

Dahl e o processo democrático

Robert Dahl (nascido em 1915) é professor emérito de Ciência Política da Universidade de Yale, onde ensinou durante largo período, tendo exercido a presidência da American Political Science Association e merecido importantes prêmios, consagradores do reconhecimento de suas contribuições à ciência política. Em sua vasta bibliografia, destacam-se: *Dilemmas of Pluralistic Democracy: Autonomy vs Control*; *Polyarchy: Participation and Opposition*; *After de Revolution? Authority in a Good Society* e *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. *Democracy and its critics* (Yale University Press, 1989) corresponde a uma síntese de sua prolongada meditação acerca da democracia, texto que tomaremos por base na apresentação de suas idéias, sendo as citações retiradas da mencionada edição (1989). Dedicou-se ainda à elaboração de uma versão popular de suas idéias no livro *On democracy* (Yale University Press, 1998), que mereceu ampla acolhida em diversos países (Tradução brasileira: *Sobre a democracia*, UnB, 2001; espanhola: *La democracia. Una guia para los ciudadanos*. Madrid, Santillana, 1999, sendo que no México e outros países hispano-americanos a edição ficou a cargo da Aguillar).

Dahl parte da tese de que as tentativas de teorizar sobre a democracia têm deixado pontos obscuros e questões sem resposta. A utilização do termo de forma vaga leva a suposição de que poderia aplicar-se universalmente. Também aqui é necessário limitar e precisar o objeto. Convém, portanto, enfatizar que a democracia diz respeito à organização da vida política em sociedade. Desse ângulo, o essencial e definidor consiste no *processo de adoção das decisões que se tornarão obrigatórias*. A plena compreensão desse processo, ainda que não signifique a eliminação de dúvidas e controvérsias, servirá para aferir as circunstâncias em que estejamos em presença de governos democráticos. Ao privilegiar-se o processo, estamos trazendo para primeiro plano as instituições garantidoras de seu caráter democrático. Contudo, não se pode passar diretamente a estas sem assumir determinados pressupostos teóricos. Estes, certamente, reintroduzem dúvidas e componentes subjetivos porquanto se trata de assumir circunstâncias ideais, que nunca se dão com tal inteireza na realidade. Ainda assim, este é um risco que não pode ser evitado. O mérito de Dahl reside precisamente na forma como enfrenta tais problemas.

A suposição de que uma parte substancial dos adultos acha-se adequadamente qualificada para governar a si mesma é denominada por Dahl de *Princípio Forte de Igualdade* (*Strong Principle of Equality*). Essa é a solução encontrada para ultrapassar o impasse a que leva a idéia de que haveria um princípio intrínseco de igualdade. Embora, do ponto de vista liberal, isto é, da igualdade perante a lei, não se possa recusar a igualdade intrínseca da pessoa humana, a experiência histórica da democratização da idéia liberal sugere que essa espécie de princípio – muito próxima da tradição do direito natural – não foi capaz de fornecer critérios gerais aptos a nortear a disseminação do sufrágio. Concretamente, a eliminação da regra diferenciadora instaurada pela exigência de certos níveis de renda somente se deu quando a massa trabalhadora evidenciou a especificidade de seus interesses, o que impossibilitava (ou pelo menos dificultava) viesse a colocar-se a

reboque do antigo absolutismo. A renda como elemento diferenciador fora sugerida pelo próprio curso histórico, já que somente os proprietários tinham condições reais de contrapor-se ao Monarca absoluto. O novo passo (isto é, a democratização do sufrágio), portanto, não foi justificado, por nenhum princípio geral associado à idéia de igualdade. É esse tipo de problemática que Dahl pretende ultrapassar ao assumir um princípio geral confirmado pela experiência e não deduzido da franja do direito natural, isto é, a mencionada suposição de que o contingente básico da população adulta está em condições de participar do processo decisório. Essa hipótese (o princípio forte de igualdade, segundo Dahl) é discutida no livro sobretudo para evidenciar que faculta o passo seguinte, ao contrário da meditação teórica precedente (Bentham, Mill, etc.). Esse pano de fundo será melhor compreendido, entretanto, à luz dos critérios definidores do caráter democrático do processo decisório.

Se fosse possível observar rigorosamente os critérios de Dahl, então nos encontraríamos *diante do processo democrático perfeito e do perfeito governo democrático*. É certo, escreve Dahl, *que um processo democrático perfeito ou um perfeito governo democrático nunca existiu na atualidade. Representam (os critérios) idéias das possibilidades humanas com as quais as circunstâncias vigentes podem ser comparadas* (ed. cit., p. 109).

Resumidamente, são os seguintes, na forma como o próprio autor os enuncia:

I) No processo de adoção de decisões obrigatórias, em sua inteireza, os cidadãos devem ter adequada oportunidade - e também igual oportunidade - de expressar suas preferências, do mesmo modo que em relação às conseqüências finais. Devem, do mesmo modo, dispor de igual e adequada oportunidade para colocar as questões na agenda e para expressar as razões pelas quais nutrem tal preferência. Explicitando melhor o que tem em vista, Dahl denomina-o de participação efetiva, isto é, o processo democrático deve assegurar e alcançar a *participação efetiva* dos cidadãos.

II) No estágio essencial das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada igual oportunidade de expressar uma escolha que seja equivalente à escolha manifestada por qualquer outro cidadão. Na determinação dos resultados no estágio decisivo, estas escolhas - e somente elas - devem ser levadas em conta. O critério considerado visa possibilitar a aferição do caráter efetivamente democrático do sistema eleitoral, sem insinuar a preferência por esse ou aquele método, mas automaticamente apto a desmascarar os simulacros que os sistemas totalitários e autoritários revelaram-se capazes de inventar.

III) Todo cidadão deve ter igual e adequada oportunidade de descobrir e confirmar (com o tempo permitido pela necessidade da decisão) qual a escolha que melhor corresponde ao interesse dos cidadãos. O problema aqui é o do reconhecimento da legitimidade de todos os interesses. Subsidiariamente emerge o da suficiente qualificação cultural do eleitor para identificar adequadamente os seus interesses. Dahl refere que Stuart Mill dava-se conta do problema ao atribuir uma parte da responsabilidade pela decisão ao representante.

IV) Os cidadãos devem ter oportunidade de decidir que matérias devem ser colocadas na agenda das decisões a serem adotadas através do processo democrático.

De posse desses critérios, Dahl volta a debruçar-se sobre o curso histórico para aferir, no quadro mundial, quais as nações que seriam classificadas de democráticas a fim de responder a estas questões magnas: por que somente alguns países são democráticos, a que condições devem atender as nações que aspirem a consagrar o processo democrático?

Dahl procede à análise de período histórico dilatado para constatar que a democratização, ascendente no século XX, entra em declínio na maior parte desta centúria, voltando a progredir no pós-guerra e, mais acentuadamente, desde os anos oitenta. Na primeira metade desta última década, das 157 nações existentes, encontra apenas 41 democracias plenas (25% do total) e mais 10 com algumas restrições, alcançando 31%. Dahl chama tais regimes de *poliarquias* (governo de muitos), preferência que discutiremos ao fim da exposição. Em síntese, as conclusões de Dahl não diferem radicalmente daquelas apresentadas no estudo que Samuel Huntington (1927/2008) dedicou ao mesmo tema.

De maior interesse revestem-se as suas conclusões sobre as sociedades em que se consolidaram sistemas democráticos.

Dahl aponta as seguintes características existentes naquelas nações onde se implantaram, firmemente, instituições democráticas: níveis relativamente altos de renda e de prosperidade *per capita*; longos ciclos de incremento da renda e da prosperidade *per capita*; altos padrões de urbanização; população agrícola relativamente pequena ou declinante; grande diversidade ocupacional; alfabetização extensiva; número relativamente elevado de pessoas que freqüentaram escolas de nível superior; ordem econômica na qual a produção é majoritariamente realizada por firmas autônomas cujas decisões são orientadas basicamente pelos mercados nacional e internacional, e níveis relativamente altos dos indicadores convencionais de bem-estar social, como número de médicos e hospitais por mil habitantes; expectativa de vida; mortalidade infantil; número de famílias possuidoras de bens de consumo durável e assim por diante. Na vasta literatura dedicada ao exame do tema, não há nada de tão firmemente estabelecido como a correlação entre o tipo de sociedade descrito e a democracia, preferindo denominá-la de *sociedade moderna, dinâmica e pluralística* (MDP).

Duas são as características das sociedades modernas, dinâmicas e pluralísticas (MDP) que favorecem a democracia: 1ª) o poder, a influência e a autoridade encontram-se dispersos em ampla variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações, ao invés de concentrarem-se num único pólo; e, 2ª) encorajam as atitudes e crenças favoráveis aos ideais democráticos. Nas sociedades classificadas como MDP, os recursos políticos acham-se dispersos, do mesmo modo que o dinheiro, conhecimento, status e acesso às organizações; também as alocações estratégicas não se acham concentradas, particularmente na economia, no conhecimento científico, na educação e na cultura em geral, do mesmo modo que as posições favorecedoras da barganha. Nas situações encontradas em tais sociedades, dificilmente a disputa política restringe-se a pequenas elites.

Tais constatações, aduz Dahl, mereceriam pelo menos duas qualificações. A primeira é que a dispersão do poder, se inibe o seu monopólio por determinado grupo, nem por isto significa que haja eliminado desigualdade em sua distribuição. E, a segunda, se a

democracia desenvolveu-se nas sociedades do tipo MDP, não significa que um país que não haja ascendido àquela condição esteja impossibilitado de alcançá-la. A esse propósito, lembra o exemplo da Índia, onde, apesar da tendência ao exercício autoritário do poder pelo Primeiro Ministro, na gestão de Indira Gandhi, funcionam plenamente as instituições do sistema representativo.

Quais são, na visão de Dahl, as condições efetivamente impeditivas do florescimento das instituições democráticas?

A primeira e mais importante reside na intervenção das Forças Armadas na vida política. Assim, para a manutenção do processo democrático, duas são as exigências apresentadas por Dahl: 1ª) existência de controle civil sobre as Forças Armadas, que, embora necessário, não é suficiente, impondo-se, simultaneamente, 2ª) que os civis incumbidos de controlar os militares estejam, por sua vez, submetidos ao processo democrático. À luz da experiência histórica, Dahl enumera as seguintes formas pelas quais o problema pode ser enfrentado: *Primeira* – Redução dos efetivos militares a proporções insignificantes. A seu ver, dificilmente podem ser eliminadas, lembrando o caso do Japão que se comprometeu a fazê-lo, com a Constituição de 1947, mas acabou restaurando uma força nacional de defesa; *Segunda* – O Estado democrático pode disseminar o controle sobre os militares, atribuindo-o a diferentes governos locais. Historicamente, a circunstância verificou-se nos países de língua inglesa, com a manutenção de milícias formadas nas localidades. Contemporaneamente, somente a Suíça faz repousar a defesa em agrupamentos de cidadãos controlados diretamente pelos cantões; *Terceira* – Compor as Forças Armadas com contingentes temporários, para assegurar que observem a orientação democrática seguida pela população; *Quarta* – Educação dos soldados profissionais, notadamente os oficiais, na fidelidade à liderança civil democraticamente eleita. A esse propósito escreve textualmente: “Num país democrático, os militares profissionais passaram a escola da formação como cidadãos, em conseqüência do que participam das crenças civis quanto à legitimidade da ordem constitucional e no que se refere à idéia e à prática da democracia; contudo, o seu senso de obrigação na obediência à liderança civil eleita pode ser reforçado pelo código profissional do estamento militar”. (ed. cit., p. 249)

O tema focalizado por Dahl recebeu um desenvolvimento acabado na obra de Samuel Huntington - *The Soldier and the State* (1957; 7ª ed., Harvard University Press, 1981), com a qual procurou familiarizar-nos o Tenente Brigadeiro Murillo Santos no livro *O caminho da profissionalização das Forças Armadas* (Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Cultural da Aeronáutica, 1991). Para Huntington, embora os militares estejam presentes desde os primórdios da civilização, o aparecimento do oficialato militar como uma profissão, perfeitamente definida e situada apropriadamente no conjunto social, é fenômeno do início do século XIX. Com base no estudo da experiência histórica dos principais países, comprova que a ingerência militar no processo político é sempre um indicador de baixos níveis de profissionalização. Tendo presente essa tese, Murillo Santos debruça-se sobre a história militar brasileira para concluir que o empenho de profissionalização corresponde a uma constante.

A questão das tradições culturais como favorecedoras ou impeditivas do florescimento das instituições do sistema representativo também é suscitada por Dahl. De um modo geral, esse aspecto é negligenciado pela literatura especializada de língua inglesa. Tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, a ciência política procurou identificar aquelas variáveis passíveis de serem mensuradas e esse caminho facultou, sem dúvida, inúmeros avanços. Basta lembrar aqui, mais uma vez, a eficácia alcançada pelas previsões dos resultados eleitorais. De igual modo, os instrumentos de aferição do posicionamento da opinião pública, em face de questões concretas, foram significativamente aperfeiçoados. Contudo, a questão da valoração coletiva não pode ser eliminada quando as perguntas adquirem tal grau de generalidade, a exemplo do tema considerado por Dahl, isto é, as razões pelas quais os sistemas democráticos só conseguiram sobreviver em reduzido número de países.

Dahl aponta, de início, com um obstáculo o que denomina de subsistemas culturais. As sociedades denominadas de MDP geralmente apresentam elevados graus de integração e unidade. Ainda assim, em certos países ocorrem algumas cisões que podem obstaculizar o funcionamento das instituições do sistema representativo. Tal é o caso de minorias religiosas que se tenham afeiçoado à violência, como se dá no Líbano e em outras partes do mundo. Quando as divisões desse tipo devem ser contidas em certos marcos legais, a fórmula para a manutenção da democracia é o que Dahl denomina de sistema consorcial. Sua primeira característica consiste na formação de governos de coalizão, com representação dos mais importantes segmentos em que se divide a sociedade. A Bélgica está entre os exemplos invocados. Como se sabe, os belgas se subdividem em flamengos e valões, que se diferenciam tanto no que se refere à língua como à religião. O país experimentou largos ciclos de guerras religiosas e as cisões acabaram assumindo feição geográfica. Em que pese tais circunstâncias, a garantia de representação para os principais segmentos assegurou a estabilidade das instituições. Na opinião de Dahl, o sistema consorcial pode ser útil na superação de períodos de lutas intestinas, como se deu na Colômbia, ou de fases autoritárias, a exemplo do que se verificou na Venezuela.

Dahl considera equivocada a atitude dos estudiosos que supõem seja de pouca significação a presença de subsistemas culturais ou entendem que sequer mereceriam ser considerados como variáveis independentes. Sem embargo da dificuldade de mensurá-las de forma a apaziguar as controvérsias.

Dahl afronta diretamente a denominada questão da *cultura política*. Sob essa denominação arrola as crenças acerca da autoridade; da eficácia dos governos e da presença de alternativas de organização social mais eficazes em face de problemas cruciais; a extensão da confiança nas lideranças políticas; posicionamento em face do conflito e da cooperação e algumas outras. Escreve: “Um país com uma cultura política fortemente favorável à poliarquia atravessará crises que trariam a sua bancarrota num país onde contasse com menor suporte da cultura política. Em muitos países, na verdade, inexistente cultura política favorável às idéias e práticas democráticas. Isto não quer dizer que a poliarquia não possa existir nesse país mas que provavelmente será instável. Nem que uma cultura política mais favorável não possa surgir no país em que inexistente atualmente. Na

medida em que um país desenvolva uma sociedade do tipo MDP, por exemplo, é provável que desenvolva e sustente, igualmente, crenças, atitudes e comportamentos das autoridades mais favoráveis à poliarquia. Mas a evolução da cultura política é necessariamente lenta e vagarosa em relação às mais rápidas mudanças, nas estruturas e processos de uma sociedade em desenvolvimento. E, de todos os modos, para grande número de países, uma sociedade da tipo MDP ainda corresponde a um longo caminho”. (ed. cit., p. 263).

Robert Dahl aborda ainda outras questões a exemplo dos temas da minoria e da maioria ou das possibilidades e condições da extensão do processo democrático a outras esferas da vida social. Mas nossa intenção aqui não consistiu em proceder a inventário exaustivo de sua trajetória de pensador liberal, magistralmente resumida em *Democracy and its Critics*. Desejávamos simplesmente chamar a atenção para esse nome, do mesmo modo que para algumas de suas contribuições ao desenvolvimento da doutrina política.

Pode-se considerar como um notável progresso a idéia de conceituar a democracia como um processo decisório relacionado às medidas que se tornarão obrigatórias para todos. Semelhante conceituação – e as exigências que impõe para merecer a denominação de democrático – permite compreender que a democracia está longe de ser um *valor universal* como chegou a afirmar, entre nós, um socialista totalitário recém-convertido. Aplica-se a um segmento da vida em sociedade, embora essencial. Certamente não é eficaz na educação dos filhos ou na gestão empresarial. Conceituada como processo decisório, a democracia requer participação efetiva e desenvolvimento cultural suficiente para identificar seus interesses em meio a complexidade da sociedade moderna e pluralista, enfim, de mecanismos capazes de permitir que a seleção das prioridades governamentais (que Dahl chama de agenda) seja estabelecida de modo participativo e em igualdade de condições. Os partidos políticos, as funções atribuídas à representação popular, a periodicidade das eleições - tudo isto garante a feição democrática de certo número de países.

A discussão do tema *cultura política*, considerado um verdadeiro tabu para muitos estudiosos da política, obcecados pela medida – e tudo querendo submeter a essa bitola – também é uma valiosa contribuição. Em países como o Brasil, os liberais são instados a reconhecer que as tradições culturais predominantes lhes são desfavoráveis. Sem enfrentar essa questão, dificilmente serão capazes de formular políticas mobilizadoras, aptas a contribuir para a consolidação e a subsequente hegemonia das tradições favoráveis.

Ainda uma palavra sobre a preferência de Dahl pela denominação de *poliarquia* para os regimes existentes nos países democráticos. No livro que ora comentamos, Dahl remonta à democracia grega e afirma que a grande transformação que experimentou, ao renascer dos últimos séculos, diz respeito às dimensões do território que pretende abranger. Ali a cidade-Estado; aqui o Estado-nação. Em ambos os casos, a democracia teria idêntica natureza. Ainda que o testemunho da vida na Grécia Antiga nos tenha chegado extremamente mutilada – e através de tantas mediações deformadoras – sendo difícil dirimir as controvérsias, a tese de Dahl é perfeitamente objetável.

Tendo dedicado grande parte de sua fecunda existência ao estudo da Grécia Antiga, notadamente de seu pensamento político, Sir Ernest Baker (1874-1960) – professor

da Universidade de Oxford e posteriormente, diretor do *King's College*, de Londres – deixou-nos algumas obras que facultam avaliação definitiva dos principais de seus aspectos. Entre outras, *Teoria política grega*, onde estuda o pensamento de Platão, traduzida ao português; e a análise de *A Política*, de Aristóteles, que traduziu para o inglês, redigindo para essa edição uma longa introdução, igualmente publicada no Brasil. Em relação ao tema que ora nos interessa, divulgou na revista *Diogene*, patrocinada pela Unesco, ensaio intitulado *A democracia antiga*, transcrito no volume II. Em síntese, no que se refere ao essencial do processo democrático, difere substancialmente do entendimento moderno. Assim, desde o século passado e na medida em que aprofunda a democratização da idéia liberal, o acesso ao poder deixa de constituir monopólio de um grupo social determinado, nem este se concentra num único polo, como bem o destaca Dahl. Nas cidades gregas, as funções mais eminentes estavam reservadas aos representantes das famílias importantes, embora a escolha se desse por eleições. Até onde sabemos, os líderes mais destacados mantêm entre si graus próximos de parentesco, a exemplo de Péricles, casado com uma neta de Clístenes. Além disto, como diz expressamente Ernest Baker, havia muito pouca eleição, no sentido estrito do termo, dos membros do executivo. O processo considerado democrático era o sorteio. Mesmo a formação da agenda a ser submetida à *ágora* não tinha nada de democrático, como o entendemos contemporaneamente.

De sorte que o vezo de remontar a democracia moderna ao mundo grego não pode ser aceito sem restrições. Muito menos supor que nos teria fornecido o modelo apropriado, o único digno de merecer o nome. Deste modo, não parece justificado o rigor teórico manifestado por Dahl, ao sugerir uma outra denominação para a democracia moderna.

Sem embargo dessa discordância, sua contribuição, como destacamos, é das mais relevantes.

No livro *On Democracy*, Robert Dahl insere o gráfico adiante relativo ao processo de disseminação dos regimes democráticos:

Gráfico III

% dos países democráticos sobre o total (1860 - 1995)

A democracia representativa e seus críticos

Na crítica a que tem sido submetido o sistema democrático-representativo, cumpre considerar de modo autônomo aquela proveniente dos grupos que, preconizando outra alternativa, cuidam de exacerbar os seus inevitáveis defeitos de forma a transformá-los em impasses de tais proporções que implicam na pura e simples rejeição. O outro segmento compreende aquelas pessoas efetivamente interessadas em prosseguir na rota de seu aperfeiçoamento, o que tem sido uma constante desde a sua consolidação no século XVIII, na Inglaterra, a partir do que se deu sua adoção como modelo digno de ser disseminado.

Nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos, os níveis de abstenção tornaram-se o grande cavalo de batalha daqueles críticos. Nesses países, após o fracasso da experiência soviética, à qual creditavam a manutenção, no Ocidente, da chama da igualdade – sem embargo do repúdio ao totalitarismo – ressuscitaram o fantasma da democracia direta. Em conseqüência, readquirem merecida atualidade os estudos sobre a democracia

ateniense. Precedentemente, os de maior sucesso seriam da lavra de sir Ernst Baker (1874/1960). Tiveram o mérito de fazer renascer a compreensão, comum no século XVIII, de que se tratava do **sorteio**. O próprio Rousseau destaca tal aspecto, do mesmo modo que Montesquieu e outros autores daquele período. O **democratismo**, posto em circulação pela Revolução Francesa, cuidou de popularizar um outro entendimento, indutor de graves equívocos e que acabaria sendo colocado ao serviço do totalitarismo, a maior tragédia do século XX.

Mais recentemente, o tema mereceu expressivo aprofundamento do estudioso dinamarquês M. H. Hansen. Resumo de seu alentado estudo – originalmente em seis volumes -- apareceu na década passada. Na versão inglesa em 1993 e, na francesa, em 2003. Estas últimas edições foram intituladas de **A democracia ateniense na Idade de Demóstenes**. Seu mérito encontra-se no fato de que indica quais as matérias que, de fato, incumbiam à Assembléia. Eram previamente examinadas por um Conselho cujos membros selecionavam-se por sorteio. Deste modo, metade das disposições da Assembléia constituía simples referendos de disposições do mencionado Conselho. Além disto, a decisões emanadas diretamente da Assembléia deviam ser submetidas a outra organização, (também formada por sorteio), integrada pelos chamados **Heliastes**, que podia inclusive embargá-las. Incumbia-lhe ainda punir o autor de proposição considerada danosa para a cidade. Enfim, Hansen faculta uma visão nada romântica daquela experiência.

De sorte que o recurso à Grécia Antiga para desvalorizar o cerne da experiência política ocidental – a que corresponde o sistema democrático-representativo – sai inteiramente combatido dessa revisita à tão endeusada experiência.

Pressuposto dos atuais críticos do governo representativo

As críticas à democracia podem ser agrupadas em dois grandes núcleos. O primeiro considera-o ineficaz e lento quando confrontado aos regimes autoritários. E, o segundo, na base da superestimação do fenômeno da abstenção eleitoral e atribuindo-lhe significado distorcido, acalenta a suposição da democracia direta.

O primeiro grupo de críticas foi considerado por Norberto Bobbio no livro *O futuro da democracia*.

Norberto Bobbio nasceu em Turim, Itália, em 1909 e faleceu no começo de 2004. Fez sua carreira universitária nas Universidades de Siena, Pádua e Turim, aposentando-se em 1984, ao completar 50 anos de magistério. O governo homenageou-o escolhendo-o como senador vitalício, o que lhe permitiu continuar presente na vida cultural e acadêmica de seu país. Sua obra está dedicada principalmente ao direito e à ciência política. Esta última é que lhe proporcionou grande audiência na Europa, nos Estados Unidos, e, em geral no mundo latino, achando-se traduzida ao português a sua parcela fundamental. Os estudiosos consideram que, nessa matéria, sua principal contribuição cifra-se no entendimento que tem proporcionado da democracia. *O Dicionário de Política*, por ele coordenado, tornou-se obra obrigatória de referência.

De certa forma, *O futuro da democracia* (1984) coroa e resume o pensamento de Bobbio acerca do palpitante tema. Reúne aquele conjunto de textos nos quais amplia o exame do

tema proposto, reportando-se à análise de suas características fundamentais bem como à abordagem dos temas que mais preocupam aos estudiosos, a exemplo do incremento da participação política. O essencial de sua mensagem cifra-se, contudo, na crença na sobrevivência e nas vantagens da democracia. Não se trata, portanto, de nenhuma forma de profetismo.

Bobbio parte da tese de que a característica básica da democracia é o direito da maioria de influir na adoção daquelas regras que serão obrigatórias para todos. Cumprir ter presente, pondera, que os ideais humanos, concebidos como nobres e elevados, no processo de sua realização adquirem determinados contornos que precisam ser constantemente avaliados, a fim de estabelecer em que medida ainda têm algo a ver com o ideal originário. No que se refere à democracia, acha que deixou de atender a muitas expectativas, que denomina de “promessas não cumpridas”, aparecendo também obstáculos à sua efetivação. Descreve-os, antes de avançar a avaliação conclusiva.

Não sobreviveu a concepção individualista da sociedade. Escreve: “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática”. Ainda que a circunstância não elimine a diferença entre regimes autocráticos e regimes democráticos, a democracia real está longe de ser “o governo de todo o povo” na medida em que é exercido por uma elite. Há também o chamado poder invisível (menciona máfias, organizações secretas de particulares e mesmo serviços secretos oficiais, ambas infensas a qualquer tipo de controle). Tampouco se conseguiu educar plenamente o cidadão, sobrevivendo apatia política e desinteresse pela coisa pública. O desenvolvimento da sociedade trouxe problemas que somente técnicos e especialistas podem resolver. Verificou-se também crescimento contínuo dos aparelhos burocráticos. Finalmente, as liberdades e a autonomia da sociedade civil elevaram o nível das demandas sociais enquanto o aparelho político democrático age de forma lenta: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”. Segue-se a avaliação:

“Pois bem, a minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não-previstos de que me ocupei não foram suficientes para “transformar” os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade; existência de vários partidos em concorrência entre si; eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas ... ou tomadas com base no princípio da maioria e, de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão e governo. Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário”.

Explicita que se havia ocupado de problemas internos. Quanto às ameaças externas à democracia, lembra que não se registram guerras entre estados democráticos.

Antes de concluir, Bobbio considera ainda a suposição de que, sendo a democracia um conjunto de procedimentos, não dispõe de apelos capazes de fomentar o aparecimento de cidadãos ativos. Na verdade, entretanto, a democracia promoveu e promove ideais com que não contou a humanidade ao longo de sua história. O primeiro deles é a tolerância e, o segundo, a não-violência. Afirma: “Jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue.” Assim, o adversário deixou de ser um inimigo (que deve ser eliminado), passando a dispor da possibilidade de chegar ao governo.

O terceiro ideal consiste na renovação gradual da sociedade através do debate das idéias. Explicita: “Apenas a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como foi, por exemplo, nestas últimas décadas, a transformação das relações entre os sexos – que talvez seja a maior revolução dos nossos tempos”.

Finalmente, o ideal de fraternidade: “grande parte da história humana é uma história de lutas fratricidas. Na sua *Filosofia da História*, Hegel define a história como “um imenso matadouro”. Podemos desmenti-lo?” E prossegue: “Em nenhum país do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume”.

As críticas refutadas por Bobbio provinham tanto dos conservadores como dos comunistas. Com a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, viram-se privados da bandeira do sistema cooptativo, somente sustentada, desde então, por reduzido número de recalcitrantes. Vê-se a pouca representatividade de que dispõem quando das manifestações de solidariedade a Fidel Castro, um dos últimos sobreviventes daquele sistema de triste memória. Partidos Comunistas que tinham peso na opinião, a exemplo do italiano, aderiram seja ao socialismo democrático seja diretamente à social democracia.

Contudo, sobretudo nos meios intelectuais, teve prosseguimento a busca de alternativas.

O grupo mais destacado corresponde aos partidários da chamada “democracia deliberativa”, muito ativos no mundo anglo-saxão. O texto básico que consubstancia tal proposta é de Carlos Santiago Nino (1945/1993), pensador argentino radicado na Inglaterra, prematuramente falecido, e intitula-se *The Constitution of Deliberative Democracy*, editado postumamente (1996). Seus seguidores têm marcado uma grande presença na literatura especializada, bastando referir Amy Gutmann, James Bohman e John Elster. Essa produção foi analisada pelo Círculo de Estudos do Liberalismo, em funcionamento no Rio de Janeiro, sob a coordenação de Ubiratan Macedo, contando com ramificações em diversos estados brasileiros. Os resultados dessa análise foram inseridos no livro *Avaliação crítica da proposta da democracia deliberativa* (Rio de Janeiro-Londrina, Edições Humanidades, 2002).

O argumento central contra o sistema representativo encontra-se na presença da abstenção eleitoral, que é encarada em termos absolutos sem atentar para estas distinções presentes nos países desenvolvidos, onde a democracia acha-se consolidada, a saber: 1ª) os eleitores distinguem direito de voto do seu exercício, por entender que eventuais opções sob exame requerem opinião amadurecida e, 2ª) grandes contingentes consideram que as regras básicas do sistema não serão alteradas. Temos em vista o fato de que, na Europa, por exemplo, a inadmissibilidade de déficit público ou de inflação tornou-se princípio aceito por todas as

principais agremiações com assento no Parlamento e é condição para que o país ingresse e mantenha-se na Comunidade Européia.

Basicamente, a alternativa considerada pela democracia deliberativa resume-se à democracia direta. Louva-se da fantasia de que teria sido experimentada na Grécia e mais o fato de que seria exeqüível a partir dos meios postos em circulação pela informática. No século XVIII, mesmo Rousseau registrava que, para o grego, o sorteio é que era democrático. Ainda que semelhante reconhecimento haja sido esquecido nos meios em que vigora conhecimento superficial dos temas da teoria política, não se justifica que pessoas tidas e havidas como "cientistas políticos" incidam no mesmo equívoco. Diante disto, parece imprescindível revisitar os estudos que o tema da democracia grega tem merecido no período recente.

O que era de fato a democracia grega

O estudo clássico é da autoria de sir Ernst Baker (1874/1960), que foi professor em Oxford e dirigiu o famoso King's College, de Londres. Ainda que haja sempre insistido em que lidava com o pensamento político e não diretamente com a prática, corresponde a referência obrigatória.

O texto mais notável de sir Ernst Baker intitula-se *Teoria Política Grega*, dedicada à obra de Platão. Segue-se a edição comentada de *A Política*, de Aristóteles. Tratou especificamente do tema da democracia antiga em diversos ensaios, com a modéstia que o caracterizava desculpando-se por não haver tratado com a mesma profundidade os autores romanos. Em suma, trata-se de uma contribuição essencial e definitiva à adequada compreensão do assunto.

O eminente estudioso comprovou o acerto da opinião vigente no século XVIII – como se pode ver, por exemplo, da obra de Montesquieu –, segundo a qual o método democrático, para os atenienses, era o sorteio. A eleição era considerada como aristocrática. Recorda que, em conformidade com os comentários de Aristóteles à Constituição de Atenas, "a maior parte dos funcionários governamentais eram designados por sorteio". Refere também o conjunto de mecanismos utilizados para avaliar o seu desempenho a fim de que fossem os escolhidos, por aquela modalidade, mantidos na função que exerciam. A ágora (Assembléia) elegia tão somente os generais, entre estes o que deveria liderá-los, e os encarregados dos assuntos financeiros. Dado o significado de que se revestia a defesa, para a sobrevivência da Cidade-Estado, do mesmo modo que a boa saúde financeira, o poder de que dispunha a Assembléia era certamente significativo. Entretanto, isto, por si só, não permite que se invoque o exemplo de democracia direta, a ser seguido, que Atenas representaria.

Outro aspecto que impede qualquer idealização da democracia ateniense diz respeito ao direito de voto. Ernst Baker assinala que Aristóteles aprova-o na medida em que prevaleça a vontade da maioria, "mas que seja uma maioria de indivíduos que também sejam proprietários da maioria dos bens materiais". Estando as mulheres excluídas do mesmo modo que os escravos, os que participavam da Assembléia eram de fato uma elite, ainda que numerosa, sem dúvida. (1) Além disto, os assuntos submetidos à sua deliberação eram

filtrados, aspecto que, assinalado pelo mestre inglês, viria a ser aprofundado na obra adiante referida.

No que se refere ao funcionamento das instituições atenienses, isto é, da experiência concreta que não foi objeto de estudo da parte de Ernst Baker, dispõe-se de análises fartamente documentadas. Acham-se mencionadas na obra *Principes du gouvernement représentatif* (Paris, Flammarion, 1996), de Bernard Manin. Vamos nos limitar a resumir as indicações contidas na monumental obra do estudioso dinamarquês M. H.

Hansen, em seis volumes, dedicada à vida política ateniense no século IV, por considerar mais abundante a documentação disponível, mas destacando os traços surgidos na centúria anterior.(2)

A administração propriamente dita, equivalente ao que em nosso tempo corresponderia ao Executivo, ficava a cargo de 700 magistrados, 600 dos quais providos por sorteio. Os vencedores deveriam entretanto atender a determinadas qualificações, geralmente simples formalidade. Em contrapartida, havia todo o rigor no exame da prestação de contas. Estavam sujeitos aos tribunais em caso de queixas dos cidadãos. Como os pretendentes deviam apresentar-se para o sorteio, as exigências enumeradas reduziam substancialmente o número de candidaturas.

Esse primeiro grupo cujos membros eram denominados magistrados, não exercia poder político maior. Antes de tudo, eram, administradores e executivos. Instruíam os dossiers, com base nos quais as instâncias que decidiam traçavam as tarefas que lhes incumbia realizar. O poder de tomar decisões achava-se distribuído em outras instâncias.

No plano administrativo, o poder supremo era constituído por um órgão denominado de Conselho (*Boulé*) adiante caracterizado. No que respeita às leis de caráter geral, a decisão ficava a cargo da Assembléia. Porém, grande parte da matéria submetida à sua consideração destinava-se apenas a ser ratificada, como se referirá adiante. Em suma, os magistrados tinham poder limitado.

Acima das magistraturas incumbidas da administração encontrava-se o Conselho, que contava com 500 membros igualmente selecionados por sorteio. Os candidatos deveriam ter mais de trinta anos e, no curso da vida, somente poderiam integrá-lo por duas vezes. Dispunha de uma série de privilégios, entre os quais a exclusividade no julgamento de seus próprios membros. Cada uma das 139 circunscrições com que contava Atenas (chamadas de *demes*) (3) sorteava candidatos a ocupar os cargos a que tinham direito na instituição.

O Conselho era a mais alta magistratura, cabendo-lhe selecionar e instruir as questões a serem submetidas à Assembléia, no que dizia respeito à administração. Alguns desses projetos eram encaminhados em forma conclusiva. Estima-se que metade das decisões da Assembléia constituíam simples referendos de disposições do Conselho.

Este tinha a incumbência de representar a cidade, recebendo as embaixadas estrangeiras. Exercia igualmente importantes funções militares, inclusive a administração da frota marítima que constituía a expressão máxima do poderio militar de Atenas. Também controlava os administradores, razão pela qual ocupava uma posição central no governo ateniense.

Contudo, dispunha de maior relevância na vida da cidade um grupo social, também escolhido por sorteio, denominado de *heliastes*. Os candidatos ao sorteio tinham não apenas

que ser maiores de trinta anos como dispor de algum reconhecimento em matéria de conhecimento das tradições constitucionais da Cidade porquanto incumbia-lhes atuar tanto como juizes como instância política.

Considerados mais sábios e dotados de maior experiência, tinham a prerrogativa de decidir questões submetidas à Assembléia sempre que estivessem referidas à aplicação da justiça em matérias das quais inexistia jurisprudência. Neste grupo social considerado superior é que se recrutava, também por sorteio, os membros dos tribunais populares.

Os tribunais populares enfeixavam grande soma de poder. Em realidade, exerciam funções políticas decisivas. Sendo os litígios privados resolvidos por arbitragem, a intervenção dos tribunais somente ocorria quando uma das partes recorria da decisão do árbitro. Também diversos crimes comuns eram da alçada de outras instituições, razão pela qual só intervinham quando havia recurso. Em tais circunstâncias, os processos políticos ocupavam o lugar central em sua atuação.

Quando os cidadãos alegavam que uma lei aprovada pela assembléia era ilegal, o tribunal popular a que recorria tinha o poder de suspender a sua vigência de imediato e de revogá-la em definitivo caso aprovasse a alegação. Assinale-se que esse tipo de ação era freqüente. Deste modo, um órgão formado por sorteio exercia controle político sobre atos da Assembléia.

Além de revogar uma disposição da Assembléia, o tribunal popular dispunha da prerrogativa de punir o autor da proposição em causa, multando-o ou privando-o de seus direitos políticos. As multas variavam desde valores simbólicos até somas vultosas que podiam afetar o patrimônio do condenado. O tribunal também podia punir o autor de uma ação considerada leviana.

O poder dos tribunais alcançava os eleitos pela Assembléia, figuras que dispunham de grande poder devido á relevância de seu papel para a sobrevivência da cidade. Eram, de um lado, responsáveis pela defesa, numa circunstância em que a possibilidade de invasão externa era de todo patente, além do imperativo de constituir alianças, mantê-las ou ter que refazê-las. De outro, responsáveis pela saúde financeira da cidade. Em que pese tratar-se de figuras centrais, os tribunais podiam puni-los e o fizeram em sucessivas oportunidades. Assim, por exemplo, na Guerra do Peloponeso, acusados de corrupção, os generais vencedores da batalha de Aginuses foram condenados à morte. Comprovou-se que não haviam recolhido aos cofres da cidade os bens confiscados aos vencidos. Violaram também um princípio sagrado: deixaram de enterrar solenemente aos mortos em combate, como prescrevia a tradição.

Era ainda de sua alçada, julgar as acusações contra titulares de funções administrativas (magistrados).

Por tudo isto, os tribunais populares, integrados por figuras respeitáveis da comunidade, eram uma instância moral disciplinadora do funcionamento da Assembléia. Ao contrário da votação aberta adotada por esta última, nos tribunais a votação era secreta.

Outro fator a ser considerado no estudo da democracia ateniense – notadamente quando se imagina que poderia fornecer modelo alternativo à nossa democracia representativa – é a circunstância de se haver formado uma elite que se destacava pela iniciativa nas proposições. Eram designados de forma que consideraríamos bizarra ("aquele ateniense que

o deseja entre os que têm o direito") mas correspondiam a uma figura essencial àquele sistema. Escreve Manin: "Sem dúvida, somente uma pequena minoria ousava tomar da palavra no seio da Assembléia a fim de fazer proposições; a grande maioria dos participantes limitava-se a escutar e votar. Um processo de auto-seleção limitava o número daqueles que tomavam iniciativas. Mas o princípio de que todos tinham idêntica possibilidade de submeter uma proposição a seus concidadãos e, mais amplamente, de usar da palavra diante deles constituía um dos ideais supremos da democracia". (4)

Depois de descrever como de fato funcionava a democracia ateniense, desde a própria Assembléia, geralmente focalizada quase que com exclusividade, até as diversas instituições escolhidas por sorteio, Manin avança a seguinte conclusão: "Quando se distingue hoje a democracia representativa da democracia direta imagina-se com frequência que na segunda todos os poderes políticos importantes eram exercidos pelo povo reunido em assembléia. Exame um pouco mais detalhado do sistema institucional ateniense mostra que essa imagem é falsa. Além das próprias magistraturas, o Conselho, os tribunais populares e os *heliastes*, três órgãos distintos da assembléia do povo, desempenham papel político de primeiro plano. Os tribunais populares e o Conselho devem merecer particular atenção. Ambas as instituições desempenham um papel essencial durante toda a história da democracia ateniense. Certos poderes políticos dos tribunais faziam claramente parte daquilo que poderia ser considerado como poder supremo (*Kyrion*), em particular seu direito de revogar decisões da Assembléia". (5)

NOTAS

(1) Estima-se que os cidadãos, vale dizer, a classe proprietária, com direito a voto, deveria oscilar em torno de trinta mil, comparecendo às reuniões pelo menos vinte por cento, ou seja, seis mil. Os presentes votavam erguendo a mão ou abstando-se de fazê-lo. A apuração dos resultados nada tinha de rigorosa.

(2) O autor preparou uma versão resumida, em inglês (*The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Blackwell, Oxford, 1991), mais tarde traduzida ao francês (1993; ed. Belles Lettres).

(3) *Demes* é a denominação de uma das estruturas criadas por Clístenes, em 507, com o propósito de reduzir o poder das grandes famílias. Dissolveu a estas últimas substituindo-as por dez "tribos" compostas a partir de uma base territorial sem referência às relações sangüíneas e, no interior destas, pequenas unidades (justamente as *demes*) idênticas no tamanho.

(4)Obra citada, ed. cit., p. 29.

(5) Idem p. 39.