adequada deve ser coerente com os critérios e os pressupostos desse processo, é claro.

CRÍTICO: Naturalmente.

MAJORITÁRIO: Não seria também razoável insistir que, seja qual for a regra de decisão adotada, ela deve ser *decisiva*? O que quero dizer com *decisiva* é que ela garantirá que *algum* resultado será definitivamente alcançado.

CRÍTICO: Um critério de decisividade me parece inteiramente sensato. Posso sugerir, ainda, que uma boa regra de decisão deve ser também prática ou *viável*? E que deve ser *aceitável* para os participantes?

MAJORITÁRIO: Muito bem! Como eu imaginava, meu amigo, você entrou no espírito da minha busca pela melhor regra para tomar decisões democráticas. Espero poder lhe mostrar por que o domínio da maioria no sentido forte é a melhor regra de decisão, de fato a única regra totalmente compatível com o processo democrático.

CRÍTICO: Aguardo ansioso a sua demonstração.

MAJORITÁRIO: Deixe-me principiar com uma observação que não é uma "demonstração", como diz você, mas que realmente fortalece o princípio. Qualquer *demos* comprometido com o processo democrático provavelmente irá considerar o domínio da maioria intuitivamente atraente. Permita-me explicar por quê. Se os participantes consideram uns aos outros como iguais políticos – se eles acreditam firmemente que ninguém entre eles deve ser tratado como se fosse mais privilegiado politicamente que os outros – a versão fraca do domínio da maioria certamente lhes parecerá desejável. Pois pensarão, sem dúvida, que não se deve permitir que uma minoria dentre eles prevaleça sobre a maio-

ria. Mas se aceitarem essa premissa, eles também terão de achar atraente a versão forte.

CRÍTICO: Por quê? A versão fraca não implica logicamente a versão forte.

MAJORITÁRIO: Por que não? Se é errado permitir que a minoria prevaleça sobre a maioria, não é também errado permitir que a minoria bloqueie a maioria? No entanto, é exatamente isso que poderia acontecer sem a versão forte. Pense nisto por um momento: se a minoria sempre pudesse vetar as decisões da maioria, o efeito prático disso seria o domínio da minoria, não é? Consequentemente, uma vez que os membros de algum grupo se vejam como iguais políticos que devem se governar por meio do processo democrático, a versão forte do domínio da maioria provavelmente parecerá mais apropriada e aceitável que qualquer alternativa a ela.

CRÍTICO: Talvez. Entretanto, embora sua conjectura seja bastante plausível, não a considero muito rigorosa. Penso entrever diversas manobras que poderiam derrubar a sua argumentação.

MAJORITÁRIO: Estou bem certo de que o que acabei de dizer não é uma demonstração rigorosa. Porém, enfatizar o apelo intuitivo que o domínio da maioria provavelmente terá entre as pessoas que se veem como iguais políticas me parece altamente pertinente. Entre outras coisas, esse apelo fala à questão da aceitabilidade, que você mesmo propôs como um critério para uma boa regra de decisão.

Entendo, porém, que o que você está perguntando é se esse apelo intuitivo pode ser justificado racionalmente.

CRÍTICO: Exatamente.

MAJORITÁRIO: A resposta é claramente sim, desde que concordemos quanto a várias premissas inteiramente razoáveis. Na verdade, pode-se chegar a uma justificativa racional para o domínio da maioria por pelo menos quatro caminhos diferentes.

CRÍTICO: Um bastaria.

MAJORITÁRIO: Fico muito grato. Mas já que cada uma das quatro justificativas que tenho em mente depende de al-

guns pressupostos um pouco diferentes, gostaria de explicar todas as quatro.

CRÍTICO: Claro. Aprendi, há muito tempo, que há mais de um caminho para o esclarecimento. Talvez você vá me mostrar uma justificativa à qual não conseguirei resistir.

MAJORITÁRIO: Espero que sim. Primeiro, porém, gostaria de lhe pedir que aceite um pressuposto inicial. Ao explorar meus quatro argumentos a favor do domínio da maioria, seria conveniente começar pelo pressuposto de que o *demos* vota diretamente os assuntos que estão na agenda das decisões coletivas. Eu também gostaria de pressupor que as alternativas diante do *demos* são, em cada caso, apenas duas. Se você me permitir esses pressupostos iniciais, podemos ignorar algumas complicações que, de outra forma, atrapalhariam a exposição organizada dos argumentos.

CRÍTICO: Esses dois pressupostos simplificam drasticamente o mundo real da política democrática! Embora eu entenda a utilidade de estabelecer pressupostos que ajudem a reduzir a complexidade sem fim do mundo real, vou insistir que, em algum ponto, voltemos ao mundo da experiência real. Como você bem sabe, no mundo real os defensores da democracia vêm tentando, há dois séculos, aplicar o processo democrático aos governos representativos. Além disso, no mundo real, os eleitores e os órgãos legislativos muitas vezes deparam com questões que têm mais de duas alternativas.

MAJORITÁRIO: Não nego isso. Mas poderemos lidar com essas complicações de um modo mais inteligível se partirmos de um mundo mais simples, embora menos realista.

Quatro justificativas para o domínio da maioria

Ele maximiza a autodeterminação

MAJORITÁRIO: Para começar, o domínio da maioria maximiza o número de pessoas que podem exercer a autodeterminação nas decisões coletivas. Em face dos limites de um sistema político em particular, da composição do *demos* e da

necessidade de uma decisão coletiva sobre algum assunto, o princípio forte do domínio da maioria garante que o maior número possível de cidadãos viverá sob leis que escolheram para si próprios. Se uma lei for adotada por menos que a maioria simples, o número dos que escolheram essa lei será necessariamente menor que o número de cidadãos que teria escolhido a alternativa. Da mesma forma, se fosse necessário mais que a maioria simples para que uma lei fosse adotada – digamos, 60% – uma minoria de 40% (mais um voto) poderia impedir a maioria de 60% (menos um voto) de adotar sua alternativa preferida. Como resultado disso, a alternativa preferida pela minoria seria imposta à maioria³.

CRÍTICO: Não discordo de seu argumento, mas permita-me fazer duas observações. Em primeiro lugar, a justificativa que você acaba de apresentar depende do pressuposto de que a liberdade expressa na autodeterminação deve ser maximizada nas decisões coletivas. Não seria um argumento desse tipo abstrato demais para despertar o interesse de qualquer pessoa além de um filósofo? Você está dizendo que o domínio da maioria exige que as pessoas leiam e entendam Rousseau ou Emanuel Kant?

MAJORITÁRIO: É claro que não. Embora minha justificativa possa parecer abstrata, suspeito que ela fundamenta, implicitamente, o modo de pensar de muitas pessoas quanto ao domínio da maioria. É fácil imaginar um cidadão comum dizendo algo assim a seus concidadãos:

Bem, temos de chegar a uma decisão quanto a este assunto. Alguns de nós não gostam de uma das opções à nossa frente, e alguns de nós não gostam da outra. Tentamos quanto foi possível encontrar uma solução a respeito da qual todos concordássemos, ou, caso isso não fosse possível, uma solução que obtivesse um nível mais alto de aceitação que as alternativas diante de nós. Mas não conseguimos nenhuma alternativa melhor que estas. Assim, temos agora de escolher uma delas. Seja qual for o desfecho dessa decisão, alguns de nós não gostarão da lei, embora tenhamos todos de obedecer a ela de qualquer modo. Portanto, que a maio-

ria decida. Dessa forma, pelo menos a maioria de nós viverá sob uma lei que queremos, em vez de permitir à minoria que obtenha o que deseja. Não será essa a única coisa certa a fazer?

CRÍTICO: Percebo como esse argumento despertaria o interesse de muitas pessoas. Passemos, portanto, à minha segunda observação. No início de nossa conversa, concordei em pressupor que algumas decisões coletivas seriam necessárias e que os limites da coletividade fossem estabelecidos. Agora vejo que, ao fazer isso, posso ter entregado o jogo. Cada um desses pressupostos oculta o que pode ser chamado de problema dos limites. O pressuposto de que são necessárias decisões coletivas implica um limite entre as questões que exigem decisões coletivas e as questões que não as exigem. O pressuposto de que os limites da coletividade são fixos rejeita a possibilidade de que uma unidade coletiva com limites diferentes – uma unidade menor, mais local, mais homogênea, digamos, ou maior e mais heterogênea – possa ser melhor.

MAJORITÁRIO: Se tentarmos considerar todos os problemas da teoria e da prática democráticas ao mesmo tempo, nunca chegaremos a lugar algum. Será que não podemos tratar de seus problemas dos limites mais tarde?

CRÍTICO: Aceito.

MAJORITÁRIO: Entrentes, você aceita – não é? – o fato de que *se os membros de uma associação necessitam de decisões coletivas para atingir seus fins e os limites de uma unidade democrática são dados como certos*, o domínio da maioria é necessário para a máxima autodeterminação?

CRÍTICO: Sim. Estou disposto a deixar minhas reservas de lado por ora, mas pretendo voltar a elas mais tarde.

MAJORITÁRIO: Como queira. Mas os problemas que você apresentará certamente serão distintos do problema do domínio da maioria, não é verdade?

CRÍTICO: Talvez esses problemas sejam mais interdependentes para mim que para você.

O domínio da maioria como uma consequência necessária de requisitos razoáveis

MAJORITÁRIO: Minha segunda justificativa é um tanto análoga à primeira. Mas a argumentação é um pouco mais detalhada e rigorosa. *Grosso modo*, o argumento é o de que quando você aceita quatro critérios razoáveis a serem satisfeitos por uma regra de decisão numa associação democrática, logicamente você deve concordar que o princípio do domínio da maioria, e apenas ele, pode satisfazer esses critérios. Essa proposição foi primorosamente demonstrada numa prova simples, direta e rigorosa de um matemático, Kenneth May, em 1952 (May 1952). Se me permite, eu gostaria de resumir seu argumento.

CRÍTICO: Por favor.

MAJORITÁRIO: Primeiro, já concordamos que a regra de decisão democrática deve ser *decisiva*. Quando o *demos* se vê perante duas alternativas, x e y (como pressupomos que seria o caso), a regra de decisão deve levar de maneira definitiva a um desses três resultados: x é escolhido, y é escolhido ou nenhum dos dois é escolhido. Em segundo lugar, uma regra de decisão democrática não deve favorecer um eleitor ou outro. May denomina esse requisito *anonimato*: o resultado não deve depender de quais pessoas específicas apoiam ou rejeitam uma determinada alternativa.

CRÍTICO: Uma vez que o que ele chama de anonimato também está implícito num dos critérios do processo democrático – a igualdade de voto – considero esse pressuposto inteiramente sensato. E o terceiro requisito?

MAJORITÁRIO: O procedimento eleitoral deve também ser *neutro* no que diz respeito às alternativas. Ou seja, ele não deve favorecer nem desfavorecer uma alternativa em relação à outra. Se houver duas alternativas na agenda política, A e B , a regra de decisão não deve ter nenhum viés embutido a favor de nenhuma delas. Por exemplo, suponhamos que A seja uma proposta para a adoção de uma nova política, ao passo que B significa simplesmente deixar a política existente como está. As alternativas são: mudar o *status quo*

em algum aspecto ou preservá-lo. A neutralidade exige que a regra de decisão não dê nenhuma vantagem especial nem à mudança proposta, nem ao *status quo*.

CRÍTICO: Um conservador burkeano poderia argumentar que o *status quo* deve receber uma vantagem embutida⁴.

MAJORITÁRIO: O *status quo* sempre tem tantas vantagens embutidas que certamente ele não precisa da vantagem adicional de uma regra de decisão parcial! Como esse ponto é extremamente importante, vou desenvolvê-lo um pouco. Suponhamos, como aconteceu em cada país hoje democrático, que se permita que as crianças trabalhem nas minas e fábricas. Com a permissão, as crianças são levadas pela pobreza a trabalhar. Suponhamos ainda que se marque um plebiscito no qual os eleitores poderão votar contra ou a favor de uma proposta de proibir o trabalho infantil nas minas e fábricas (você há de notar que a utilização de um plebiscito nos permite deixar de lado a questão da representação, como fizemos até agora). Chamemos de *A* a proposta de banir o trabalho infantil. Votar contra *A* significa, na verdade, votar em *B*, que é o *status quo*. Se quiser abolir o trabalho infantil, você votará em *A*; se não quiser aboli-lo, votará em *B*, com o que o trabalho infantil continuará a ser permitido. Eu lhe pergunto: por que uma regra de decisão deveria favorecer o *status quo* em relação à mudança, ou seja, favorecer o trabalho infantil em relação à sua abolição? Suponhamos que a constituição de um país exija que nenhuma lei que regule o trabalho nas minas e fábricas seja adotada através de referendo, exceto por um voto de dois terços. Agora suponhamos que 66% dos eleitores apoiem a abolição do trabalho infantil, enquanto 34% se opõem a ele. O trabalho infantil não pode ser abolido! Haverá alguma razão possível pela qual o *status quo* deva ser tão privilegiado?

CRÍTICO: Ao escolher o trabalho infantil como exemplo, você conseguiu criar um argumento altamente persuasivo. Ainda assim, não consigo deixar de pensar que em determinadas circunstâncias, uma minoria poderia insistir, com razão, que certos assuntos, não necessariamente tão ofensivos a nosso senso contemporâneo de justiça quanto o trabalho infantil, devem ficar imunes à mudança repentina. Você quer

dizer que o critério de neutralidade necessariamente impediria a adoção de uma regra de decisão especial para lidar com essas questões? Se é esse o caso, não estou plenamente convencido de que a neutralidade seja, invariavelmente, um bom critério. Porém, fico feliz em deixar de lado as minhas reservas para que você possa expor sua argumentação por completo.

MAJORITÁRIO: Muito obrigado. O último pressuposto de May pode, em princípio, lhe parecer um tanto afetado, mas ele faz sentido. Ele propôs que uma regra de decisão seja *positivamente reativa*. Eis o que ele quis dizer com isso: suponhamos que os membros de um *demos* sejam inicialmente indiferentes a *A* ou *B*. Eles não têm preferência quanto a um ou outro. Então (talvez como resultado de uma discussão ou reflexão mais profundas), um cidadão passa a preferir *A* a *B*, enquanto nenhum cidadão passa a preferir *B* a *A*. Certamente, segundo o raciocínio de May, a regra de decisão deve agora levar à escolha de *A*.

CRÍTICO: Não compreendo a necessidade desse pressuposto.

MAJORITÁRIO: Deixe-me ver se consigo dotá-lo de uma força intuitiva. Imagine uma regra de decisão que satisfaça os três critérios que mencionei antes. Ela é decisiva, neutra no que diz respeito aos cidadãos (o critério de anonimato de May) e neutra no que diz respeito às questões. Mas ela especifica que a política a ser adotada é a alternativa preferida pela minoria, não pela maioria. Garantir a vitória à minoria desse modo perverso certamente violaria a noção de May de reação positiva. Ou consideremos um caso menos óbvio. Suponhamos que ninguém se importe quanto a se a proposta *A* ou a proposta *B* será adotada. Suponho que os cidadãos poderiam, então, lançar uma moeda caso sentissem a necessidade de uma decisão. Mas se um único cidadão, Robinson, agora resolver que *A* é realmente melhor que *B*, parece justo que sua escolha seja o fiel da balança. Ninguém mais se importa, além de Robinson. Para ele, importa que *A* seja a proposta adotada, em vez de *B*; essa decisão não fere ninguém. Assim, por que não adotar *A*? Voltando ao argu-

mento anterior, a autodeterminação seria maximizada. Dando um salto à frente rumo a uma perspectiva utilitarista, uma pessoa ficaria mais satisfeita com o resultado, e ninguém ficaria numa situação pior. Portanto, a sensatez determina que *A* seja escolhida.

CRÍTICO: Posto assim, sou obrigado a concordar.

MAJORITÁRIO: Bem, se você aceita esse e os outros três critérios como razoáveis, por extensão, como foi demonstrado por May, somente uma regra de decisão pode satisfazer todos os quatro critérios. Como afirmei anteriormente, essa regra de decisão singular nada mais é que a versão forte do domínio da maioria. Uma vez que todos os axiomas parecem altamente razoáveis – e ainda mais razoáveis para alguém comprometido com o processo democrático – a demonstração de May oferece uma justificativa racional e dotada de um poder intelectual considerável a favor da adoção do domínio da maioria em sua forma forte.

CRÍTICO: Já indiquei minhas reservas quanto ao pressuposto da neutralidade no que diz respeito a todas essas questões, mas de resto, estou impressionado com seu argumento. Creio que você deve ter vários outros.

Maior probabilidade de gerar decisões corretas

MAJORITÁRIO: Sim. Minha terceira justificativa para o domínio da maioria é que, sob certas condições, ele tem maior probabilidade que qualquer outra forma de governo de levar a decisões *corretas*. Como você deve se lembrar, Aristóteles acreditava que os juízos combinados de muitas pessoas diferentes tendem a ser mais sábios de maneira geral e certamente menos sujeitos a erros graves que os juízos de uma ou poucas pessoas. Creio que esse ponto de vista é bastante comum. Na verdade, um ponto de vista semelhante pode ser encontrado em certos trechos da aclamada defesa da liberdade de ideias feita por Mill. A justificativa dos julgamentos conduzidos por um júri de iguais apoia-se nessa mesma noção.

CRÍTICO: Você está querendo dizer que a verdade é o que quer que seja decidido pela maioria como verdadeiro?

MAJORITÁRIO: De forma alguma. O que estou dizendo é que, sob certas condições, o melhor meio de que dispomos para testar se uma asserção é verdadeira ou correta é saber se a maioria daqueles que estão familiarizados com as provas julgam a asserção verdadeira ou correta.

CRÍTICO: Se examinarmos cuidadosamente o seu qualificativo – “sob certas condições” – ele parece um ninho de vespas.

MAJORITÁRIO: Para explicar meu argumento, valho-me de uma demonstração desenvolvida no século XVIII pelo filósofo e matemático francês Marquês de Condorcet⁵. Vamos pressupor que em algumas situações, a escolha de um cidadão possa estar certa ou errada, como acontece quando um membro de um júri decide se um réu é culpado ou não de uma acusação criminal. Vamos também supor que, após uma série de decisões como essa, embora todo cidadão esteja às vezes certo e às vezes errado, cada cidadão faça mais escolhas certas que erradas. Nesse caso, a probabilidade de que uma maioria vá tomar uma decisão correta é maior que a probabilidade de que uma minoria vá fazê-lo. Consequentemente, o julgamento da maioria, e não o da minoria, deve prevalecer, não é?

CRÍTICO: Suponho que sim, desde que as únicas alternativas fossem o domínio da maioria ou o domínio da minoria.

MAJORITÁRIO: Muito bem. Mas Condorcet demonstrou algo muito mais interessante. A probabilidade de que a maioria esteja certa aumenta drasticamente quanto maior for essa maioria. Suponhamos que a probabilidade de que cada membro esteja correto seja só um pouquinho melhor que o acaso, digamos, 0,51. Num grupo de 100, a probabilidade de uma maioria de 51 estar certa é de modestos 0,52. Mas se a maioria aumentar para 55, sua probabilidade de estar certa aumenta para quase 0,60. Para uma maioria de 60, sua chance de estar certa aumenta para quase 70%! Da mesma forma, à medida que aumenta, mesmo que em pequenas quantidades, a probabilidade de que um único cidadão es-

teja certo, a probabilidade de que a maioria esteja correta aumenta muito rapidamente. Tomemos o mesmo ponto de partida do exemplo que acabei de dar: num grupo de 100, no qual a chance de cada membro estar certo é de apenas 0,51, a probabilidade de que a maioria fará a escolha certa é de apenas 0,52. Mas se a chance de um membro estar certo é de 0,55, a probabilidade da maioria estar certa é de 0,60⁶.

CRÍTICO: Muito bem! Mas de acordo com a demonstração de Condorcet, não devemos insistir nas supermaiorias – uma regra de dois terços, digamos, ou mesmo uma regra de unanimidade?

MAJORITÁRIO: Não, pelo seguinte motivo: se a probabilidade de que a maioria esteja certa for maior quanto maior ela for, então quanto menor for a minoria, menor será a probabilidade de que *ela* esteja certa. Uma regra que exige uma supermaioria necessariamente significa que a minoria pode bloquear a maioria. Mas quanto maior a supermaioria exigida pela regra, menor é a minoria que seria suficiente para vetar e, assim, impor a *sua* decisão. Porém, quanto menor a minoria, maior será a probabilidade de que ela esteja errada.

CRÍTICO: Não nos esqueçamos do fato de que toda a sua argumentação depende do pressuposto dúbio de que é mais provável que o eleitor médio esteja certo que errado. Se eu rejeitar esse pressuposto, suas provas apontarão na direção oposta – a da substituição da regra majoritária simples por uma regra supermajoritária. E se não me falha a memória, o próprio Condorcet demonstrou, em seguida, que a eleição majoritária pode incorrer em profundas dificuldades quando há mais de duas alternativas. Nós realmente devemos tratar desses problemas.

A maximização da utilidade

MAJORITÁRIO: Antes disso, quero apresentar minha quarta justificativa, um argumento utilitarista baseado em pressupostos sobre custos e benefícios⁷.

Mantendo os pressupostos quanto aos quais concordamos inicialmente a fim de simplificar a argumentação, suponhamos que o *demos* vote as leis diretamente. Agora suponhamos também que, em todas as propostas apoiadas por uma maioria, se a proposta for adotada, cada cidadão da maioria obterá pelo menos tanto benefício (ou utilidade, ou satisfação, ou seja o que for) quanto cada cidadão da minoria perderá. Com base nesse pressuposto, o domínio da maioria necessariamente maximizaria os benefícios médios das leis para todos os cidadãos.

CRÍTICO: Em face de seu pressuposto, sua conclusão é inevitável. O que não está nem um pouco óbvio é a validade de seu pressuposto.

MAJORITÁRIO: Admito isso. Não obstante, gostaria de reforçar meu argumento com um caso extremo. Vou pressupor que o benefício líquido para cada membro da maioria e a perda líquida de cada membro da minoria sejam exatamente iguais – apenas uma unidade de satisfação. Ainda que 51 cidadãos num *demos* de 100 sejam a favor de uma lei e 49 se oponham a ela, o ganho líquido sob o princípio da maioria seria, digamos, duas unidades de satisfação. *Nenhuma outra regra de decisão consegue um desempenho tão bom.* Vou reforçar ainda mais esse argumento. Se partirmos do pressuposto de que os limites do sistema não podem ser mudados, as decisões obtidas pela regra majoritária seriam superiores a quaisquer alternativas no caso extremo em que os mesmos cidadãos fossem a maioria ou a minoria em *todas* as questões. Por mais brutal e injusto que um sistema político assim parecesse à minoria permanente, considerando-se os limites desse sistema em particular, qualquer alternativa ao domínio da maioria seria necessariamente pior.

CRÍTICO: Aqui estamos, de volta ao problema dos limites. Creio que nós realmente precisamos encarar esse problema de frente.

MAJORITÁRIO: Concordo. Mas perceba mais uma vez que, se uma minoria permanente se cindisse e estabelecesse seu próprio sistema democrático independente e se meu pressuposto acerca dos ganhos e perdas relativos ainda fosse

válido, a melhor regra de decisão para o novo sistema ainda seria o princípio majoritário.

CRÍTICO: Sim, mas seu pressuposto me parece arbitrário. E como saber, de qualquer forma? Você percebe tão bem quanto eu que não podemos realmente medir a satisfação relativa. Suas unidades de satisfação – os famosos “*utis*” dos utilitaristas clássicos – são uma ficção.

MAJORITÁRIO: Talvez. Não obstante, nós fazemos tais juízos constantemente, sobre os custos e ganhos relativos. Eu diria que na maior parte das vezes em que chegamos a um juízo quanto a se algo seria ou não pelo bem público, nosso juízo é essencialmente utilitarista. Apesar das notórias dificuldades, tentamos chegar a uma estimativa aproximada dos custos e benefícios em geral. É justamente em razão dessas notórias dificuldades que não podemos determinar esses custos e benefícios com precisão. Como regra geral, portanto, concluímos que uma política deve ser adotada se mais pessoas ganham mais do que perdem; ela não deve ser adotada se mais pessoas perdem mais do que ganham. Juízos como esse podem ser muito amenos e difusos para convencer um filósofo ou um teórico da escolha social. Mas uma vez que essa turma nunca foi capaz de nos dizer como podemos realmente medir a utilidade ou a satisfação de um modo determinado, na maior parte do tempo não temos uma alternativa aos juízos amenos e difusos. Voltando à minha justificativa prévia para o domínio da maioria, creio que ao fazer esses juízos difíceis, a maioria tem mais chance de estar certa que a minoria.

CRÍTICO: É possível. Porém, sua justificativa utilitarista me parece muito mais frágil que as outras. A não ser que você tenha algo mais a dizer, eu gostaria de explicar por quê.

MAJORITÁRIO: Antes disso, quero apresentar mais um argumento. A justificativa utilitarista para o domínio da maioria é consideravelmente fortalecida por um segundo pressuposto. Suponhamos que os cidadãos que perdem a disputa quanto a uma questão tenham uma expectativa razoável de vencer na próxima. Em outras palavras, não há majorias ou minorias permanentes. Mais precisamente, vamos pressu-

por que em cada questão, a chance de um cidadão em particular estar na maioria seja igual à proporção de cidadãos na maioria a favor da lei. Por exemplo, se 60% dos cidadãos são favoráveis a uma lei, as chances de que cada cidadão esteja na maioria são de seis em dez. Por conseguinte, ao longo do tempo, cada cidadão tem uma chance maior que igual de vencer em determinada questão. Quanto maior o consenso (ou seja, quanto maior a maioria média), maior a probabilidade de que um cidadão comum esteja no lado vencedor. Assim, se a maioria média ficasse em torno de 75%, o cidadão comum votaria com a maioria cerca de três em quatro vezes.

No primeiro pressuposto acerca de ganhos e perdas, sob uma perspectiva utilitarista, nenhuma alternativa ao domínio da maioria pode garantir um resultado tão bom numa questão em particular. Se o segundo pressuposto também for válido, nenhuma alternativa poderá garantir ao cidadão médio um resultado tão bom em todas as questões.

Dificuldades

CRÍTICO: Todas as suas justificativas para o domínio da maioria dependem de certos pressupostos. Confesso que se eu conseguisse aceitar totalmente esses pressupostos, seus argumentos me forçariam a concluir que o domínio da maioria é racionalmente justificável e que nenhuma alternativa é tão boa quanto ele. Em resumo, eu teria de dizer que o processo democrático necessariamente acarreta o princípio do domínio da maioria.

Mas como assinalei ao longo de nossa discussão, creio que muitos de seus pressupostos fundamentais dão margem a sérias objeções.

MAJORITÁRIO: Quais delas você tem em mente?

CRÍTICO: Embora eu concorde com você quanto ao fato de que alguns pressupostos simplificadores podem ser úteis, tenho certeza de que você irá concordar que as complicações criadas pelo mundo real da vida democrática têm de ser levadas em consideração.

MAJORITÁRIO: Sem dúvida. Se eu achasse que o princípio majoritário não pode ser justificado na vida política atual, eu o rejeitaria.

Mais de duas alternativas

CRÍTICO: Bem, seu pressuposto de que o *demos* se depara com apenas duas alternativas é, obviamente, muito pouco realista. No entanto, todas as vezes em que os cidadãos precisam votar em três ou mais alternativas, o princípio do domínio da maioria incorre em graves dificuldades. Para começar, o princípio não é mais sempre decisivo⁸.

Com apenas duas alternativas, o que o domínio da maioria requer é perfeitamente claro: a alternativa apoiada pelo maior número de eleitores deve ser adotada. Mas suponhamos que os eleitores se deparem com três alternativas: *A*, *B* e *C*. Vamos supor, ainda, que cada eleitor classifique as alternativas de acordo com o quanto elas forem desejáveis. Podemos, agora, interpretar o princípio majoritário de diversos modos, dependendo de como os vários eleitores classifiquem as alternativas.

O caso mais fácil se apresenta quando uma alternativa é classificada em primeiro lugar por uma *maioria absoluta* de eleitores. Nesse caso, sob o princípio majoritário, é evidente que essa alternativa deve ser adotada. Aqui está um exemplo bem definido:

	Grupo		
	I	II	III
Classificação das alternativas	A	C	B
	B	B	C
	C	A	A
Votos:	55	25	20

A foi classificado em primeiro lugar por 55 eleitores, a maioria absoluta. A alternativa A é, por conseguinte, adotada – uma interpretação bastante precisa do domínio da maioria.

Todavia, o que diríamos se nenhuma das alternativas fosse classificada em primeiro lugar por uma maioria absoluta? Por exemplo, suponhamos que o Grupo I consistisse em 40 eleitores, o Grupo II em 35 eleitores e o Grupo III em 25 eleitores:

	Grupo		
	I	II	III
Classificação das alternativas	A	C	B
	B	B	C
	C	A	A
Votos:	40	35	25

MAJORITÁRIO: Uma solução possível nesse caso seria empregar o critério de Condorcet a fim de definir a “maioria”. O resultado vencedor seria a alternativa que derrotasse todas as outras num voto em cada par de alternativas. Em seu exemplo, isso significaria lançar A contra B, B contra C e C contra A. Aplicando-se essa regra de decisão ao seu exemplo, B derrotaria C por 65-35 (Grupos I e III contra o Grupo II); e B também derrotaria A por 60-40 (Grupos II e III contra o Grupo I). No terceiro voto aos pares, C derrotaria A por 60-40. Assim, B derrotaria A e C, ao passo que C derrotaria A. De acordo com o critério de Condorcet, B é o vencedor absoluto.

Majorias cíclicas

CRÍTICO: Condorcet tirou você desse buraco, mas não creio que ele possa tirá-lo de um buraco ainda mais fundo.

Em algumas circunstâncias, as classificações dos eleitores poderiam não permitir que o *demos* empregasse o critério de Condorcet, muito menos insistir numa maioria absoluta. Deixe-me mostrar um exemplo:

	Grupo		
	I	II	III
Classificação das alternativas	A	C	B
	B	A	C
	C	B	A
Votos:	40	30	30

Nesse caso, *A* derrotará *B* por 70-30 (Grupos I e II contra o Grupo III); *B* derrotará *C* por 70-30 (Grupos I e III contra o Grupo II); e *C* derrotará *A* por 60-40 (Grupos II e III contra o Grupo I). Nós nos defrontamos agora com um exemplo de *maiorias cíclicas*, que seu mentor Condorcet também discutiu. Como você sabe, esse problema intratável na teoria e prática democráticas recebeu uma atenção extraordinária desde que Kenneth Arrow chamou atenção para ele em 1951. O famoso Teorema da Impossibilidade de Arrow demonstra que, a não ser que se permita que uma pessoa domine todas as outras, não existe uma solução para a maioria cíclica que não viole ao menos um de vários outros pressupostos razoáveis⁹. Que eu saiba, ninguém jamais conseguiu demonstrar que os pressupostos de Arrow são insensatos ou descobriu uma solução para as maiorias cíclicas que seja coerente com esses pressupostos. Assim, a não ser que você esteja preparado para substituir o domínio da maioria pela ditadura, você não pode abrir nenhum caminho para fora do ciclo da maioria que não seja arbitrário.

MAJORITÁRIO: Bem, uma solução possível seria interpretar o princípio majoritário como algo que requer a adoção da alternativa preferida pelo maior número de eleitores – aquilo que os americanos denominam uma “pluralidade” e os

britânicos, uma "maioria relativa". Se uma pluralidade ou uma maioria relativa fossem aceitáveis, em seu último exemplo, a alternativa *A* seria adotada, uma vez que foi classificada em primeiro lugar pela maioria dos eleitores.

CRÍTICO: Mas como meu exemplo demonstra e como todos sabemos por experiência comum, uma pluralidade de eleitores pode ser uma minoria. Neste caso específico, insistir que o princípio majoritário exige uma minoria para vencer me parece autocontraditório. Como poderia o domínio da maioria se justificar se a maioria não existe?

O controle da agenda

CRÍTICO: A votação cíclica cria um outro problema para o processo democrático: o controle da agenda política pode ser utilizado para manipular o resultado. Como você pode constatar em meu último exemplo, a sequência na qual as pessoas votam nas alternativas pode produzir um vencedor arbitrariamente. Suponhamos que um defensor inteligente de uma das alternativas controle a agenda política, talvez como moderador ou dirigente da assembleia. Digamos que a presidente da assembleia queira que *A* seja a proposta vencedora. Ela primeiro pede aos cidadãos que votem entre *B* e *C*. *B* vence por 70-30. Em seguida, ela pede a eles que votem entre *B* e a alternativa restante *A*. Dessa vez, *A* derrota *B* por 70-30. Ela então declara *A* o vencedor. Um mediador que conseguisse manipular a agenda dessa forma poderia também ter obtido uma vitória para qualquer uma das outras alternativas. Acaso isso não anula o critério do controle final?

MAJORITÁRIO: Não, porque o critério exige que os cidadãos tenham a oportunidade de estabelecer *como* a agenda será determinada. Eles podem decidir, por exemplo, que quando ocorrem ciclos de votação, uma pluralidade de votos será suficiente ou a questão será decidida por uma loteria de algum tipo ou por qualquer outro método que lhes pareça justo e razoável.

Problemas dos limites

CRÍTICO: Voltarei, agora, aos dois problemas dos limites que mencionei há pouco. Um deles, como você se recorda, tem a ver com o limite entre as questões decididas coletivamente e as questões não decididas dessa forma: o limite para as *decisões coletivas*. O outro tem a ver com os limites da *unidade* coletiva em si. Considerando-se o limite para as decisões coletivas à luz de sua primeira justificativa, não seria possível, às vezes, maximizar a autodeterminação permitindo aos indivíduos ou aos grupos que decidam certas questões de maneira autônoma, em vez de submetê-los a uma decisão coletiva?

MAJORITÁRIO: Sem dúvida! Mas não é verdade que resolver como uma questão específica deve ser decidida, seja coletivamente seja de maneira autônoma, é algo que também irá exigir uma decisão coletiva ao menos se – e quando – a questão se tornar um assunto público? A não ser que você queira argumentar que absolutamente nenhuma questão exigirá decisões coletivas, o pressuposto quanto ao qual concordamos é perfeitamente válido. E se nada exige decisões coletivas, certamente não precisamos de um processo democrático, não é mesmo?

CRÍTICO: Aceito seu ponto de vista. Mas não nos esqueçamos de que, para uma associação democrática, maximizar a autodeterminação entre seus membros requer muito mais que a adoção por eles de um princípio satisfatório para as decisões coletivas.

MAJORITÁRIO: Concordo plenamente. Agora, me pergunto se a questão dos limites da unidade não se provará também um problema, não para o princípio majoritário, e sim para a teoria e para a prática democráticas de modo geral.

CRÍTICO: Para descobrir, vamos examinar o problema. Tal qual o processo democrático em si, o princípio majoritário pressupõe a existência de uma unidade política, dentro da qual um corpo de cidadãos deve chegar às decisões coletivas. Mas nada na ideia do domínio da maioria oferece uma justificativa racional para os limites ao redor de uma unidade

específica. Dizer que uma decisão deve ser tomada pelo domínio da maioria simplesmente não responde – não consegue responder – a essa pergunta: a maioria de que unidade democrática?

MAJORITÁRIO: É verdade. Mas não vejo como esse argumento afeta a justificativa do domínio da maioria.

CRÍTICO: Suponhamos que exista um país que se governa pelo processo democrático, adota o princípio majoritário para suas decisões coletivas e, no entanto, contém uma maioria e uma minoria permanentes. Portanto, as mesmas pessoas sempre ganham e as mesmas pessoas sempre perdem. Digamos que a maioria permanente seja de 60% e a minoria permanente, de 40%. Assim, 60% dos cidadãos vivem sob leis de sua escolha, enquanto 40% sempre vivem sob leis das quais não gostam, leis impostas a eles pela maioria. Eu não chamaria a isso um modo de maximizar a autodeterminação. Em vez disso, o que se observa é a autodeterminação para a maioria e a determinação externa para a minoria: a dominação da maioria, a meu ver. Acaso a autodeterminação não seria maximizada se os dois grupos se separassem em duas associações políticas independentes? Uma vez que as pessoas em cada associação agora concordam entre si quanto às leis que querem, *todos* viveriam sob leis de sua escolha, ao passo que ninguém seria obrigado a obedecer a leis que lhe foram impostas por outras pessoas.

MAJORITÁRIO: Sua solução é, obviamente, a solução correta, ao menos num sentido formal. Portanto, vamos pressupor que em vez de uma associação, agora temos duas. Mas note, por favor, uma consequência interessante da mudança: os cidadãos em cada associação agora enfrentam exatamente a mesma questão de antes! Que regra de decisão você crê que eles devem adotar para se governar em suas novas unidades, mais homogêneas? Naturalmente, se você quer postular uma conclusão de conto de fadas, na qual existe uma perfeita harmonia em cada unidade para todo o sempre, você não precisa de uma resposta. Mas a política, o Estado e a necessidade de um processo democrático também desapareceriam num fiapo de fumaça. Você dá a en-

tender que os pressupostos que venho sugerindo talvez não se apliquem ao mundo real. Bem, o cenário da "harmonia para todo o sempre" está para o mundo real como a fada dos dentes está para a dor de dentes. Tudo o que estou afirmando é que em qualquer unidade democrática à qual falte unanimidade, isto é, em qualquer unidade democrática real, a autodeterminação seria maximizada pelo domínio da maioria nas decisões coletivas.

CRÍTICO: E o que estou afirmando é simplesmente isto: por mais democráticas que sejam as convicções da minoria, ela pode rejeitar o domínio da maioria *numa unidade política específica*. Em vez disso, a minoria pode insistir em *alterar a própria unidade*, talvez mediante a descentralização das decisões acerca de determinadas questões em unidades mais homogêneas, talvez até mesmo através da conquista da independência total. Na verdade, eu generalizaria esse argumento: partindo do princípio de que o processo democrático é desejável para qualquer coletivo de pessoas, os valores do processo democrático podem às vezes ser mais bem alcançados mediante mudanças nos limites da unidade.

MAJORITÁRIO: Já aceitei seu argumento. Se um dos modos de delimitar uma unidade política servisse melhor aos valores democráticos que outros modos, considerando-se que tudo o mais permanece igual, a unidade melhor deveria ser a selecionada. Todavia, no mundo real, as outras coisas não permanecem iguais, e as questões de limites não são resolvidas facilmente. Mas será que não podemos separar a questão do domínio da maioria da questão dos limites da unidade democrática? O que constitui a melhor unidade dentro da qual alcançar os valores democráticos é uma questão tão difícil e complexa em si que fazer-lhe justiça exigiria uma ampla discussão, que vai muito além da questão do princípio majoritário¹⁰. Porém, devo insistir neste ponto: meu argumento é que, uma vez que uma unidade específica seja dada, ainda que apenas de modo provisório, entre os membros dessa unidade o princípio da maioria oferece, no geral, uma regra de decisão democrática melhor que qualquer alternativa.

A atenuação do domínio da maioria no mundo real

CRÍTICO: Permita-me tratar de um outro pressuposto. Não creio que seja possível criar uma justificativa razoável para o domínio da maioria sem levar em consideração, explicitamente, a representação. Estou bastante disposto a admitir que, a fim de simplificar a discussão desde o início, foi útil ignorar as complexidades acarretadas pela representação. Mas o domínio da maioria teria apenas uma aplicabilidade limitada no mundo moderno se não pudesse ser justificado pelos sistemas representativos.

MAJORITÁRIO: Não posso negar sua afirmação. A fim de apresentar uma argumentação mais direta, é útil considerar as associações democráticas nas quais os cidadãos se reuniriam em assembleia e votariam as leis diretamente. Mas admito prontamente que, no mundo de hoje, a democracia é a exceção. Consequentemente, para que o princípio majoritário seja aplicável à democracia moderna, temos de ser capazes de aplicá-lo à democracia representativa. Porém, não sei por que isso haveria de criar dificuldades insuperáveis.

CRÍTICO: No entanto, acaso Rousseau não estava totalmente certo quanto à representação? Não é fato que a representação atenua gravemente o domínio da maioria?

MAJORITÁRIO: O que você quer dizer com "atenua"?

CRÍTICO: O que quero dizer é que as condições no mundo real geralmente enfraquecem a tradução das preferências da maioria em legislação e administração. Quando você fala do domínio da maioria no mundo real, que maioria você tem em mente: a maioria dos cidadãos, dos eleitores ou dos legisladores? Mesmo nos sistemas de democracia direta, o domínio da maioria é atenuado quando muitos cidadãos se abstêm de participar. Por exemplo, nas assembleias municipais da Nova Inglaterra com as quais estou familiarizado, apenas uma minoria dos cidadãos comparece, e eles não são particularmente "representativos" dos outros cidadãos. Quanto à democracia ateniense, ninguém pode dizer com certeza que porcentagem dos ci-

dados comparecia às assembleias ou quão representativas elas eram. Alguns defensores da democracia direta afirmam que nos grandes sistemas, os plebiscitos podem substituir as assembleias; mas os plebiscitos são instrumentos notórios das minorias. Quando nos voltamos para os sistemas representativos modernos, notamos que em alguns, como nos Estados Unidos, a presença nas eleições parlamentares de meio de mandato fica abaixo de 50%. Mesmo onde o comparecimento do eleitorado é relativamente alto, a maioria dos eleitores pode se traduzir numa minoria de legisladores. Ademais, uma minoria de eleitores pode às vezes ganhar uma maioria de cadeiras.

MAJORITÁRIO: Sei disso. Mas os sistemas eleitorais podem ser planejados de modo a garantir que as maiorias eleitorais terminem como maiorias legislativas. Felizmente, um país democrático não precisa adotar o tipo altamente defeituoso de sistema eleitoral empregado na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, no Canadá, na Austrália e na Nova Zelândia. Nesses países, os sistemas eleitorais fazem com que seja possível, e nem um pouco incomum, que os representantes de uma minoria de eleitores conquistem a maioria das cadeiras. Mas é justamente por causa desses defeitos nos sistemas eleitorais dos países de língua inglesa que quase todos os outros países democráticos adotaram sistemas de representação proporcional, os quais geralmente propiciam um encaixe bastante aproximado entre as maiorias eleitoral e legislativa.

CRÍTICO: Mas mesmo sob a representação proporcional, num país com três ou mais partidos significativos no parlamento, como ocorre quase invariavelmente, o processo de formação do gabinete apoiado pela maioria de seus membros não é, de forma alguma, completamente determinado pela eleição anterior. Na verdade, as coalizões no poder podem se dissolver no período entre as eleições, e novas coalizões, diferentes das antigas, podem tomar seu lugar sem que haja uma nova eleição. Eu diria que essa é uma atenuação considerável do domínio da maioria.

MAJORITÁRIO: Concordo. Todavia, não será o princípio majoritário um critério importante comparado com o qual podemos avaliar a legitimidade do governo que eventualmente se formará?

CRÍTICO: Sem dúvida, ele é um critério. Mas quando o aplicamos, observamos com que frequência a prática de fato nos países democráticos do mundo real fica aquém do princípio abstrato. E, na prática, o princípio majoritário não é atenuado apenas pela representação; ele é atenuado também por todos os outros fatores que obstruem a igualdade e o consenso políticos no mundo real.

MAJORITÁRIO: Parece-me que você está apenas dizendo o que já sabemos perfeitamente bem: alcançar algo semelhante ao processo democrático no mundo real é difícil e, em algumas épocas, lugares e condições, praticamente impossível. Mas na medida em que *podemos* alcançá-lo, o princípio majoritário, ainda que atenuado na prática, é a melhor regra de decisão.

CRÍTICO: Somente até certo ponto. Estou sugerindo que, ainda que acreditemos que o princípio majoritário é a melhor regra de decisão para uma democracia ideal, *na prática*, quanto mais o domínio da maioria é atenuado, mais fraca se torna sua justificativa. Em certas condições, o domínio da maioria pode ser tão atenuado que poderíamos preferir, sensatamente, uma alternativa a ele.

MAJORITÁRIO: O que você tem em mente?

CRÍTICO: Nada específico. Mas eu aventaria a possibilidade de que, sob uma perspectiva realista, as decisões governamentais nos países democráticos talvez muitas vezes não sejam exemplos de domínio da maioria, e, sim, de domínio das minorias.

MAJORITÁRIO: Agora você está afirmando que as democracias reais são, na verdade, sistemas de dominação da minoria, como argumentaram autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels, V. I. Lenin e muitos outros críticos da democracia "burguesa"? Se assim é, você me surpreende. Sei que discordamos, de certa forma, quanto ao princípio do domínio da maioria, mas até agora eu não ima-

ginara que, no seu entender, uma aproximação razoável da democracia é impossível de se atingir no mundo real!

CRÍTICO: Espere aí! Não, a meu ver as teorias da dominação da minoria, como as teorias das pessoas que você mencionou, deturpam profundamente a natureza do governo nos países democráticos modernos¹¹. O que quero dizer é algo muito diferente. Quero dizer que se você examinar cuidadosamente as decisões específicas dos governos, com frequência elas não podem ser descritas corretamente como decisões *da maioria*. Elas são descritas mais precisamente como as decisões de uma minoria ou de uma coalizão minoritária de minorias. Nas teorias da dominação da minoria, esta minoria é aproximadamente a mesma em todas as decisões cruciais. Nos sistemas de "domínio das minorias", a minoria, ou coalizão minoritária, varia significativamente na composição e nos interesses de uma decisão ou tipo de decisão para outra.

MAJORITÁRIO: Talvez o "domínio das minorias" seja uma descrição empírica correta do processo de tomada de decisões em alguns países democráticos. Porém, volto a questionar: não consideraríamos um sistema de "domínio das minorias" inferior a um sistema de domínio da maioria? O que você define por domínio das minorias é definitivamente um sistema que se classificaria como o "segundo melhor", não é?

CRÍTICO: Não necessariamente. Ele pode permitir a mais pessoas que conquistem mais vitórias políticas do que seria possível sob um sistema mais majoritário. Nesse sentido, ele poderia maximizar a autodeterminação, a utilidade média e a justiça, mais do que seria possível sob o domínio da maioria no sentido estrito.

MAJORITÁRIO: Ou talvez não. Isso dependeria das circunstâncias empíricas, certo?

CRÍTICO: Exatamente. Mas se o "domínio das minorias" é melhor que o domínio da maioria em determinadas circunstâncias, então não podemos dizer que o domínio da maioria é sempre o melhor, podemos?

O domínio da maioria maximiza a utilidade média?

CRÍTICO: Voltemos à sua justificativa do domínio da maioria como um modo de maximizar os benefícios líquidos médios das decisões coletivas – ou a satisfação média, as utilidades médias, ou qualquer outro termo que você preferir.

MAJORITÁRIO: “Benefícios líquidos” serve.

CRÍTICO: Para defender seu ponto de vista, você teve de estipular que se a alternativa *A* fosse adotada, o benefício líquido médio para as pessoas na maioria seria ao menos igual ao benefício líquido médio para os membros da minoria se a alternativa *A* fosse rejeitada (e a alternativa *B*, adotada). Mas esse pressuposto me parece terrivelmente arbitrário. Quando não se mantém, o domínio da maioria não garante que a maioria necessariamente irá julgar os cursos de ação política de acordo com os ganhos líquidos para todos os interessados. A maioria, afinal de contas, não é exatamente o mesmo que um juiz neutro, benevolente e onisciente que opta pelas políticas que irão maximizar a utilidade média (ou prazer ou felicidade médios etc.). A maioria pode, em vez disso, escolher políticas que proporcionem apenas benefícios modestos a seus membros e que, no entanto, sejam tão prejudiciais à minoria que com base num cálculo rigidamente utilitarista – na maximização dos serviços de bem-estar médios, por exemplo – eles devam ser rejeitados. Quanto menor for o benefício médio para os membros da maioria, maior será a perda média para os membros da minoria; e quanto menor for a diferença em números entre a maioria e a minoria (no limite 50% mais um *versus* 50% menos um), pior será o resultado de acordo com padrões rigidamente utilitaristas. Nesses casos, se um árbitro neutro fosse tomar a decisão, ele rejeitaria as políticas da maioria e escolheria as da minoria.

MAJORITÁRIO: Mas seu árbitro neutro também descarta o processo democrático e o substitui por alguma forma de guardiania. Será isso o que você está propondo como uma alternativa ao domínio da maioria?

CRÍTICO: Não estou propondo uma alternativa. Simplesmente utilizei o artifício do árbitro neutro para demonstrar

por que sua justificativa utilitarista para o domínio da maioria é gravemente defeituosa. Também devo acrescentar que, sempre que a maioria deixa de dar consideração igual aos interesses da minoria, ela também viola um princípio do qual dependem tanto a legitimidade do processo democrático quanto o domínio da maioria.

MAJORITÁRIO: Estou bem certo de que eu poderia especificar certas condições sob as quais a maioria não se comportaria da maneira que você descreveu.

CRÍTICO: Não duvido, mas isso não é uma resposta. Se você precisa exigir “certas condições” a fim de justificar o princípio majoritário, você admite que, na falta dessas condições, o processo do domínio da maioria não se justifica mais. Entretanto, não há nada no princípio majoritário que garanta que essas condições existirão e que a maioria irá escolher os resultados que satisfazem os critérios utilitários. Sempre que faltam a um sistema as suas condições hipotéticas, você não consegue justificar o domínio da maioria como algo necessário ou suficiente para os resultados moralmente corretos, ao menos quando julgados pelos critérios utilitaristas. Você não vai dizer que as condições que você especificaria estão sempre presentes, ou vai?

MAJORITÁRIO: É claro que não.

A neutralidade quanto às questões

CRÍTICO: Finalmente, quero questionar um pressuposto crucial para o argumento de May a favor do domínio da maioria: o pressuposto da neutralidade quanto às questões. A questão da neutralidade é algo de uma importância prática excepcional, pois na maioria dos países democráticos o processo de tomada de decisões não é neutro com relação a todas as questões: emendas constitucionais, por exemplo. Outro exemplo: nos sistemas federalistas, os estados, províncias ou cantões que constituem o sistema não podem ser abolidos pelo simples domínio da maioria. Mais um exemplo: em alguns países democráticos, as questões que afetam

subculturas religiosas, linguísticas ou regionais importantes não podem ser decididas pelo domínio da maioria. Na verdade, quer constitucionalmente quer por acordo, cada subcultura pode ter o direito de vetar as questões cruciais para os seus valores ou interesses. Em suma, uma análise comparativa dos países democráticos demonstraria que o domínio da maioria sobre todas as questões é relativamente raro¹².

MAJORITÁRIO: O que demonstra quão poucos são os países comprometidos com o processo democrático.

CRÍTICO: Sua resposta é simples demais. Como muitos defensores do domínio da maioria, você pressupõe que as pessoas não podem ser comprometidas com o processo democrático a não ser que elas também sejam comprometidas com o domínio da maioria. Mas creio que você admitiria que, em alguns países democráticos nos quais o escopo do domínio da maioria é restrito, as pessoas são tão comprometidas com a igualdade política e a ideia democrática quanto nas democracias majoritárias. E, a não ser que faça do domínio da maioria sua pedra de toque das definições, você teria de admitir que as instituições políticas dos países não majoritários realizam o processo democrático tão plenamente quanto as instituições políticas dos países mais majoritários.

*

As falhas no domínio da maioria apontadas pelo Crítico causam grande estrago no argumento dos majoritários segundo o qual o processo democrático necessariamente exige o domínio da maioria em todas as decisões coletivas. Porém, da proposição inatacável de que o domínio da maioria é imperfeito – talvez, com efeito, altamente imperfeito – não podemos passar diretamente à conclusão de que ele deve ser substituído por uma regra alternativa para a tomada de decisões coletivas. Antes de chegar a essa conclusão, precisaríamos saber se uma alternativa globalmente superior pode ser encontrada. Como veremos, as alternativas ao domínio da maioria também são profundamente defeituosas.

Capítulo 11

Haverá uma alternativa melhor?

Em face das dificuldades no domínio da maioria indicadas no diálogo entre um majoritário e um crítico, é possível encontrar uma alternativa que seja claramente superior e, ainda assim, compatível com os pressupostos e valores morais da democracia?

Supermaiorias

Uma das soluções propostas é uma regra decisória que exigiria uma supermaioria para a adoção de políticas coletivas – uma prática, como apontou o Crítico, comum nos países democráticos. Em casos extremos, a unanimidade poderia ser exigida. Mas uma coisa é dizer que se todos aprovarem uma política, ela certamente deve ser adotada (o princípio de Pareto). E outra coisa muito diferente é dizer que uma política deve ser adotada *apenas* se todos a aprovarem. Ao dar poder de veto a qualquer pessoa oposta a uma política, o que uma regra de unanimidade faria, na verdade, seria impossibilitar a existência de um Estado. Visto que já consideramos e rejeitamos a defesa do anarquismo, é desnecessário repetir essa discussão aqui¹.

E quanto a uma regra que exigisse menos que a unanimidade, porém mais que uma maioria simples? Será que não se poderia encontrar uma regra, conforme propôs Rousseau,

que equilibrasse a necessidade de rapidez e a seriedade da questão a ser decidida? Contudo, essas soluções intermediárias de maioria qualificada estão sujeitas a várias objeções. Em primeiro lugar, ao permitir à minoria que vete uma decisão majoritária, elas reduzem o número de cidadãos que podem exercitar a autodeterminação, a qual, como observou o Majoritário, é maximizada pelo domínio da maioria. Em segundo lugar, nada exceto a unanimidade contornaria o problema intratável dos ciclos de votação. Em terceiro lugar, como o Majoritário também observou, os requisitos supermajoritários privilegiam o *status quo* e, por conseguinte, preservam as injustiças existentes, impedindo toda reforma advinda de uma decisão majoritária.

Se os membros estivessem dispostos a aceitar a última consequência, sob certas condições uma regra que exigisse uma maioria de 64% ou mais resolveria o problema dos ciclos de votação e garantiria que "sempre haja um vencedor"². Entretanto, ao passo que um requisito desse tipo talvez apele aos conservadores fortemente comprometidos com o *status quo* e possivelmente a outros, se a regra fosse restrita a certos tipos de decisões, a posição altamente privilegiada que ela atribui ao *status quo* carece de uma justificativa moral convincente. E empiricamente falando, é provável que a regra ofenda as sensibilidades morais e os fins políticos de pessoas em diversas associações e países democráticos, em número suficiente para prevenir sua adoção geral.

Uma solução talvez fosse combinar as vantagens do domínio da maioria e as possibilidades das supermaiorias através da utilização do domínio da maioria como um primeiro e um último recurso. Os membros poderiam decidir antecipadamente, pelo domínio da maioria, que em certos casos uma supermaioria seria exigida. Esses casos poderiam incluir questões especiais de grande importância e volatilidade, que tocassem, por exemplo, em diferenças linguísticas ou religiosas duradouras; e elas também poderiam incluir os ciclos de votação, se e quando eles fossem detectados. Mas a decisão em si quanto a quais questões exigiriam uma supermaioria teria de ser tomada por maioria simples.

Democracia limitada

O processo democrático obviamente não poderia existir se não fosse autolimitador, isto é, se não se limitasse a decisões que não destruíssem as condições necessárias para sua própria existência (retornarei a esse ponto no capítulo seguinte). Porém, a dificuldade extraordinária de encontrar uma regra decisória aceitável motivou alguns críticos do processo democrático a propor limites que iriam muito além dos autolimites necessários para o processo em si.

Nesse espírito, William Riker, um destacado pesquisador da teoria da escolha social, argumenta que não se pode descobrir nenhuma regra para as decisões coletivas que não produza resultados arbitrários ou incompreensíveis (Riker 1982). Consequentemente, devemos rejeitar como inviáveis, e com efeito impossíveis, todas as tentativas de alcançar um sistema político que satisfaça os requisitos do processo democrático ou, em sua terminologia, da “democracia populista”. O que é possível, e a seu ver desejável, é um objetivo consideravelmente mais limitado – um sistema democrático o bastante para permitir aos cidadãos votantes nas eleições periódicas que removam as autoridades eleitas caso se sintam descontentes com o desempenho delas (181-200). Para Riker, um sistema democrático limitado dessa forma (o que ele chama de “democracia liberal”) serve aos valores fundamentais expressos na ideia democrática, ainda que o governo não atinja o objetivo impossível de representar sozinho a vontade popular.

Como uma descrição rudimentar das realidades do processo democrático quando aplicado a sistemas em grande escala, bem como dos valores da democracia, a argumentação de Riker tem muito a seu favor (cf. capítulo 16 adiante). Todavia, sua argumentação está sujeita a algumas dificuldades graves. A primeira delas é que, como os críticos apontaram, sua “democracia liberal” não escapa das dificuldades da “democracia populista”. Se suas críticas da ambiguidade da escolha social estão corretas, o simples fato de que os cidadãos votam para remover autoridades de seus cargos não

fornece bases adequadas para determinar o que o resultado significa³. A segunda dificuldade reside no fato de que não está claro até que ponto os ciclos de votação são um problema genuíno nas associações democráticas; alguns teóricos sociais concluíram que a importância a eles atribuída por Riker e outros é exagerada⁴.

Quase guardiania

Por causa das dificuldades nas regras eleitorais, alguns críticos do processo democrático argumentam que a capacidade dos órgãos legislativos de criar leis é inferior à de um corpo de quase guardiães não eleitos, como a Suprema Corte dos Estados Unidos. Assim, Riker e Barry Weingast (1986) rejeitam o argumento convencional, nos Estados Unidos, de que a Suprema Corte deve deferir ao Congresso em questões de decisões e direitos econômicos, em especial direitos de propriedade. Sua crítica, nas palavras deles próprios, “oferece um embasamento mais completo para o controle judicial das decisões legislativas sobre os direitos de todos os tipos” (26).

No entanto, a autoridade que eles conferem aos quase guardiães na Corte com uma das mãos, eles imediatamente retiram com a outra.

O exame judicial que permite aos juízes substituir a lógica dos legisladores por sua própria lógica simplesmente transfere o problema da imprevisibilidade e da insegurança dos direitos econômicos do estágio legislativo para o estágio judicial; ele não resolve o problema de proteger os direitos (26)⁵.

Por conseguinte, eles reconhecem, ainda que apenas implicitamente, que enquanto alternativa ao princípio majoritário, a quase guardiania sofre de duas falhas fatais. A primeira é que, embora o escopo da autoridade dos guardiães seja mais limitado, dentro desse escopo sua autoridade está sujeita à maioria das objeções que, como vimos no capítulo 5, oferecem bases firmes para a rejeição da guardiania. A se-

gunda é que, tal qual a guardiania plena, a quase guardiania não consegue fugir das dificuldades do domínio da maioria a não ser que se esteja preparado para adotar um de dois pressupostos heroicamente implausíveis: ou o número de guardiães é reduzido a um, ou eles sempre concordam perfeitamente. Pressupor que uma só pessoa é qualificada para governar, em virtude de sua sabedoria e virtude superiores, é ainda mais implausível que o pressuposto de que apenas uma minoria é qualificada. É igualmente implausível supor, particularmente tendo em vista os registros históricos, que os juízes membros de um tribunal superior sempre irão concordar. Entretanto, se uma corte consiste de vários juízes, e se eles discordam, como é certo que irá ocorrer, isso significa que esse tribunal necessitará de uma regra decisória. Se os desacordos precisarem ser resolvidos por votação e se os votos dos juízes forem contados igualmente, todos os problemas do domínio da maioria e suas alternativas existirão em um microcosmo (Shapiro 1989).

A tirania majoritária *versus* a tirania minoritária⁶

Enquanto os defensores dos sistemas não majoritários às vezes apontam assustados para o fantasma da tirania majoritária que, segundo eles, paira logo acima de nós, à espera da primeira oportunidade para atacar os direitos da minoria, esses defensores geralmente deixam de notar as indicações menos visíveis de um segundo fantasma: a tirania minoritária. Contudo, da mesma forma que um sistema democrático majoritário não oferece nenhuma garantia constitucional de direitos e privilégios comunitários além dos direitos políticos primários de todos os cidadãos, tampouco os arranjos democráticos não majoritários podem, por si sós, evitar que uma minoria utilize sua posição protegida para infligir dano à maioria. Num país majoritário, a proteção dos direitos da minoria depende totalmente do compromisso da maioria dos cidadãos com a preservação dos direitos democráticos primários de todos, com a garantia do respeito por

seus concidadãos e evitar as consequências adversas de prejudicar a minoria. Assim também, num país democrático com um sistema não majoritário, a proteção das maiorias contra as minorias abusivas depende do compromisso das minorias protegidas com o não abuso de suas oportunidades de vetar as decisões majoritárias. O argumento de que um veto minoritário pode ser empregado negativamente apenas a fim de bloquear as ameaças da maioria aos direitos e ao bem-estar da minoria, mas não pode ser utilizado para infligir dano indubitável à maioria ou a outra minoria é, como demonstrou o Majoritário em seu diálogo com o Crítico, um argumento falso.

Dessa forma, nem os arranjos majoritários nem os arranjos minoritários conseguem, por si sós, garantir a justiça nas decisões coletivas. Apesar de seus defensores, nem o domínio da maioria nem os diversos arranjos não majoritários podem ser receitados invariavelmente como os melhores sistemas para chegar às decisões coletivas num país democrático.

O domínio da maioria nos países democráticos

Visto que, evidentemente, não se pode forçar o raciocínio teórico a produzir uma conclusão firme de que o domínio da maioria é necessariamente superior ou inferior a algumas das alternativas a ele, seria surpreendente se as associações cujos membros são comprometidos com a ideia democrática houvessem chegado a uma solução única para o problema das regras decisórias. Uma observação casual das organizações "democráticas" parece confirmar esse juízo, uma vez que elas parecem seguir uma variedade imensa de práticas diferentes.

Um corpo de dados pertinente ao embasamento dessa conclusão é a análise de Arend Lijphart dos padrões de governo majoritários e consensuais em vinte e um países, análise que reúne todos os países que têm sido "continuamente

mocráticos mais ou menos desde a Segunda Guerra Mundial” (Lijphart 1984)⁷. As democracias de Lijphart são, essencialmente, o que irei definir como “poliarquias” no capítulo 15. Antecipando o referido capítulo, vou chamar esses países de “poliarquias estáveis”⁸.

Lijphart contrapõe dois modelos de democracia – o “sistema Westminster”, derivado de uma versão idealizada do sistema parlamentarista britânico⁹, e o modelo “consensual”, representado, por exemplo, pela Suíça e a Bélgica. Por “consenso”, Lijphart não quer necessariamente dizer unanimidade. Consequentemente, os sistemas de tomada de decisões nos países que se encaixam em seu modelo consensual não são, em sua maioria, abertos às objeções à unanimidade discutidas no capítulo anterior, embora seus arranjos, como ocorre em todos os domínios das supermaiorias, privilegiem o *status quo* no que tange a pelo menos algumas questões. Assim, ao passo que “a essência do Sistema Westminster é o domínio da maioria” (4), o princípio norteador do modelo consensual é alcançar o consentimento explícito dos grupos sociais mais importantes do país¹⁰.

Os detalhes são esclarecedores. Por exemplo, se o maioritarismo fosse a norma nas poliarquias estáveis, seria de se esperar, do ponto de vista teórico, que nos países com sistemas parlamentaristas (ou seja, todos exceto os Estados Unidos), os gabinetes incluiriam, tipicamente, apenas membros do partido majoritário ou do partido de coalizão. A inclusão de membros dos partidos minoritários cujos votos não fossem estritamente necessários para a aprovação das leis seria uma concessão ao consensualismo. No entanto, somente em oito países os gabinetes estão limitados a uma vitória mínima por mais de 85% do tempo (tabela 11.1). Da mesma forma, num sistema estritamente majoritário, uma segunda câmara faz pouco sentido; com efeito, precisamente porque cada câmara praticamente duplicava a outra, os países escandinavos aboliram a segunda casa redundante. Mas o bicameralismo ainda é, de longe, o modelo mais comum nos países democráticos (tabela 11.1).

Os defensores do Sistema Westminster como a epítome das instituições democráticas modernas há muito enaltecem os sistemas bipartidários como algo essencial ao domínio da maioria. O partido que obtém a maioria dos votos e cadeiras tem o direito de governar, enquanto os partidos minoritários constituem a oposição fiel. Contudo, os sistemas bipartidários são uma raridade; hoje, somente os Estados Unidos e a Nova Zelândia podem ser assim caracterizados (e os partidos fragmentados dos Estados Unidos estão muito distantes dos partidos centralizados do Sistema Westminster original). Nem mesmo o país de origem do sistema bipartidário, a Grã-Bretanha, é mais assim (tabela 11.1).

Os defensores de um sistema majoritário também tendem a pressupor que o conflito partidário ocorre com mais frequência quanto a um tipo único de questão (tipicamente, questões socioeconômicas), que permite aos eleitores agrupar-se de um modo bastante coeso mais ou menos no mesmo ponto do espectro político que vai da esquerda à direita. Por conseguinte, o resultado de uma eleição refletirá uma maioria e uma minoria coesas no eleitorado e irá gerar um governo majoritário e uma oposição minoritária no parlamento. Ademais, uma vez que as alternativas das políticas são, tipicamente, formuladas de modo a exigir que se vote contra ou a favor de uma proposta, os defeitos do domínio da maioria frente a mais de duas alternativas são evitados. Por outro lado, quando os ativistas políticos discordam quanto a duas ou mais dimensões de uma questão, como os assuntos socioeconômicos e as questões religiosas, é provável que a composição da maioria numa questão vá ser diferente da composição da maioria em outra questão. A formação de uma maioria parlamentar capaz de manter-se unida numa série de questões diferentes requer, portanto, que os líderes sejam flexíveis e formem coalizões e consensos; no limite máximo, o resultado pode ser uma grande coalizão de todos os principais partidos. Num ambiente político como esse, portanto, o Sistema Westminster majoritá-

Tabela 11.1 Sistemas majoritários e não majoritários em vinte e duas poliarquias estáveis

		Número de países		
		Majoritários	Mistos	Consenso
Tamanho dos gabinetes ^a	Margem mínima de vitória			
	Mais de 85% do tempo	8		
	85% ou menos		6	
	Gabinetes superdimensionados			7
Parlamentos unicamerais e bicamerais ^b	Unicamerais	6		
	Híbridos		2	
	Bicamerais			14
Sistemas partidários ^c	Dois partidos	2		
	Mais de dois, menos de três ^d		6	
	Três ou mais			14
Número de dimensões de questões envolvidas nos conflitos partidários ^e	Predominantemente uma ^f	5		
	Duas ou mais			17
Sistemas eleitorais ^g	Sistemas pluralistas e majoritários	6		
	Semiproporcionais ^h		1	
	Representação proporcional			15
Sistemas unitários e federativos ⁱ	Unitário	16		
	Federativo			6
Controle judicial e veto minoritário ^j	Nenhum dos dois	4		
	Controle judicial sem veto minoritário		6	
	Veto minoritário sem controle judicial		5	
	Veto minoritário e controle judicial			7

^a Exclui os Estados Unidos. Fonte: Lijphart 1984, 152.

^b Fonte: Lijphart 1984, 92.

^c Fonte: Lijphart 1984, 121, 122.

^d Sistemas nos quais o terceiro partido é mais fraco que os outros dois.

^e Fonte: Lijphart 1984, 130.

^f Inclui todos os países com nota abaixo de 2 na medida de dimensões de questões de Lijphart: Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos.

^g Fonte: Lijphart 1984, 152.

^h Japão.

ⁱ Fonte: Lijphart 1984, 178.

^j Fonte: Lijphart 1984, 193.

rio provavelmente cederá espaço a um sistema consensual. Na avaliação de Lijphart, o conflito partidário só se manifesta numa dimensão unitemática em cinco países com governos poliarcais (tabela 11.1).

Embora o Sistema Westminster recomende um sistema eleitoral plural ou majoritário – as cadeiras no parlamento vão para os candidatos que conquistarem a maioria de votos nos distritos com direito a um membro – essa característica me parece uma peculiaridade histórica dos países de língua inglesa, mais que um requisito rígido para o majoritarismo¹¹. Frequentemente se argumenta, porém, que os arranjos eleitorais do estilo Westminster favorecem dois partidos, enquanto a representação proporcional tende a gerar sistemas multipartidários. Dois partidos garantirão que os eleitores, confrontados com apenas duas alternativas, se aglutinem numa maioria, representada pelo partido majoritário, e numa minoria, representada pela oposição fiel. Ao recompensar o partido vencedor com mais cadeiras que sua porcentagem de votos populares lhe garantiria, o arranjo Westminster também melhora as perspectivas do partido majoritário de criar um gabinete estável e capaz de executar as políticas que a maioria dos eleitores supostamente apoiou, ao menos em suas linhas gerais. Embora esses argumentos tenham uma validade duvidosa¹², o fato é que, fora dos países de língua inglesa, a representação proporcional é a norma (tabela 11.1). A representação proporcional e os sistemas multipartidários tendem a caminhar juntos¹³. Tipicamente, em países de representação proporcional, os eleitorados são fragmentados. Um único partido raramente ganha a maioria das cadeiras, que dirá a maioria dos votos eleitorais. Os gabinetes de coalizão são a regra geral. E as coalizões estáveis costumam exigir a construção de um consenso.

As instituições políticas de alguns países impedem o domínio da maioria por alguns outros meios. Nos países federativos, as maiorias nacionais nem sempre conseguem prevalecer sobre as minorias concentradas em certos esta-

dos ou províncias. Embora apenas seis países tenham sistemas federativos, estes incluem várias das “poliarquias estáveis” mais antigas (tabela 11.1). Outras formas de veto minoritário sobre as decisões da maioria são ainda mais disseminadas. Na maioria dos países democráticos, o sistema político permite às minorias que vetem os cursos de ação política mediante o controle judicial de constitucionalidade, pelo qual um tribunal superior pode declarar a nulidade da legislação que, no seu entender, transgride a constituição; mediante pactos e entendimentos que criem algum tipo de arranjo consociacional; ou, ainda, mediante a soma do controle judicial de constitucionalidade, pactos e entendimentos (tabela 11.1).

Os diversos limites ao alcance do governo majoritário podem ser transcendidos quando os plebiscitos são adotados rotineiramente. Mas os plebiscitos nacionais estão confinados quase que exclusivamente à Suíça. Em outras partes do mundo, eles são raros ou inexistentes (tabela 11.2).

Tabela 11.2 Referendos nacionais (1945-80)

Número de referendos	Número de países
169	1 (Suíça)
20-169	0
10-19	3
2-9	5
1	4
0	9

A maioria das poliarquias estáveis, portanto, não adotou sistemas rigidamente majoritários. Dos vinte e um países analisados por Lijphart, ele julga que apenas seis são parcial ou completamente majoritários. Outros seis são “federativo-majoritários”, ou seja, nesses países as maiorias nacionais são limitadas pelo federalismo. Todos os outros são “consensuais”, e não majoritários (tabela 11.3).

Tabela 11.3

<i>Majoritários</i>
<i>Nova Zelândia</i>
<i>Reino Unido</i>
<i>Irlanda</i>
<i>Luxemburgo</i>
<i>Suécia</i>
<i>Noruega</i>
<i>Federativo-majoritários</i>
<i>Estados Unidos</i>
<i>Canadá</i>
<i>Alemanha</i>
<i>Áustria</i>
<i>Austrália</i>
<i>Japão</i>
<i>Unitário-consensuais</i>
<i>Israel</i>
<i>Dinamarca</i>
<i>Finlândia</i>
<i>França (Quarta República)</i>
<i>Islândia</i>
<i>Consensuais</i>
<i>Suíça</i>
<i>Bélgica</i>
<i>Holanda</i>
<i>Itália</i>
<i>França (Quinta República)</i>

Fonte: Lijphart 1984, 216.

Por que o domínio da maioria é menos popular na prática que na teoria democrática

Como podemos explicar a predominância do domínio da maioria limitado e dos sistemas consensuais sobre os sistemas rigidamente majoritários nos países “democráticos” modernos?

Argumentar persuasivamente que as pessoas nos países não majoritários são menos comprometidas com as ideias democráticas que as pessoas nos países majoritários exigiria

uma análise comparativa rigorosa que, ao que eu saiba, ainda não foi feita. Um exame casual da tabela 11.9 me parece suficiente para desacreditar esse argumento. Da mesma forma, a não ser que o majoritarismo rígido seja, por definição, um requisito do processo democrático, o que foi refutado no capítulo anterior, demonstrar que os sistemas políticos das poliarquias não majoritárias estáveis são menos democráticos que aqueles dos países mais rigidamente majoritários é uma tarefa que também exigiria uma análise comparativa que nunca foi feita. Mais uma vez, não creio que as comparações casuais comprovem esse ponto de vista.

Uma explicação mais satisfatória é aventada pelo diálogo entre o Crítico e o Majoritário. Como o Crítico demonstra, as justificativas para o princípio majoritário fracassam sob certas condições. Nessas circunstâncias, o processo democrático não necessariamente exclui as alternativas ao domínio da maioria num sentido estrito. Portanto, saber se as pessoas comprometidas com o processo democrático acham razoável adotar o domínio da maioria para todas as decisões coletivas, impor limites sobre o domínio da maioria ou passar aos arranjos consensuais é algo que depende, em parte, das condições sob as quais elas esperam que as decisões coletivas sejam tomadas. Se essas condições mudam, e à medida que elas mudam, os arranjos tidos como adequados em circunstâncias prévias podem ser modificados numa direção ou noutra – rumo a um majoritarismo mais rígido ou a um maior não majoritarismo. Quando os conflitos políticos põem em risco a unidade nacional, por exemplo, os líderes políticos podem substituir as práticas majoritárias por arranjos consensuais que garantam poder de veto a todas as subculturas significativas. Se, e quando, o conflito cessar, esses arranjos consociacionais podem, por sua vez, ceder espaço a um sistema menos consensual e mais majoritário, o que é mais ou menos a história da Holanda da Primeira Guerra Mundial até a década de 1980.

As principais condições que favorecem as práticas majoritárias num país são estas: em primeiro lugar, quanto mais homogêneo for o povo de um certo país, particular-

mente nas características fortemente associadas com as atitudes políticas, menos provável será que a maioria apoie políticas danosas à minoria e, portanto, maior será a probabilidade de que exista um amplo consenso quanto às vantagens do domínio da maioria. Num caso extremo, o povo de um país seria tão homogêneo que a maioria jamais poderia prejudicar a minoria sem prejudicar simultaneamente seus próprios membros – um pressuposto de Rousseau que, a meu ver, lhe permitiu atribuir à maioria, com tanta confiança, as decisões coletivas a respeito do bem geral.

Em segundo lugar, quanto mais fortes forem as expectativas entre os membros de uma minoria política de que eles serão a maioria de amanhã, mais aceitável lhes parecerá o domínio da maioria, menos necessárias lhes parecerão as garantias especiais quanto a um veto da minoria e mais provavelmente eles verão estas como obstáculos a suas próprias perspectivas futuras como participantes num governo majoritário.

Por fim, seja como consequência das condições anteriores, seja por outros motivos, o domínio da maioria tenderá a angariar mais apoio entre os membros de uma minoria se estes se sentirem confiantes quanto ao fato de que as decisões coletivas jamais ameaçarão, de um modo fundamental, os elementos básicos de seu estilo de vida, seja em questões de religião, língua, segurança econômica, seja em outras.

De maneira inversa, na medida em que faltem uma ou mais dessas condições, alguns grupos tenderão a resistir ao domínio da maioria no sentido estrito e a negar a legitimidade das decisões majoritárias. Como veremos no capítulo 18, a maioria dos países do mundo carece dessas condições (bem como, quase sempre, de outras condições favoráveis à democracia); portanto, este é um dos motivos pelos quais tantos países não são democráticos. Mas mesmo em países com instituições (quase totalmente) democráticas ou poliárquicas, as condições favoráveis ao majoritarismo mencionadas acima são, com frequência, frágeis, ou estão ausentes. Como consequência disso, nesses países democráticos o majoritarismo estrito geralmente foi rejeitado e substituído

por vários arranjos consensuais para a tomada de decisões coletivas¹⁴.

Em face de condições que minariam gravemente a aceitabilidade e a legitimidade gerais do domínio da maioria, os democratas geralmente preferem adotar certas limitações ao majoritarismo. Parece-me injustificado afirmar que, ao fazer isso, eles *necessariamente* violam os requisitos do processo democrático.

*

Portanto, a conclusão de nossa exploração do domínio da maioria é a seguinte: a busca por uma única regra capaz de especificar como as decisões coletivas devem ser tomadas num sistema governado pelo processo democrático está fadada ao fracasso. Parece não existir uma regra assim.

Por outro lado, os defeitos no domínio da maioria são graves demais para ser ignorados. Eles nos forçam a considerar com o máximo de ceticismo a afirmação de que a democracia necessariamente exige o domínio da maioria. Entretanto, temos o direito de reservar o mesmo grau de ceticismo para as afirmações de que uma alternativa qualquer seria claramente superior ao domínio da maioria ou mais compatível com o processo democrático e seus valores, pois todas as alternativas ao domínio da maioria são também gravemente defeituosas.

Podemos concluir sensatamente, portanto, que os juízos quanto à melhor regra para as decisões coletivas devem ser feitos somente após uma avaliação cuidadosa das circunstâncias nas quais essas decisões provavelmente serão tomadas. Essa conclusão é compatível com a experiência real em diferentes países democráticos, nos quais as pessoas adotaram uma variedade de regras e práticas.

Ao adotar ou rejeitar o domínio da maioria, as pessoas nos países democráticos não necessariamente violaram o processo democrático ou os valores que o justificam, pois, sob diferentes condições, o processo democrático pode ser adequadamente conduzido sob diferentes regras para a tomada de decisões coletivas.