



COMO AUMENTAR E MANTER O ACERVO DE LIVROS DIGITALIZADOS DISPONÍVEIS NA INTERNET:

Incentive o trabalho das pessoas que disponibilizaram tempo e conhecimento na digitalização, pesquisa, escolha de obras, etc... Como fazer isso?

Cadastre-se gratuitamente no Mercado Livre com este [LINK](#), você irá gastar menos de cinco minutos e estará tendo a oportunidade de entrar para uma rede de compras e vendas realmente séria e respeitada na rede, onde se encontra de tudo! Cadastre-se também no programa [Mercado Sócios](#) e indique para seus amigos, assim você poderá ganhar por indicação!

Seja também um semeador dessa ideia e ajude toda a rede contribuindo com digitalizações de livros específicos da sua área de conhecimento!

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Reitor
Lauro Morhy

Vice-Reitor
Timothy Martin Mulholland

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Diretor
Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

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

Robert A. Dahl

Sobre a democracia

Tradução
Beatriz Sidou



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

Copyright © 1998 by Yale University

Copyright © 2001 by Editora Universidade de Brasília, pela tradução

Título original: *On democracy*

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:

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

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

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

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

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

CDU 321.7

Sumário

AGRADECIMENTOS, 9

CAPÍTULO 1

PRECISAMOS REALMENTE DE UM GUIA?, 11

PARTE I O COMEÇO

CAPÍTULO 2

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

O Mediterrâneo, 21

A Europa do Norte, 27

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

CAPÍTULO 3

O QUE MÁ PELA FRENTE?, 37

Objetivos democráticos e realidades, 39

Dos julgamentos de valor aos julgamentos empíricos, 42

PARTE II A DEMOCRACIA IDEAL

CAPÍTULO 4

O QUE É DEMOCRACIA?, 47

Os critérios de um processo democrático, 49

Por que esses critérios?, 50 Algumas
questões decisivas, 52

CAPÍTULO 5

POR QUE A DEMOCRACIA?, 57

As vantagens da democracia: resumo, 73

CAPÍTULO 6

POR QUE A IGUALDADE POLÍTICA I? IGUALDADE INTRÍNSECA, 75

A igualdade é óbvia?, 75

Igualdade intrínseca: um julgamento moral, 77

Por que devemos adotar este princípio, 79

CAPÍTULO 7

POR QUE IGUALDADE POLÍTICA II? COMPETÊNCIA CÍVICA, 83

A tutela: uma alegação em contrário, 83

competência dos cidadãos para governar, 89

Uma quinta norma democrática: a inclusão, 91

Problemas não-resolvidos, 92

Comentários conclusivos e apresentação, 94

PARTE III A VERDADEIRA
DEMOCRACIA

CAPÍTULO 8

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

Como podemos saber?, 98

As instituições políticas da moderna democracia
representativa, 99

As instituições políticas em perspectiva, 100

O fator *tamanho*, 105Por que (e quando) a democracia exige representantes
eleitos?, 106Por que a democracia exige eleições livres, justas e
frequentes?, 109

Por que a democracia exige a livre expressão?, 110

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

Por que a democracia exige associações independentes?, 111

Por que a democracia exige uma cidadania inclusiva?, 112

CAPÍTULO 9

VARIEDADES I: DEMOCRACIA EM ESCALAS DIFERENTES, 115

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

Democracia: grega x moderna, 117

Democracia de assembléia x democracia representativa, 118

A representação já existia, 119

Mais uma vez: tamanho e democracia, 120

Os limites democráticos do governo representativo, 124

Um dilema básico da democracia, 125

O negócio às vezes é ser pequeno, 125

Às vezes o negócio é ser grande, 127

O lado sombrio: a negociação entre as elites, 128

Organizações internacionais podem ser democráticas?, 129

Uma sociedade pluralista vigorosa nos países
democráticos, 132

CAPÍTULO 10

VARIEDADES II: CONSTITUIÇÕES, 135

Variações constitucionais, 136

Quanta diferença fazem as diferenças?, 145

CAPÍTULO 11

VARIEDADES III: PARTIDOS E SISTEMAS ELEITORAIS, 147

Os sistemas eleitorais, 147

Algumas opções básicas para as constituições
democráticas, 154

Algumas orientações sobre as constituições democráticas, 156

PARTE IV AS CONDIÇÕES

FAVORÁVEIS E AS DESFAVORÁVEIS

CAPÍTULO 12

QUE CONDIÇÕES SUBJACENTES FAVORECEM A
DEMOCRACIA?, 161

A falha das alternativas, 162

Intervenção estrangeira, 163

Controle dos militares e da Polícia, 165

Conflitos culturais fracos ou ausentes, 166

Cultura e convicções democráticas, 173

Desenvolvimento econômico e economia de mercado, 175

Um resumo, 175

Índia: uma democracia improvável, 176

Por que a democracia se espalhou pelo mundo inteiro, 180

CAPÍTULO 13

POR QUE O CAPITALISMO DE MERCADO FAVORECE A
DEMOCRACIA, 183

Algumas ressalvas, **186**

CAPÍTULO 14

POR QUE O CAPITALISMO DE MERCADO PREJUDICA A
DEMOCRACIA, 191

CAPÍTULO 15

A VIAGEM INACABADA, 199

Dificuldade 1: a ordem econômica, 200

Dificuldade 2: a internacionalização, 202

Dificuldade 3: a diversidade cultural, 202

Dificuldade 4: a educação cívica, 204

APÊNDICE A

OS SISTEMAS ELEITORAIS, 209

APÊNDICE B

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

APÊNDICE C

A CONTAGEM DOS PAÍSES DEMOCRÁTICOS, 217

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 221

ÍNDICE, 227

Agradecimentos

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

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

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

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

FIGURA 4. *O que é democracia?*

A democracia proporciona oportunidades para:

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

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

Por que esses critérios?

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

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

Capítulo 8

Que instituições políticas requer a democracia em grande escala?

O que significa dizer que um país é *democraticamente governado*!

Neste capítulo, nos concentraremos nas instituições políticas da *democracia em grande escala* - ou seja, as instituições políticas necessárias para um país democrático. Não estamos aqui preocupados com o que poderia exigir a democracia num grupo muito pequeno, como uma comissão. Precisamos também ter sempre em mente a nossa advertência comum: *todas as verdadeiras democracias jamais corresponderam aos critérios democráticos descritos na Parte II e apresentados na Figura 4 (pág. 50)*. Por fim, devemos ter consciência, neste capítulo e em qualquer outro lugar, de que na linguagem comum usamos a palavra *democracia* tanto para nos referirmos a um objetivo ou ideal como a uma realidade que é apenas uma consecução parcial desse objetivo. Portanto, contarei com o leitor para fazer as necessárias distinções quando utilizo as palavras *democracia*, *democraticamente*, *governo democrático*, *país democrático* e assim por diante.

O que é necessário para que um país seja democraticamente governado? No mínimo, ele terá de ter determinados arranjos, práticas ou instituições políticas que estariam muito distantes (senão *infinitamente* distantes) de corresponder aos critérios democráticos ideais.

Palavras sobre palavras

Arranjos políticos podem ser considerados algo muito provisório, que seriam razoáveis em um país que acaba de sair de um governo não-democrático. Costumamos pensar que *práticas* são mais habituais e, assim, mais duráveis. Em geral, pensamos que as *instituições* estão estabelecidas há muito tempo, passadas de geração a geração. Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os *arranjos* democráticos iniciais aos poucos se tornam *práticas* e, em seu devido tempo, tornam-se *instituições*. Por úteis que pareçam essas distinções, para nossos objetivos será mais conveniente preferirmos *instituições*, deixando as outras de lado.

Como podemos saber?

Como poderemos determinar razoavelmente quais são as *instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala*? Poderíamos examinar a história dos países que, pelo menos em parte, mudaram suas instituições políticas em resposta às exigências de inclusão popular mais amplas e participação efetiva no governo e na vida política. Embora em épocas anteriores os que procuraram obter a inclusão e a participação não estivessem necessariamente inspirados por idéias democráticas, do século XVIII em diante, tendiam a justificar suas exigências recorrendo a idéias democráticas e republicanas. Que instituições políticas buscavam esses países e quais eram realmente adotadas neles?

Poderíamos também examinar os países cujos governos são considerados democráticos pela maioria de seus habitantes, por muitas pessoas em outros países, por estudiosos, por jornalistas, etc. Em outras palavras, no discurso comum e nas discussões acadêmicas, o país é chamado democracia.

Em terceiro lugar, poderíamos refletir sobre um determinado país ou grupo de países, talvez um país hipotético, para imaginarmos da maneira mais realista possível que instituições seriam necessárias para atingir os objetivos democráticos num grau razoável. Poderíamos fazer uma experiência mental, refletindo atentamente

sobre as possibilidades, as tendências, as limitações e as experiências humanas, para criar um conjunto das instituições políticas necessárias a uma democracia em grande escala viável que, dentro das limitações das humanas, possamos atingir.

FIGURA 6. *Que instituições políticas exige a democracia em grande escala?*

Uma democracia em grande escala exige:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, justas e freqüentes
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva

Felizmente, todos os três métodos convergem para um mesmo conjunto de instituições políticas democráticas: estas, as exigências mínimas para um país democrático (Fig. 6).

As instituições políticas da moderna democracia representativa

Resumindo, as instituições políticas do moderno governo democrático são:

- *Funcionários eleitos.* O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- *Eleições livres, justas e freqüentes.* Funcionários eleitos são escolhidos em eleições freqüentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- *Liberdade de expressão.* Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o

governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.

Fontes de informação diversificadas. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

Autonomia para as associações. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

As instituições políticas em perspectiva

Normalmente, essas instituições não chegam de uma só vez num país. Vimos na breve história da democracia, apresentada no Capítulo 2, que as últimas duas claramente chegaram há pouco tempo. Até o século XX, o sufrágio universal era negado tanto na teoria como na prática do governo republicano democrático. Mais do que qualquer outro aspecto, o sufrágio universal distingue a moderna democracia representativa de todas as formas anteriores de democracia.

O momento da chegada e a sequência em que as instituições foram introduzidas variaram muitíssimo. Nas democracias "mais antigas", países em que o conjunto completo das instituições de-

mocráticas chegou mais cedo e resistiu até o presente, emergem elementos de um padrão comum. As eleições para os legislativos chegaram bem cedo - na Inglaterra, já no começo do século XIII, e nos Estados Unidos, durante o período colonial, nos séculos XVII e XVIII. A prática de eleger funcionários superiores para fazer as leis foi seguida por uma gradual expansão dos direitos dos cidadãos para se expressarem sobre questões políticas, buscando e trocando informação. O direito de formar associações com objetivos políticos explícitos tendia a aparecer em seguida. As "facções" políticas e a organização *partisan* em geral eram consideradas perigosas, separatistas, passíveis de subverter a estabilidade e a ordem política, além de ofensivas ao bem público. No entanto, como as associações políticas não poderiam ser reprimidas sem um certo grau de coerção que um número cada vez maior e mais influente de cidadãos considerava intolerável, muitas vezes conseguiam existir de maneira mais ou menos clandestina até emergirem das sombras para a plena luz do dia. Nos corpos legislativos, o que haviam sido "facções" se tornaram partidos políticos. A "posição" que servia ao governo de momento tinha como antagonista a "oposição" - na Inglaterra, *ins* e *outs* (estes, oficialmente chamados de *His* ou *Her Majesty's Loyal Opposition*: Leal Oposição de Sua Majestade). Na Inglaterra do século XVIII, a facção que apoiava o monarca e a facção opositora, apoiada por boa parte da *gentry*, a pequena nobreza do interior, aos poucos se transformaram em *Tories* e *Whigs*. Nesse mesmo século, na Suécia, adversários *partisan* no parlamento chamavam-se um tanto jocosamente de Cartolas e Bonés.¹

Nos últimos anos do século XVIII, na recentemente constituída república dos Estados Unidos, Thomas Jefferson, vice-presidente, e James Madison, líder da Casa dos Representantes, organizaram seus seguidores no Congresso para fazer oposição às políticas do presidente federalista, John Adams, e seu secretário do tesouro, Alexander Hamilton. Para obter sucesso na oposição, logo perceberam que

¹ Os *Hats* [chapéus] tomaram seu nome por serem como os camaradas arrojados que usavam o tricórnio da época ... Os *Caps* [bonés] receberam este apelido porque diziam que pareciam velhas tímidas em toucas de noite." Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, p. 243.

teriam de fazer mais do que se oporem aos federalistas no Congresso e no gabinete: teriam de retirar seus adversários do posto ocupado. Para isto, precisariam vencer as eleições nacionais e, para vencer as eleições nacionais, teriam de organizar seus seguidores pelo país inteiro. Em menos de uma década, Jefferson, Madison e outros solidários com suas idéias criaram um partido político que foi organizado de cima até os menores distritos, municipalidades e áreas eleitorais, uma organização que reforçaria a lealdade de seus seguidores entre e durante as campanhas das eleições, para terem a certeza de que todos compareceriam às urnas. Esse Partido Republicano (cujo nome logo foi mudado para Republicano Democrático e, uma geração adiante, Democrático) tornou-se o primeiro partido *eleitoral* popularmente apoiado do mundo. Assim, uma das instituições políticas mais fundamentais e características da democracia moderna, o partido político, explodira além de seus confins no Parlamento e nas legislaturas para organizar os cidadãos e mobilizar os que apoiavam os partidos nas eleições nacionais.

Na época em que o jovem aristocrata francês Alexis de Tocqueville visitou os Estados Unidos em 1830, as primeiras cinco instituições políticas democráticas descritas anteriormente já haviam aparecido na América do Norte. Essas instituições pareceram-lhe tão profundamente enraizadas e disseminadas que ele não hesitou em se referir aos Estados Unidos como uma democracia. Naquele país, dizia ele, o povo era soberano, "a sociedade se governa por si mesma" e o poder da maioria era ilimitado.² Tocqueville estava assombrado com a multiplicidade de associações em que os norte-americanos se organizavam para qualquer finalidade. Entre essas associações, destacavam-se dois grandes partidos políticos. Pareceu a Tocqueville que nos Estados Unidos a democracia era a mais completa que alguém poderia imaginar.

No século seguinte, todas as cinco instituições democráticas básicas observadas por Tocqueville em sua visita à América do Norte foram consolidadas em mais de uma dúzia de outros países.

² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, v. i, Nova York, Schocken Books, 1961. p. 51.

Muitos observadores na Europa e nos Estados Unidos chegaram à conclusão de que qualquer país que tivesse a aspiração de ser civilizado e avançado teria necessariamente de adotar uma forma democrática de governo.

Não obstante, faltava a sexta instituição fundamental [cidadania inclusiva] - até mesmo a cidadania. Embora Tocqueville afirmasse que "o estado de Maryland, fundado por homens de classe, foi o primeiro a proclamar o sufrágio universal", como quase todos os homens (e mulheres) de seu tempo, tacitamente pressupôs que "universal" não incluísse as mulheres.³ Não incluía alguns homens. O "sufrágio universal" de Maryland também excluía a maioria dos afro-americanos. Por toda parte, em países que eram mais ou menos democráticos, como os Estados Unidos, uma boa metade de todos os adultos estava completamente excluída da vida política nacional simplesmente por serem mulheres; além disso, o sufrágio era negado a muitos homens porque não satisfaziam as exigências de ser alfabetizados ou ter propriedades, exclusão essa apoiada por muita gente que se considerava defensora de um governo democrático ou republicano. A Nova Zelândia estendeu às mulheres o sufrágio nas eleições nacionais em 1893 e a Austrália em 1902, mas em países democráticos, em outros aspectos, as mulheres não obtiveram o sufrágio em eleições nacionais até mais ou menos 1920. Na Bélgica, na França e na Suíça - países que a maioria das pessoas chamaria de altamente democráticos -, as mulheres só puderam votar depois da Segunda Guerra Mundial.

Hoje ainda é difícil para muita gente apreender o que "democracia" significava para os que nos precederam; permita-me enfatizar mais uma vez a diferença: durante 25 séculos, em todas as democracias e repúblicas, os direitos de se envolver plenamente na vida política estavam restritos a uma minoria de adultos. O governo "democrático" era um governo apenas de homens - e nem todos... Somente no século XX é que tanto na teoria como na prática a democracia veio a exigir que os direitos de envolver-se plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas

Idem, ibidem, p. 50.

exceções - se é que devesse haver alguma -, a toda a população adulta com residência permanente em um país.

Tomadas integralmente, essas seis instituições políticas não constituem apenas um novo tipo de sistema político, mas uma nova espécie de governo popular, um tipo de "democracia" que jamais existira pelos 25 séculos de experiência, desde a primeira *democracia* em Atenas e a primeira *república* em Roma. Tomadas em seu conjunto, as instituições do moderno governo representativo democrático são historicamente únicas; por isso é bom que recebam seu próprio nome. Esse tipo moderno de governo democrático em grande escala às vezes é chamado de *poliarquia* - democracia poliárquica.

Palavras sobre palavras

Poliarquia deriva de palavras gregas que significam "muitos" e "governo"; assim, "o governo de muitos" se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu a introduzimos, por ser uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna. Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito - como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis. (Voltarei a essa diferença daqui a pouco.)

Embora muitas vezes outros fatores contribuíssem, as seis instituições políticas da democracia poliárquica apareceram, pelo me-

nos em parte, como reação a exigências de inclusão e participação na vida política. Em países que são hoje chamados *democracias*, existem todas as seis instituições. Você poderia muito bem perguntar: algumas dessas instituições não serão mais do que produtos de lutas históricas do passado? Por que elas ainda são necessárias hoje?

O fator tamanho

Antes de responder, tenho de chamar atenção para uma importante ressalva. Como adverti no início deste capítulo, estamos ponderando as instituições necessárias para o governo de um país democrático. Por que "país"? Porque todas as instituições necessárias para um país democrático nem sempre seriam exigidas para uma unidade muito menor do que um país.

Imagine uma comissão democraticamente governada - ou um clube, ou uma cidadezinha bem pequena. A igualdade no voto pareceria necessária, mas unidades pequenas como essas poderiam resolver seus problemas sem muitos funcionários eleitos: talvez um moderador para presidir as reuniões, um secretário-tesoureiro para tratar das minutas e da contabilidade. Os próprios participantes poderiam decidir praticamente tudo nessas reuniões, deixando os detalhes para o secretário-tesoureiro. O governo de pequenas organizações não precisaria ser governos *representativos* plenamente desenvolvidos, em que os cidadãos elejam representantes encarregados de promulgar leis e criar políticas. No entanto, esses governos poderiam ser democráticos, talvez até bastante democráticos. Assim, embora lhes faltassem partidos políticos ou outras associações políticas independentes, poderiam ser bastante democráticos. Na verdade, poderíamos concordar com a visão democrática e republicana clássica que com pequenas ações organizaram "partidos" que são não somente desnecessários mas completamente perniciosos. Em lugar da oposição exarcebada pelo partidatismo, pelos conluios, pelos partidos políticos e assim por diante, podemos optar pela união, pelo consenso, pelo acordo consumado pela discussão e pelo respeito mútuo.

FIGURA7. Por que as instituições são necessárias

Numa unidade grande como um país, essas instituições políticas da democracia poliárquica ...

São necessárias para satisfazer os seguintes critérios democráticos:

1. Representantes eleitos ...	Participação efetiva Controle do programa
2. Eleições livres, justas e frequentes	Igualdade de voto Controle do programa
3. Liberdade de expressão ...	Participação efetiva Entendimento esclarecido Controle do programa
4. Informação alternativa ...	Participação efetiva Entendimento esclarecido
5. Autonomia para as associações ...	Controle do programa Participação efetiva
6. Cidadania inclusiva ...	Entendimento esclarecido Controle do programa Plena inclusão

As instituições políticas rigorosamente exigidas para um governo democrático dependem do tamanho da unidade. As seis instituições listadas anteriormente desenvolveram-se porque são necessárias para governar *países*, não unidades menores. A democracia poliárquica é o governo democrático na grande escala do país ou estado-nação.

Voltando às nossas perguntas: as instituições da democracia poliárquica serão realmente necessárias para a democracia na grande escala de um país?

Por que (e quando) a democracia exige [1] representantes eleitos?

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem *participar efetivamente* quando o número

de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter a certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários - ou seja: como os cidadãos poderão *controlar o programa de planejamento* das decisões do governo?

Naturalmente, é complicadíssimo satisfazer a essas exigências da democracia numa unidade política do tamanho de um país; para falar a verdade, até certo ponto quase impossível. No entanto, como acontece com outros critérios democráticos bastante exigentes, este pode também servir como padrão para avaliar possibilidades e soluções alternativas. Está muito claro que as exigências não estarão satisfeitas se os funcionários mais importantes do governo fizerem o planejamento e adotarem políticas independentemente dos desejos dos cidadãos. A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes.

Para nós, esta solução parece óbvia - mas o que nos parece óbvio talvez não tenha sido tão óbvio para nossos predecessores.

Como vimos no Capítulo 2, até muito pouco tempo a possibilidade de que os cidadãos pudessem escolher ou rejeitar representantes com autoridade para legislar por meio de eleições continuava amplamente estranha à teoria e à prática da democracia. Como também já vimos, a eleição de representantes desenvolveu-se principalmente durante a Idade Média, quando os monarcas perceberam que para impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consentimento da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos não muito anônimos nas maiores cidades.

Até o século XVIII, a visão comum era a de que um governo democrático ou republicano significasse governo do povo e que, para governar, o povo teria de se reunir em um único local e votar sobre decretos, leis ou políticas. *Democracia* teria de ser uma democracia de assembleias populares; "democracia representativa" seria uma contradição. Explícita ou implicitamente, uma república ou uma democracia só poderia existir numa pequena unidade,

como uma cidade, pequena ou grande. Autores que defendiam esse ponto de vista, como Jean-Jacques Rousseau ou Montesquieu, conheciam perfeitamente as desvantagens de um pequeno estado, especialmente se comparado à superioridade militar de um estado bem maior, e eram muitíssimo pessimistas sobre as perspectivas futuras para a verdadeira democracia.

A visão comum foi rapidamente superada e posta de lado pela força da investida do estado nacional. O próprio Rousseau compreendia claramente que, para um país grande como a Polônia (para o qual ele propôs uma constituição), seria necessária a representação. Pouco depois, essa visão comum foi rechaçada do palco da história com a chegada da democracia nos Estados Unidos da América.

No final de 1787, quando a Convenção Constitucional se reuniu na Filadélfia para criar uma constituição adequada para um grande país com uma população cada vez maior, os delegados conheciam muito bem a tradição histórica. Seria possível existir uma república da gigantesca escala já atingida pelos Estados Unidos, para não mencionar a escala ainda maior prevista pelos delegados?*

Contudo, ninguém questionava que uma república que viesse a existir na América do Norte tivesse de assumir a forma de república *representativa*. Devido à demorada experiência com a representação nas legislaturas coloniais e estatais no Congresso Continental, a viabilidade do governo representativo estava praticamente além da discussão.

Em meados do século XIX, a visão tradicional era ignorada, esquecida ou, quando lembrada, tratada como se fosse irrelevante. Stuart Mill escreveu, em 1861:

É evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade; e que, em última análise, nada pode

* Alguns delegados temerários previram que os Estados Unidos poderiam, em última análise, chegar a ter cem milhões de habitantes. Este número foi atingido em 1915.

ser menos desejável do que a admissão de todos numa parcela do poder soberano do estado. Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, todos não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena; portanto, o tipo ideal do governo perfeito deve ser representativo.⁴

Por que a democracia exige [2] eleições livres, justas e freqüentes?

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma *oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais*. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente. Mesmo assim, eleições livres e justas não são o bastante. Imagine eleger representantes para um período de - digamos - vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o *controle final sobre o planejamento*, as eleições também devem ser freqüentes.

A melhor maneira de implementar eleições livres e justas não é evidente. No final do século XIX, o voto secreto começou a substituir a mão erguida em público. Embora o voto aberto ainda tenha poucos defensores, o segredo se tornou o padrão geral; um país em que ele é amplamente violado seria considerado desprovido de eleições livres e justas. A discussão sobre o tipo de sistema de voto que melhor corresponda aos padrões da justiça continua. Será um sistema de representação proporcional, como o empregado na maioria dos países democráticos, mais justo do que o sistema *First-Past-the-Post** usado na Inglaterra e nos Estados Unidos? Pode-se apresentar argumentos razoáveis para ambos, como vere-

⁴ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nova York, Liberal Arts Press, 1958, p. 55.

* Expressão inglesa que significa, literalmente, "o primeiro a ultrapassar a linha de chegada". Esta expressão foi "tomada emprestada" do jargão das corridas de cavalos. No caso da eleição, é usada porque o candidato com mais votos entre os distritos é o que representa a região e não o mais votado da região. (N. do E.)

mos ao voltarmos a essa questão no Capítulo 10. Não obstante, em discussões sobre diferentes sistemas de voto, pressupõe-se a necessidade de um sistema justo; a melhor maneira de obter a justiça e outros objetivos razoáveis é apenas uma questão técnica.

Que frequência deveriam ter as eleições? A julgar pelos métodos habituais em países democráticos no século XX, diríamos que eleições anuais para os representantes do legislativo seriam frequentes demais e que um prazo além de cinco anos seria muito exagerado. Evidentemente, os democratas podem muito bem discordar a respeito do intervalo específico e de como ele poderia variar em diferentes postos e em diferentes tradições. O caso é que, sem eleições frequentes, os cidadãos perderiam um verdadeiro controle sobre os funcionários eleitos.

Por que a democracia exige a [3] livre expressão?

Para começar, a liberdade de expressão é um requisito para que os cidadãos realmente *participem* da vida política. Como poderão eles tornar conhecidos seus pontos de vista e persuadir seus camaradas e seus representantes a adotá-los, a não ser expressando-se livremente sobre todas as questões relacionadas à conduta do governo? Se tiverem de levar em conta as idéias de outros, será preciso escutar o que esses outros tenham a dizer. A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer.

Para se adquirir uma *compreensão esclarecida* de possíveis atos e políticas do governo, também é preciso a liberdade de expressão. Para adquirir a competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, escutar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem - e aprender de outras maneiras que dependem da liberdade de expressão.

Por fim, sem a liberdade de expressão, os cidadãos logo perderiam sua capacidade de influenciar o *programa de planejamento* das decisões do governo. Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia.

Por que a democracia exige [4] a existência de fontes alternativas e independentes de informação?

Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas. Pense na necessidade de *compreensão esclarecida*. Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista.

Pense ainda sobre a *participação efetiva* e a influência no *planejamento público*. Como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se toda a informação que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte - o governo, digamos - ou, por exemplo, um único partido, uma só facção ou um único interesse?

Por que a democracia exige [5] associações independentes?

Como vimos anteriormente, foi preciso uma virada radical nas maneiras de pensar para aceitar a necessidade de associações políticas: grupos de interesse, organizações de *lobby*, partidos políticos. No entanto, se uma grande república exige que representantes sejam eleitos, então, como as eleições poderão ser contestadas? Formar uma organização, como um partido político, dá a um grupo uma evidente vantagem eleitoral. Se um grupo quer obter essa vantagem, não a desejarão também outros que discordem de suas políticas? Por que a atividade política deveria ser interrompida entre as eleições? Os legisladores podem ser influenciados; as causas podem ser apresentadas, políticas podem ser implementadas, nomeações podem ser procuradas. Assim, ao contrário de uma cidadezinha, a democracia na grande escala de um país faz com que as associações políticas se tornem ao mesmo tempo necessárias e de-

sejáveis. Seja como for, como poderiam ser evitadas sem prejudicar o direito fundamental dos cidadãos de participar efetivamente do governo? Numa grande república, eles não são apenas necessários e desejáveis, mas inevitáveis. Associações independentes também são uma fonte de *educação cívica e esclarecimento cívico*: proporcionam informação aos cidadãos e, além disso, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas.

Por que a democracia exige uma [6] cidadania inclusiva?

Naturalmente, a resposta será encontrada nas razões que nos levaram à conclusão do capítulo anterior. Não é preciso repeti-las aqui.

Podemos ver as instituições políticas descritas neste capítulo e resumidas na Figura 6 de várias maneiras. Um país que não possua uma ou mais dessas instituições até esse ponto não está suficientemente democratizado; o conhecimento das instituições políticas básicas pode nos ajudar a criar uma estratégia para realizar uma *transição* completa para a democracia representativa moderna. Para um país que apenas recentemente fez a transição, esse conhecimento pode ajudar a nos informar sobre as instituições decisivas que precisam ser *reforçadas, aprofundadas e consolidadas*. Como são todas necessárias para a democracia representativa moderna (a democracia poliárquica), também podemos ver que elas estabelecem *um nível mínimo para a democracia*.

As pessoas que vivem em democracias mais antigas, em que a transição para a democracia ocorreu há algumas gerações e as instituições políticas listadas na Figura 6 estão hoje solidamente estabelecidas, enfrentam hoje uma dificuldade diferente e igualmente complicada. Ainda que necessárias para a democratização, com toda a certeza essas instituições não são *suficientes* para atingir plenamente os critérios democráticos listados na Figura 6 [p.99] [?] e descritos no Capítulo 4 [p.50]. Não teremos então a liberdade, talvez até a obrigação, de avaliar as nossas instituições democráticas em relação a esses critérios? Parece-me óbvio, como a muita gente, que, ponderadas em relação a critérios democráticos, as instituições políticas existentes apresentam muitas falhas.

Assim como precisamos de estratégias para produzir uma transição para a democracia em países não-democráticos e para consolidar as instituições democráticas em países recentemente democratizados, nas democracias mais antigas é necessário pensar se e como ultrapassar o nível existente de democracia.

Deixe-me expor dessa maneira: em muitos países, é preciso atingir a democratização até o nível da democracia poliárquica. No entanto, a dificuldade para os cidadãos nas democracias mais antigas é descobrir como elas poderiam chegar a um nível de democratização *além* da democracia poliárquica.