

Este livro trata de um tema muito popular, desde o papel desempenhado pela teoria da democracia moderna e viável.

À análise de textos e pesquisas recentes, Carole Pateman acrescenta uma pertinente retomada de fontes clássicas como Rousseau e Stuart Mill.

Além do problema da participação em âmbito nacional, a autora apresenta dados e conclusões interessantes sobre o acesso de funcionários às decisões em seu local de trabalho e em outras esferas não governamentais.

Longe de ser uma demanda utópica, calcada em fundamentos irreais, o tema de Pateman conserva um espaço significativo na teoria da democracia moderna, é passível de aplicação, apesar de determinadas dificuldades, e constitui leitura essencial num momento em que se discute a inserção de trabalhadores nos processos decisórios das indústrias.

SIB/UFES



216756



PAZ E TERRA DEMOCRÁTICA

PARTICIPAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA

Carole Pateman

BC
ag

216756



O termo "participação" tornou-se parte do vocabulário político popular a partir dos últimos anos da década de 60, quando vários grupos reivindicavam a implementação efetiva de direitos que, em teoria, eram realmente seus. Hoje o uso generalizado da palavra, em referência a uma grande variedade de situações, indica que qualquer conteúdo preciso do termo se perdeu, ainda que a questão permaneça viva e aberta.

Neste livro, Carole Pateman detém-se num problema essencial para a teoria política hoje. Qual o lugar da "participação" numa teoria da democracia moderna e viável?

Para responder a essa pergunta, a autora retoma teóricos clássicos como Jean-Jacques Rousseau – considerado por ela o teórico da participação por excelência – e John Stuart Mill, além da obra de G. H. Cole, cientista-político deste século, que desenvolveu uma teoria da democracia participativa, inserida no contexto de uma sociedade industrializada.

Após analisar essas teorias, Carole Pateman estuda a possibilidade de democratização das estruturas de autoridade nas indústrias. Verifica a ligação entre a participação no local de trabalho e em outras esferas não governamentais, bem como a participação em âmbito nacional.

São poucos os empecilhos práticos para a instituição da participação de trabalhadores, ainda que parcial, nos níveis mais altos – mesmo consi-

CCHN/UFES
Biblioteca LEP
Nº _____
Data: ____/____/____

CAROLE PATEMAN

PARTICIPAÇÃO E TEORIA
DEMOCRÁTICA

Tradução
Luiz Paulo Rouanet



PAZ E TERRA

321.7
P 295p

UB143095

© Cambridge University Press, 1970

Traduzido do original em inglês *Participation and Democratic Theory*

Revisão técnica: Anna Maria Quirino

Preparação: Eliana Antonioli

Revisão: Ana Maria O. M. Barbosa

Capa: Pinky Wainer

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pateman, Carole

Participação e teoria democrática / Carole Pateman; tradução
de Luiz Paulo Rouanet. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Bibliografia.

I. Autogestão 2. Democracia 3. Participação I. Título.

92-0919

CDD-321.80

Índice para catálogo sistemático:

1. Democracia: Ciência política 321.80

Direitos adquiridos pela
EDITORA PAZ E TERRA S.A.

Rua do Triunfo, 177

01212 - São Paulo, SP

Tel. (011) 223-6522

Rua São José, 90 - 11º andar, cj. 1111

20010 - Rio de Janeiro, RJ

Tel. (021) 221-4066

que se reserva a propriedade desta tradução.

Conselho Editorial

Antonio Candido

Fernando Gasparian

Fernando Henrique Cardoso

1992

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

321.7

P295p

BC

ag

216756

ÍNDICE

I. Teorias recentes da democracia e o "mito clássico"	9
II. Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H. Cole: uma teoria participativa da democracia	35
III. O sentido de eficácia política e a participação no local de trabalho	65
IV. "Participação" e "democracia" na indústria	93
V. Autogestão de trabalhadores na Iugoslávia	115
VI. Conclusões	137
Bibliografia	149
Índice remissivo	157

TEORIAS RECENTES DA DEMOCRACIA E O “MITO CLÁSSICO”

Nos últimos anos da década de 60, a palavra “participação” tomou-se parte do vocabulário político popular. Isso aconteceu na onda de reivindicações, em especial por parte dos estudantes, pela abertura de novas áreas de participação — nesse caso na esfera da educação de nível superior —, e também por parte de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos que eram seus na teoria. Na França, “participação” foi uma das últimas palavras de ordem utilizadas por de Gaulle em campanhas políticas; na Grã-Bretanha, vimos a idéia receber a bênção oficial no Relatório Skeffington sobre planejamento, e nos Estados Unidos o programa antipobreza incluía fundos para o “máximo possível de participação” dos afetados por ela. O uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desaparecera; “participação” era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações. A popularidade do conceito fornece uma boa razão para que se dedique alguma atenção a ele. Porém, mais importante do que isso, a recente intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior coloca uma questão crucial para a teoria política: qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna e viável?

É um bocado irônico que a idéia de participação tenha se tornado tão popular, particularmente entre os estudantes, pois entre os teóricos da política e sociólogos políticos a teoria da democracia mais aceita (aceita de maneira tão ampla que se poderia chamá-la de doutrina ortodoxa) é aquela na qual o conceito de participação as-

sume um papel menor. Na realidade, não apenas tem um papel menor, como nas teorias de democracia atuais um dado predominante é a ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política. Tais características derivam de duas preocupações principais de teóricos atuais que escrevem sobre a democracia, sobretudo os norte-americanos. Primeira, sua convicção de que as teorias dos seus predecessores mais antigos (os chamados "teóricos clássicos"), que acalentavam o ideal do máximo de participação do povo, precisam de uma revisão drástica, quando não uma rejeição pura e simples. Segunda, uma preocupação com a estabilidade; do sistema político e com as condições ou pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade; essa preocupação origina-se da comparação que se faz entre "democracia" e "totalitarismo" enquanto as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno.

Não é difícil descobrir de que modo a atual teoria democrática acabou por se implantar com esses fundamentos; sem o risco de uma simplificação excessiva pode-se dizer que ela resultou de um acontecimento intelectual do século XX, o desenvolvimento da sociologia política, e de um evento histórico, a emergência de Estados totalitários.

No início do século, a dimensão e a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização, para muitos teóricos políticos de orientação empirista, pareciam levantar sérias dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia do modo como ele era geralmente compreendido. Mosca e Michels foram dois dos teóricos mais conhecidos e influentes a defender semelhante tese. Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo e, em seus últimos escritos, combinava essa teoria da elite com um argumento a favor de instituições representativas. Michels, com sua famosa "lei de ferro da oligarquia" — baseada numa investigação sobre os partidos social-democratas alemães, que se dedicavam de maneira ostensiva aos princípios da democracia em suas próprias fileiras —, parecia mostrar que era necessário fazer uma escolha entre organização (aparentemente indispensável no século XX) e democracia, mas não ambas. Assim, embora a democracia, enquanto governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social,

parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática.

Entretanto, por volta da metade do século, muitas pessoas achavam que o ideal estava sendo questionado. A "democracia", de qualquer forma, ainda era o ideal; o que se tornara suspeita era a ênfase na participação e, com ele, a formulação "clássica" de teoria democrática. O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realçam a tendência de se relacionar a palavra "participação" com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia. O fantasma do totalitarismo também ajuda a explicar a preocupação com as condições necessárias à estabilidade num Estado democrático; outro fator nesse sentido era a instabilidade de tantos Estados no mundo pós-guerra, em especial as ex-colônias, que apenas em poucos casos mantiveram um sistema político democrático nos moldes ocidentais.

Se esse cenário provocou sérias dúvidas e reservas em relação às antigas teorias democráticas, então os fatos revelados pela expansão da sociologia política no pós-guerra parecem ter convencido a maior parte dos teóricos atuais de que suas dúvidas estavam plenamente justificadas. Os dados obtidos em amplas investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas na maioria dos países ocidentais nos últimos vinte ou trinta anos, revelaram que a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente os de grupos de condição sócio-econômica baixa, é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas. E mais: constatou-se que existem atitudes não-democráticas ou autoritárias amplamente difundidas também entre os grupos de condição sócio-econômica baixa. A conclusão esboçada (quase sempre por sociólogos políticos vestidos de teóricos de política) é a de que a visão "clássica" do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento da participação política dos atuais não-participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático, considerando-se a perspectiva das atitudes políticas.

Havia um outro fator a amparar o processo de rejeição das antigas teorias democráticas: o argumento, que agora se tornava fa-

miliar, de que essas teorias eram normativas e “carregadas de valor”, ao passo que a teoria política moderna seria científica e empírica, firmemente assentada nos fatos da vida política. Mas mesmo assim poder-se-ia questionar se a revisão da teoria democrática deveria ou não ter sido empreendida com tamanho entusiasmo por tantos escritores se esse mesmo problema do aparente contraste entre os fatos e atitudes da vida política e suas caracterizações em antigas teorias não tivesse sido abordado e respondido por Joseph Schumpeter. Seu prestigiado livro *Capitalismo, socialismo e democracia* (1943) de fato foi escrito antes da enorme quantidade de informação empírica agora disponível em política, mas mesmo assim Schumpeter considerou que os fatos mostravam a necessidade de uma revisão da teoria democrática “clássica” e forneceu tal teoria revisada. Mais do que isso: ele colocou em evidência uma *definição* nova e realista de democracia, o que se revelou mais importante para as teorias posteriores. Uma compreensão da essência da teoria de Schumpeter é vital para uma apreciação das obras mais atuais sobre teoria democrática, pois elas foram elaboradas dentro do parâmetro estabelecido por Schumpeter e basearam-se em sua definição de democracia. /

O ponto de partida da análise de Schumpeter é um ataque à noção de teoria democrática enquanto uma teoria de meios e fins; democracia, afirma ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins. “Democracia é um *método* político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas — legislativas e administrativas.” Na medida em que se afirma uma “lealdade sem compromissos” à democracia, supunha-se que o método cumprisse outros ideais, por exemplo o de justiça.¹

O procedimento adotado por Schumpeter na formulação de sua teoria democrática foi estabelecer um modelo daquilo que ele chamou de “doutrina clássica” da democracia para examinar suas deficiências e

1. Schumpeter, 1943, p. 242 (grifo de Schumpeter). Para convencer os leitores da validade de seu argumento, Schumpeter propunha um “experimento mental”. Imaginem um país que, de modo democrático, perseguisse judeus, bruxas e cristãos; não aprovaríamos tal prática só porque decidiu-se por ela de acordo com o método democrático, portanto, a democracia não pode ser um fim. Contudo, como faz notar Bachrach, semelhante perseguição sistemática entraria em conflito com as regras de procedimento necessárias se quisermos chamar de “democrático” o método político do país (Bachrach, 1967, pp. 18-20). Schumpeter tampouco deixa claro por que deveríamos esperar que justamente esse método político nos levaria, por exemplo, à justiça.

depois propor uma alternativa. (Esse modelo e a crítica que Schumpeter fez a ele serão considerados depois.) Schumpeter pensava que “a maioria dos estudantes de política” concordaria com suas críticas e também com sua teoria revisada da democracia que “é bem mais verdadeira em relação à vida e ao mesmo tempo resgata muito do que os defensores do método democrático realmente entendiam por esse termo” (p. 269). Uma vez que a principal crítica de Schumpeter à “doutrina clássica” era que o papel central de participação e tomada de decisões por parte do povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas, em sua teoria revisada o ponto vital é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo. Por isso, Schumpeter apresentou a seguinte definição do método democrático como moderna e realista: “Aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo” (p. 269). De acordo com essa definição, a competição pela liderança é a característica distintiva da democracia, permitindo que se diferencie o método democrático de outros métodos políticos. Por esse método qualquer pessoa, em princípio, é livre para competir pela liderança em eleições livres, de modo que as liberdades civis costumeiras são necessárias.² Schumpeter comparava a competição política por votos à operação do mercado (econômico): à maneira dos consumidores, os eleitores colhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica.

Schumpeter dedicou alguma atenção às condições necessárias para a operação do método democrático. Além das liberdades civis, eram requeridos tolerância para as opiniões de outros e “um certo tipo de caráter e de hábitos nacionais”, e não se poderia confiar em que a operação do próprio método democrático fornecesse tais condições. Outra exigência era que “todos os interesses envolvidos” fossem virtualmente unânimes em sua lealdade aos “princípios estruturais da sociedade existente” (pp. 295-6). Contudo, Schumpeter não achava necessário o sufrágio universal; ele pensava que as qualificações quanto à

2. Mesmo admitindo a liberdade em princípio, Schumpeter pensava que, na verdade, era necessária uma classe política ou dominante para fornecer candidatos à liderança (p. 291).

propriedade, à raça ou à religião eram, todas, perfeitamente compatíveis com o método democrático.³

Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão. Ele pontifica que as práticas usualmente aceitas (como “bombardear” representantes com cartas) são contrárias ao espírito do método democrático, pois, de fato, argumenta ele, trata-se de tentativas que os cidadãos fazem para controlar seus representantes, e isso constitui uma completa negação do conceito de liderança. O eleitorado “normalmente” não controla seus líderes, a não ser quando os substitui por líderes alternativos nas eleições, de modo que “parece bom restringir nossas idéias sobre tal controle da maneira indicada em nossa definição” (p. 272). Na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial ou central. Tudo que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral — os arranjos institucionais — funcionando de modo satisfatório. A teoria concentra-se no número reduzido de líderes. “A massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada”, diz Schumpeter (p. 283), por isso seus líderes precisam ser ativos, possuir iniciativa e decisão, e a competição entre os líderes pelos votos constitui o elemento democrático característico nesse método político.

É indubitável a importância da teoria de Schumpeter para as teorias democráticas posteriores. Sua noção de “teoria clássica”, a caracterização que ele fez do “método democrático” e o papel da participação nesse método tornaram-se quase universalmente aceitos em textos recentes sobre teoria democrática. Um dos poucos pontos em que os teóricos atuais divergem de Schumpeter é a questão da necessidade de a democracia ter um “caráter democrático” básico, e daí saber se a existência desse caráter depende do funcionamento do método democrático. Vamos examinar quatro exemplos bem conhecidos sobre a teoria da democracia nos trabalhos recentes de Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. A ênfase na estabilidade do sistema político é maior nessas obras do que na de Schumpeter, mas a teoria democrática comum a todas elas descende diretamente do ataque que este autor fez à teoria “clássica” da democracia.

No capítulo 14 de *Votar* (Voting, 1954), sob o título de “Teoria

e prática democráticas”, a orientação teórica funcionalista de Berelson é bastante diferente da de Schumpeter, mas tem o mesmo objetivo.⁴ Ele se propõe a examinar as implicações para a teoria democrática “clássica” do “confronto” entre esta e a evidência empírica, fornecida em capítulos anteriores do livro. Com vistas a esse confronto, Berelson adota a estratégia de Schumpeter de apresentar um modelo da “teoria clássica” — ou, mais precisamente, um modelo das qualidades e atitudes que essa teoria supostamente exige dos cidadãos, tomados como indivíduos —, e este procedimento revela que “certas exigências, em geral tidas como necessárias para o bom funcionamento da democracia, não são encontradas no comportamento do ‘cidadão médio’”.⁵ Por exemplo, “espera-se que o cidadão democrático se interesse e participe dos assuntos políticos”, contudo “em Elmira, a maioria da população vota, mas quase nunca revela um interesse constante” (1954, p. 307). Assim mesmo, apesar desta e de todas as outras deficiências na prática democrática, as democracias ocidentais sobreviveram; portanto, deparamo-nos com um paradoxo:

Os eleitores isolados, hoje em dia, parecem incapazes de satisfazer as exigências de um sistema de governo democrático tal qual delineado pelos teóricos políticos. Mas um sistema de democracia deve ir ao encontro de certas exigências para que exista uma organização política. Os membros, tomados individualmente, podem não satisfazer a todos os padrões, mas assim mesmo o todo sobrevive e cresce (p. 312, grifos de Berelson).

De acordo com Berelson, a apresentação desse paradoxo permite que se veja o engano dos autores “clássicos”, e que se constate o porquê de suas teorias não fornecerem um quadro preciso do funcionamento dos sistemas políticos democráticos existentes. Ele argumenta que a teoria “clássica” concentra-se no cidadão isolado, ignorando virtualmente o próprio sistema político; e, quando o leva em conta, considera as instituições específicas e não as “condições gerais para que as instituições funcionem como deveriam”. Berelson

4. Ver também Berelson (1952). Para algumas críticas dos aspectos funcionalistas da teoria de Berelson, ver Duncan e Lukes (1963).

5. Berelson, 1954, p. 307. Assim como a maioria dos outros autores que falam da teoria democrática “clássica”, Berelson não diz em quais autores baseou seu modelo. No texto citado na nota anterior, ele observa, a propósito da série de atitudes das quais traça um esboço, que, “se todas não são exigidas em uma única teoria política da democracia, todas elas são encontradas em uma ou outra teoria” (1952, p. 314). Porém, de novo, nenhum nome é fornecido.

3. (pp. 244-5) As teorias mais recentes não o seguem nesse ponto.

arrola as seguintes condições, necessárias "para que a democracia política sobreviva": deve-se limitar a intensidade do conflito, restringir a taxa de câmbio, manter a estabilidade social e econômica, e é preciso que haja organização social pluralista, além de um consenso básico.⁶

Segundo Berelson, os teóricos anteriores também supunham que seria necessária uma cidadania politicamente homogênea numa democracia (homogênea quanto às atitudes e aos comportamentos). De fato o que se exige e o que se encontra é a heterogeneidade, felizmente. Tal heterogeneidade é necessária, pois espera-se que nosso sistema político desempenhe "funções contraditórias" e, assim mesmo, funcione. E funciona devido ao modo pelo qual as qualificações e atitudes se distribuem entre o eleitorado; tal distribuição permite que as contradições se resolvam, ao mesmo tempo que se mantém a estabilidade do sistema. Desse modo, o sistema revela-se igualmente estável e flexível, por exemplo, porque as tradições políticas de grupos familiares e étnicos e a natureza duradoura das lealdades políticas contribuem para a estabilidade, ao passo que "os eleitores menos aptos a preencher os critérios individuais são os que mais contribuem quando medidos pelo critério coletivo da flexibilidade... tais eleitores podem ser os que menos tomam partido e os menos interessados, mas cumprem uma função valiosa para o conjunto do sistema".⁷

Em suma, a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças.

Berelson conclui argumentando que sua teoria não apenas é realista e descritivamente precisa, mas também inclui os valores que a teoria "clássica" conferia aos indivíduos. Ele diz que a atual distribuição de atitudes do eleitorado "pode desempenhar as funções e

6. (1954, pp. 312-3) A conexão específica entre essas condições e a democracia não fica muito clara; as três primeiras aparentemente seriam uma exigência, de modo quase tautológico, para a manutenção de qualquer sistema político. Berelson acrescenta que continuará explorando "os valores" do sistema político. O que ele faz, na verdade, é examinar as "exigências do sistema"; ver a seção que inicia na p. 313.

7. (1954, p. 316) É difícil descobrir por que Berelson chama os itens que ele cita de "contraditórios". Sem dúvida devem ser difíceis de se obter empiricamente ao mesmo tempo, mas é possível haver (e não é ilógico esperar) estabilidade e também flexibilidade, ou existirem eleitores que expressem escolhas livres e autodeterminadas, ao mesmo tempo que fazem uso das melhores informações e orientações dos líderes (ver pp. 313-4).

incorporar os mesmos valores atribuídos por alguns teóricos a cada indivíduo, tanto no sistema quanto nas instituições políticas que o constituem"! Assim sendo, não deveríamos, pois, rejeitar o conteúdo normativo da velha teoria — que presumivelmente consiste da importância das atitudes que se exigem dos cidadãos isolados —, mas revisá-lo para se adequar à realidade presente.⁸

A teoria de Berelson fornece uma clara relação de parte dos principais argumentos de recentes obras sobre teoria democrática. Por exemplo, o argumento de que a moderna teoria de democracia deve ter uma forma descritiva e concentrar-se no sistema político vigente. Segundo esse ponto de vista, pode-se perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável.

Berelson não explicita quais as características necessárias para que um sistema político possa ser descrito como "democrático", uma vez que o máximo de participação de todos os cidadãos não é uma delas. Uma resposta a essa questão pode ser encontrada em dois estudos de Dahl, *Uma introdução à teoria democrática* (*A Preface to Democratic Theory*, 1956) e *Hierarquia, democracia e negociação em política e em economia* (*Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics*, 1956a), e tal resposta segue de perto a definição de Schumpeter.

Dahl não "confronta" teoria e fato do mesmo modo que Berelson; na verdade, Dahl não parece estar muito seguro se existe ou não algo como uma "teoria clássica da democracia". No início de *Uma introdução à teoria democrática*, ele observa que "não há uma teoria democrática — existem apenas teorias democráticas".⁹ Em um outro texto, no entanto, ele escreveu que "em alguns aspectos, pode-se demonstrar a invalidade da teoria clássica" (1965a, p. 86). Sem dú-

8. (1954, pp. 322-3) O ponto de exclamação refere-se evidentemente à passagem citada, que beira o total absurdo.

9. (1956, p. I) Todavia ele também se refere a pelo menos uma "teoria tradicional" (p. 131). Em oposição a isso, contudo, ver Dahl (1966), onde ele diz que nunca houve uma teoria clássica da democracia.

vida, Dahl encara as teorias que ele critica em *Uma introdução à teoria democrática* (a "madisoniana" e a "populista") como inadequadas para os dias atuais; e sua teoria da democracia como poliarquia — o governo das múltiplas minorias — é apresentada à guisa de uma substituição mais adequada para aquelas, enquanto uma teoria da democracia moderna e explicativa.

Dahl fornece uma lista das características que definem a democracia, as quais, de acordo com o argumento de Schumpeter de que a democracia é um método político, constituem uma lista dos "arranjos institucionais" centrados no processo eleitoral (1956, p. 84). As eleições funcionam como um ponto central do método democrático porque elas fornecem o mecanismo através do qual pode se dar o controle dos líderes pelos não-líderes; a "teoria democrática ocupa-se dos processos pelos quais os cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes" (p. 3). Dahl, à semelhança de Schumpeter, enfatiza que não se poderia atribuir um peso maior à noção de "controle" do que o justificado pela realidade. Ele salienta a ênfase dada pelos textos políticos contemporâneos à idéia de que o relacionamento democrático é apenas uma das numerosas técnicas de controle social que de fato coexistem nas políticas democráticas modernas, e essa diversidade deve ser levada em consideração numa teoria moderna da democracia (1956a, p. 83). Tampouco é o caso de se destacar uma teoria que exige o máximo de participação popular para exercer o "controle", uma vez que sabemos que a maioria das pessoas é desinteressada e apática em relação à política, e Dahl põe em evidência a hipótese de que uma porcentagem relativamente pequena de indivíduos, em qualquer forma de organização social, aproveitará as oportunidades de tomada de decisão.¹⁰ E, portanto, o "controle" depende do outro lado do processo eleitoral, da competição entre os líderes pelos votos da população; o fato de que o indivíduo pode transferir o seu apoio a um grupo de líderes para outro confirma que os líderes são "relativamente afetados" pelos não-líderes. E tal competição é o elemento especificamente democrático do método, e a vantagem de um sistema democrático (poliárquico) comparado a outros métodos políticos reside no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das

minorias que podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade (1956, pp. 133-4).

A teoria da poliarquia também pode fornecer "uma teoria satisfatória a respeito da igualdade política" (1956, p. 84). Mais uma vez, não se devem ignorar as realidades políticas. A igualdade política não deve ser definida como igualdade de controle político ou de poder, pois, como Dahl observa, os grupos de status sócio-econômico baixo, a maioria, estão separados dessa igualdade por uma "tripla barreira": sua inatividade relativamente maior, seu limitado acesso aos recursos e, nos Estados Unidos, a "simpática invenção de um sistema de verificações constitucionais de Madison" (1956, p. 81). Numa teoria da democracia moderna, a "igualdade política" refere-se à existência do sufrágio universal (um homem, um voto) com sua sanção por meio da competição eleitoral por votos e, mais importante, refere-se ao fato da igualdade de oportunidades de se ter acesso para influenciar aqueles que tomam as decisões por meio de processos intereleitorais, pelos quais diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas. Os representantes oficiais não apenas escutam os vários grupos, mas "esperam ser afetados de modo significativo se não apaziguarem o grupo, seus líderes ou seus membros mais vociferantes" (p. 145).

Outro aspecto particularmente interessante da teoria de Dahl é sua discussão quanto aos pré-requisitos sociais para um sistema poliárquico. Um pré-requisito básico seria um consenso a respeito das normas, ao menos entre os líderes. (As condições institucionais necessárias e suficientes para a poliarquia podem ser formuladas como normas — 1956, pp. 75-6.) Tal consenso depende de um "treinamento social", o qual, por sua vez, depende da existência de um mínimo de acordo a respeito da escolha e das normas políticas, de modo que o aumento ou a diminuição de um dos elementos afeta os outros (p. 77). O treinamento social ocorre por meio da família, das escolas, das igrejas, dos jornais, etc., e Dahl distingue três tipos de treinamento: de reforço, neutro e negativo. Ele argumenta que "é razoável supor que esses três tipos de treinamento operam sobre os membros da maioria das organizações poliárquicas, se não todas elas, e talvez também sobre os membros de muitas organizações hierárquicas" (1956, p. 76). Dahl não diz em que consiste o treinamento, nem fornece qualquer sugestão sobre qual provável tipo de

10. (1956a, p. 87) Ver também 1956, pp. 81 e 138.

treino é produzido por qual tipo de sistema de controle, mas ele afirma que sua eficácia dependerá das atuais e "mais profundas predisposições do indivíduo" (p. 82). É de se presumir que o treinamento social "efetivo" seria aquele que desenvolvesse atitudes individuais para apoiar as normas democráticas; por outro lado, Dahl diz que não é necessário um único "caráter democrático", como sugerido por teóricos anteriores, porque isso não seria realista em face do "fato mais que evidente" de que os indivíduos pertencem, como membros, a vários tipos de sistemas de controle social. O que se exigem são personalidades que possam adaptar-se aos diferentes tipos de papéis nos diferentes sistemas de controle (1956a, p. 89), mas Dahl não fornece nenhuma indicação de como o treinamento para produzir esse tipos de personalidade auxilia o consenso sobre as normas democráticas.

Por fim, Dahl salienta um argumento a respeito dos possíveis perigos inerentes a um aumento da participação do homem comum. A atividade política constitui um pré-requisito da poliarquia, mas o relacionamento é algo extremamente complexo dentro dela. Os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política e também revelam com maior frequência as personalidades "autoritárias". Assim sendo, na medida em que o aumento da atividade política traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando por conseguinte a poliarquia. Um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (1956, cap. 3, ap. E).

O terceiro teórico da democracia cujo trabalho será discutido é um autor europeu, Sartori. Seu livro *Teoria democrática* (*Democratic Theory*, 1962) contém o que talvez seja a modalidade mais radical da revisão de antigas teorias de democracia. Basicamente, sua teoria revela-se uma extensão das teorias de Dahl sobre democracia enquanto poliarquia, de forma que não será necessário repetir os detalhes do argumento, mas Sartori ressalta que não são apenas as minórias que governam e sim as elites (em competição). Um aspecto a se notar em sua teoria é a ênfase nos perigos de instabilidade e nos pontos de vista correlatos a respeito da adequada relação entre a teoria democrática (o ideal) e a prática. Segundo Sartori, criou-se um abismo intransponível entre a teoria "clássica" e a realidade; "a in-

gratidão típica do homem de nossa época e sua desilusão com a democracia são reações a uma meta prometida e que não pode ser alcançada" (p. 54). Não obstante, é preciso ter cuidado para que não seja mal compreendido o exato papel da teoria democrática, mesmo depois de ela ter sido revista e reinterpretada. Uma vez que um sistema democrático tenha sido estabelecido — como nos países ocidentais da atualidade — o ideal democrático deve ser minimizado. Esse ideal é um princípio nivelador que mais agrava do que resolve o problema real nas democracias, o de "manter a verticalidade", isto é, a estrutura de autoridade e de liderança; maximizado como uma "exigência absoluta, o ideal democrático (revisado) levaria o sistema à "bancarrota" (pp. 65 e 96). Hoje, a democracia não deve ficar em guarda contra a aristocracia, como antes, mas contra a mediocridade e contra o perigo de que tal mediocridade possa destruir seus próprios líderes, substituindo-os por contra-elites não-democráticas (p. 119).

O medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo permeia todo o discurso de Sartori. O povo, diz ele, deve "reagir", ele não "age"; isto é, deve reagir às iniciativas e políticas das elites rivais (p. 77). Felizmente, é isso que o cidadão médio faz na prática, e um ponto muito interessante na teoria de Sartori é que ele faz parte dos raríssimos teóricos da democracia que de fato colocam a questão: "Como podemos classificar a inatividade do cidadão médio?". Sua resposta é que não devemos classificá-la. Argumentos de que a apatia pode ser provocada pelo analfabetismo, pela pobreza ou pela insuficiência de informação foram refutados pelos fatos, assim como não foi constatada a sugestão de que ela pode resultar da falta de prática democrática, pois "aprendemos que não se aprende a votar, votando". Sartori sustenta que a tentativa de encontrar uma resposta para essa questão é um esforço equivocado, uma vez que as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos dos quais têm experiência pessoal, ou por idéias que conseguem formular para si próprias, e nada disso é possível para o cidadão médio, em matéria de política. É preciso aceitar os fatos como eles são, porque tentar mudá-los põria em perigo a manutenção do método democrático, e Sartori ainda argumenta que a única maneira de se tentar mudá-los seria pela coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa, mas nenhum dos dois métodos seria aceitável. Sartori conclui que a apatia da maioria

“não é culpa de ninguém em particular, e que já é hora de parar de procurar bodes expiatórios” (pp. 87-90).

As teorias da democracia apresentadas até agora estavam mais preocupadas em mostrar que espécie de teoria é necessária para se considerar os fatos existentes em termos de atitudes e comportamentos políticos e, ao mesmo tempo, em não colocar em perigo os sistemas democráticos vigentes ao criar expectativas irreais e potencialmente desintegradoras. Eckstein, em seu livro *Uma teoria de democracia estável* (*A Theory of Stable Democracy*, 1966), concentra sua atenção, como aponta o título, nas condições ou pré-requisitos necessários para que um sistema democrático mantenha-se estável no decorrer do tempo.

A definição de “democracia” utilizada por Eckstein é a do já conhecido sistema político onde as eleições decidem o resultado da competição por políticas e poder,¹¹ mas, para esse sistema ser estável, a forma de governo deve assumir determinado tipo. A “estabilidade” do sistema não se refere tanto à longevidade — que poderia acontecer por “acidente” —, mas à sobrevivência, em função de uma capacidade de ajuste à mudança, da realização de aspirações políticas e de fidelidades, mas isso também implica que a tomada de decisões políticas seja efetiva no “sentido básico da própria ação, de qualquer espécie de ação, na busca de objetivos compartilhados ou no ajuste às condições de mudança” (p. 228).

Eckstein assinala que um dos aspectos das relações sociais mais óbvios e imediatamente ligados ao comportamento político foi negligenciado pelos textos; isto é,

os padrões de autoridade nas relações sociais não-governamentais, dentro das famílias, das escolas, de organizações econômicas e similares... parece razoável que, se há algum aspecto da vida social que possa afetar diretamente o governo, tal aspecto consiste nas experiências com a autoridade que o ser humano tem em outras esferas da vida, em especial aquelas que moldam sua personalidade e aquelas às quais ele devota a maior parte de sua vida (p. 225).

11. Eckstein, 1966, p. 229. Eckstein não contrapõe explicitamente sua teoria em relação à teoria “clássica”, no entanto pelo menos uma observação mostra que ele considera as teorias anteriores inadequadas. Ele diz que, hoje em dia, convém encarar o governo democrático de modo mais pessimista, sem tomar por base a afirmação de que os homens são democratas naturais, mas com base na combinação “calamitosamente improvável” das condições necessárias (pp. 285-6).

A primeira proposição de sua teoria, aplicável a qualquer método de governo, é que “um governo tenderá a ser estável se o seu padrão de autoridade for congruente com os outros padrões de autoridade da sociedade da qual faz parte” (p. 234). Eckstein observa que, nesse contexto, “congruente” tem dois sentidos, aos quais vamos nos referir como o forte e o fraco. O sentido forte é o de “idêntico”, equivalente na terminologia de Eckstein a “muita semelhança” (p. 234). Este não é o sentido aplicável a uma democracia porque tal situação de congruência de estruturas de autoridade não seria possível nesse sistema, ou, pelo menos, traria “as mais graves consequências disfuncionais”. Determinadas estruturas de autoridade simplesmente não podem ser democratizadas, como, por exemplo, aquelas nas quais ocorre a socialização dos jovens (família, escola), pois, embora se “finja” que são democráticas, um fingimento excessivamente realista como esse produziria “seres humanos deformados e incompletos”. De modo similar, pode-se “imitar” ou “simular” a democracia em organizações econômicas, mas mesmo isso, em exagero, levaria a “consequências que ninguém quer” e, além disso, “certamente sabemos que a organização econômica capitalista e até certos tipos de propriedade pública... militam contra a democratização das relações econômicas”. Portanto, somente aquelas esferas que Eckstein assinala como as mais importantes para o comportamento político é que precisam ser necessariamente antidemocráticas (pp. 237-8). O sentido fraco de “congruência” é o de “semelhança gradual” — um sentido que torna “os requisitos dependentes mas não impossíveis de cumprir”. Esse sentido não fica inteiramente claro, mas Eckstein afirma que alguns “segmentos” da sociedade estão mais próximos do governo que outros, tanto no sentido de serem “adultos” quanto no de serem “políticos”. Haveria congruência no sentido fraco se (a) os padrões de autoridade aumentassem o grau de semelhança com o governo na medida em que estivessem mais “próximos” dele, ou (b) se existisse um alto grau de semelhança nos padrões “adjacentes ao governo” e se nos segmentos distantes houvessem se originado padrões funcionalmente apropriados, no sentido de uma imitação real ou ritual do padrão do governo.¹²

Aqui parece haver uma dificuldade teórica, pois só se pode atingir a estabilidade e evitar a “tensão” (um estado psicológico e

12. (pp. 238-40) (b) é a condição mínima para (o significado de) “congruência”; (a) considero que isto é o que Eckstein entende por “um padrão gradual numa adequada segmentação da sociedade” (p. 239).

uma condição social semelhante ao que se entende por "anomia" quando se alcança a congruência. A tensão pode ser minimizada se existirem muitas oportunidades para que os indivíduos aprendam os padrões democráticos de atuação, em especial se as estruturas de autoridade democráticas forem aquelas mais próximas ao governo ou aquelas que envolvem as elites políticas, isto é, se a congruência no sentido fraco for atingida. Entretanto, Eckstein já havia dito que é impossível democratizar algumas das estruturas de autoridade mais próximas do governo.¹³ Contudo, isso realmente não é um problema para a teoria, pois o argumento de Eckstein diz que, para uma democracia estável, o padrão de autoridade governamental deve se tornar congruente com a forma predominante de estrutura de autoridade na sociedade, ou seja, o padrão governamental não precisa ser "puramente" democrático. Ele precisa conter um "equilíbrio dos elementos díspares" e revelar um "saudável elemento de autoritarismo". Eckstein também apresenta mais duas razões para existência deste último elemento: a primeira faz parte da definição de "estabilidade", a tomada de decisões efetiva só pode ocorrer se esse elemento autoritário estiver presente; e a segunda é psicológica, os homens sentem necessidade de líderes e de lideranças firmes (autoritários) e essa necessidade precisa ser satisfeita para que se mantenha a estabilidade do sistema (pp. 262-7).

A conclusão da teoria de Eckstein — que pode ser encarada como paradoxal, uma vez que se trata de uma teoria da democracia — é que, para um sistema democrático estável, a estrutura de autoridade do governo nacional não precisa ser, necessariamente, pelo menos "de modo puro", democrática.

Pode se estabelecer agora, em linhas gerais, uma teoria da democracia comum aos quatro escritores acima, e a muitos outros teóricos da democracia atuais. De agora em diante passarei a referir-me a ela como a teoria contemporânea da democracia. Essa teoria, de caráter empírico ou descritivo, concentra-se na operação do sistema político democrático

13. (pp. 254 e segs.) Como Dahl, Eckstein pouco fala a respeito do modo como se dá o "treinamento social". Uma vez que a maioria das pessoas não é politicamente muito ativa e que, portanto, não estará participando das estruturas de autoridade mais "congruentes" (aquelas "mais próximas" ao governo), essa maioria será socializada por meio de padrões não-democráticos. Assim, a teoria de Eckstein apóia os argumentos daqueles que salientam os perigos inerentes à participação da maioria (não-democrática) para a estabilidade do sistema.

tomado como um todo e baseia-se nos fatos das atitudes e dos comportamentos políticos atuais, revelados pela investigação sociológica.

Nessa teoria, a "democracia" vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes. A reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é assegurada em primeiro lugar pela sanção de perda do mandato nas eleições; as decisões dos líderes também podem sofrer influências de grupos ativos, que pressionam nos períodos entre as eleições. A "igualdade política", na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente, "participação", no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático.

São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando, ou seja, deveria manter-se no nível que existe atualmente nas democracias anglo-americanas. O fato de atitudes não-democráticas serem relativamente mais comuns entre os inativos significa que um aumento de participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático, o que é mais uma das condições necessárias. Embora não haja exigência de um "caráter democrático" definido para todos cidadãos, o treinamento social ou a socialização necessários ao método democrático podem se dar dentro das estruturas de autoridade existentes, variadas e não-governamentais. Contanto que haja algum grau de congruência entre a estrutura de autoridade do governo e as estruturas não-governamentais próximas a ele, a estabilidade pode ser mantida. Como observou Bachrach (1967, p. 95), esse modelo de democracia pode ser visto como aquele em que a maioria (não elites)

obtem o máximo de rendimento (decisões políticas) dos líderes, com o mínimo de investimento (participação) de sua parte.

A teoria contemporânea da democracia conquistou um apoio quase universal entre os teóricos políticos atuais, mas não ficou inteiramente a salvo das críticas, ainda que as vozes dos críticos se façam ouvir muito pouco.¹⁴ O ataque dos críticos dirige-se a dois pontos principais. Em primeiro lugar, eles argumentam que os defensores da teoria da democracia contemporânea não compreenderam a teoria "clássica"; ela não era em essência uma teoria descritiva, como eles sugeriam, mais uma teoria normativa, "um ensaio de preceitos" (Davis, 1964, p. 39). Examinarei brevemente essa questão. Em segundo lugar, os críticos afirmam que, na revisão da teoria "clássica", os ideais que ela contém foram substituídos por outros; "os revisionistas modificaram fundamentalmente o significado normativo da democracia" (Walker, 1966, p. 286).

Já foi enfatizado que a teoria contemporânea é apresentada como "livre de valores", como uma teoria descritiva. Dahl (1966), de fato, rejeitou explicitamente a acusação de que ele havia, juntamente com outros teóricos, produzido uma nova teoria normativa. Nesse aspecto, os críticos compreendem melhor a natureza da teoria contemporânea do que o próprio Dahl. Taylor (1967) salienta que qualquer teoria política destaca dos fenômenos considerados aqueles que precisam ser explicados e os que são relevantes para a explicação. Mais do que isso, no entanto, como mostrou Taylor, tal seleção significa que não apenas algumas dimensões são excluídas por serem irrelevantes — dimensões que podem ser cruciais para uma outra teoria —, mas que as dimensões escolhidas também sustentam uma posição normativa, uma posição implícita na própria teoria.

A teoria contemporânea da democracia não é uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos. Ela implica que esse é o tipo de sistema que deveria ser valorizado, e inclui uma série de padrões ou critérios pelos quais um sistema político pode ser considerado "democrático". Não é difícil de constatar que para os

teóricos considerados esses padrões são aqueles inerentes ao sistema democrático anglo-americano existente, e que com o desenvolvimento desse sistema já temos o Estado democrático ideal. Berelson, por exemplo, diz que o sistema político existente (americano) "não apenas funciona sob condições as mais difíceis e complexas, como o faz com distinção" (1954, p. 312). Dahl conclui o livro *Uma introdução à teoria democrática* observando que, embora não tentasse determinar se o sistema descrito por ele seria desejável, ainda assim trata-se de um sistema que permite a todos os grupos ativos e legítimos serem ouvidos em alguma etapa do processo de tomada de decisões, "o que já é alguma coisa", e que é também "um sistema relativamente eficiente para reforçar o acordo, encorajar a moderação e manter a paz social" (1956, pp. 149-51). Obviamente, um sistema político que pode enfrentar e enfrenta questões difíceis desincumbindo-se delas com distinção, que pode assegurar paz social e de fato assegura, é intrinsecamente desejável. Além disso, ao excluir algumas dimensões, a teoria contemporânea nos apresenta duas alternativas: um sistema no qual os líderes são controláveis pelo eleitorado e devem prestar contas a ele, no qual o eleitorado pode escolher entre os líderes ou a elite em competição; ou um sistema no qual isso não ocorre ("totalitarismo"). A escolha, porém, é feita pela apresentação das alternativas; podemos escolher entre os líderes em competição, portanto o sistema que deveríamos ter é exatamente o que temos.

Dessa forma, os críticos estão certos quando afirmam que a teoria contemporânea não apenas tem o seu próprio conteúdo normativo, mas implica que nós — pelo menos os anglo-saxões ocidentais — estamos vivendo no sistema democrático "ideal". Eles estão certos também ao dizerem que o ideal foi rejeitado, na medida em que tal ideal, contido na teoria "clássica", diferiu das realidades existentes. Os críticos da teoria contemporânea concordam amplamente quanto à natureza desse ideal. Todos concordam que o máximo de participação por parte de todo o povo seria seu ponto central; de modo mais geral, como coloca Davis (1964), seria o ideal do "homem democrático racional, ativo e informado" (p. 29). Contudo, embora eles concordem quanto ao conteúdo desse ideal, apenas um dos críticos, Bachrach, toca de leve na questão crucial de saber se os teóricos da democracia contemporânea não estavam certos em rejeitar aquele ideal, em função dos fatos empíricos disponíveis. Como

14. Praticamente qualquer texto recente sobre democracia fornece um exemplo da teoria contemporânea, mas pode-se ver, por exemplo Almond e Verba (1965), Lipset (1960), Mayo (1960), Morris Jones (1954), Milbrath (1965), Plamenatz (1958). Para exemplos de críticas da teoria contemporânea, ver Bachrach (1967), Bay (1965), Davis (1964), Duncan e Lukes (1963), Goldschmidt (1966), Rousseas e Farganis (1963) e Walker (1966).

assinalam Duncan e Lukes (1963, p. 160), a evidência empírica pode nos levar a modificar as teorias normativas sob certas circunstâncias, se bem que eles acrescentam que, no que concerne à modificação do ideal, "é preciso mostrar exatamente como e por que se tornou improvável ou impossível atingi-lo. Isso não foi feito em lugar nenhum". Por outro lado, os críticos da teoria contemporânea também não mostraram como ou por que *é possível* atingir-se o ideal.¹⁵ Talvez Sartori esteja certo ao argumentar que é um engano procurar razões para a falta de interesse e de atividade em política por parte da maioria; talvez os teóricos da democracia contemporânea estejam certos ao salientarem a fragilidade dos sistemas políticos democráticos e a "improbabilidade calamitosa" de que a combinação certa de pré-requisitos para a estabilidade ocorra em apenas alguns poucos países, se tanto.

O motivo para que a natureza das críticas da teoria da democracia contemporânea seja inconclusiva reside no fato de que também os críticos aceitaram a formulação do problema feita por Schumpeter. Eles tendem a aceitar a caracterização da teoria "clássica" feita pelos escritores que eles estão criticando e, como eles, tendem a apresentar um modelo composto dessa teoria sem fornecer as fontes de onde ela derivou, ou tendem a referir-se indiscriminadamente a uma lista bem variada de teóricos.¹⁶ E, um ponto mais importante, eles não questionam a existência dessa teoria, embora discordem quanto a sua natureza. Do que nem os críticos nem os defensores se deram conta é que a noção de uma "teoria clássica da democracia" é um mito. Nenhum dos lados em disputa fez o óbvio, e o necessário: examinar em detalhes aquilo que os teóricos anteriores tinham de fato a dizer. Devido a isso, continua o mito da teoria "clássica", e o ponto de vista dos teóricos anteriores da democracia e a natureza de suas teorias são constantemente deturpados. Apenas quando o mito

tiver sido exposto poder-se-á enfrentar a questão de saber se a revisão normativa da democracia é ou não justificável. É para o mito que nos voltamos agora.

A primeira coisa a fazer é definir quem são esses teóricos clássicos. É claro que existe uma grande variedade de nomes para escolher, e para fazer a escolha devemos começar pelo ponto de partida mais óbvio: a definição de democracia clássica de Schumpeter. Ele definiu o método democrático clássico como o "arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, o qual realiza o bem comum, fazendo com que o próprio povo decida questões através da eleição de indivíduos, os quais devem reunir-se em assembléias para executar a vontade desse povo" (1943, p. 250). Schumpeter refere-se à teoria "clássica" como uma teoria do "século XVIII" e diz que ela se desenvolveu a partir de um protótipo em pequena escala; e também a chama de "utilitária" (pp. 248 e 267). Assim, tomando tais indicações como orientação, chegamos aos nomes de Rousseau, os dois Mill e Bentham, que de fato merecem o título de teóricos "clássicos" da democracia. Todavia, se a identificação da teoria de qualquer desses autores com a definição de Schumpeter parece duvidosa, concluir que a teoria de todos eles, assim como talvez a de outros autores, poderia se mesclar de alguma forma para divulgar a definição de Schumpeter seria mais curioso ainda. Schumpeter argumenta que, para que o método político "clássico" funcione, "cada um teria que saber, de modo absoluto, o que ele quer dizer... uma conclusão clara e imediata quanto às questões particulares teria que ser deduzida de acordo com as regras da inferência lógica... o cidadão exemplar teria que realizar tudo isso por si próprio, independentemente dos grupos de pressão e propaganda" (pp. 253-4). Ele faz duas críticas principais à teoria "clássica" que são de particular relevância aqui. Em primeiro lugar, tal teoria é irrealista e exige do homem comum um nível de racionalidade simplesmente impossível. Schumpeter, antecipando Sartori, diz que apenas coisas experimentadas pelo homem comum, em seu cotidiano, são "reais" no sentido completo da palavra, e a política em geral não pertence a essa categoria. Normalmente, quando o homem comum se depara com assuntos políticos, "perde completamente... a noção da realidade", e se desloca para um nível mais baixo de desempenho mental assim que ingressa no campo da política". Em segundo lugar, Schumpeter ar-

15. Bachrach (1967) comenta por que deveríamos conservar o ideal, mas fornece apenas sugestões genéricas sobre como fazer para realizá-lo, e nenhuma evidência para mostrar se é ou não possível atingi-lo.

16. Duncan e Lukes são uma excessão, pois eles tomam J. S. Mill como seu exemplo de teórico "clássico". Walker, após objetar que em geral não se deixa muito claro quais os teóricos que se tem em vista, faz uma apresentação breve do que seria a teoria "clássica" baseando-se principalmente no artigo de Davis, o qual, depois de fornecer uma lista bem variada de escritores, não indica no texto de quais teóricos específicos ele tira seu material. Bachrach também refere-se de modo indiscriminado aos "teóricos clássicos".

gumenta que a teoria "clássica" virtualmente ignora o conceito de liderança (pp. 258-61 e 270). Se a caracterização que esse autor faz da teoria "clássica", e o que ela exigiria do cidadão comum, estiver correta, então, sem dúvida, haveria uma boa dose de validade em suas críticas. Schumpeter, porém, não apenas faz uma falsa representação daquilo que os assim chamados teóricos clássicos tinham a dizer, como também não se dá conta que podem se encontrar duas teorias bem diferentes sobre democracia nos textos deles. Para sustentar tal discussão é preciso que se examine a obra dos quatro teóricos "clássicos". Por enquanto, apenas Bentham e James Mill serão brevemente abordados. As teorias de Rousseau e de J. S. Mill serão examinadas em detalhe no próximo capítulo.

Bentham e James Mill fornecem exemplos de autores de cujas teorias poder-se-ia extrair algo que se assemelhasse à definição da teoria "clássica" de Schumpeter. Bentham, em seus últimos escritos, nos quais defendia o sufrágio universal, o voto secreto e parlamentos anuais, esperava que o eleitorado exercesse um certo grau de controle sobre os seus representantes. Ele desejava que tais representantes fossem chamados "deputados"; com esta palavra, dizia, "indica-se o óbvio, sendo *essa* a palavra apropriada",¹⁷ e as funções "locativa" e "alocativa" seriam as mais importantes para o eleitorado desempenhar. Na maior parte das questões, isso implica que o eleitorado tem uma opinião quanto às políticas que são de seu interesse e de interesse universal, e, portanto, uma opinião a respeito de quais políticas devem receber a aprovação de seus delegados. Para Bentham e Mill, o "povo" significava as "classes numerosas", o único grupo capaz de funcionar como um obstáculo à realização de interesses "sinistros" por parte do governo. Uma vez que o interesse do cidadão reside na segurança contra um mau governo, diz Bentham, esse cidadão tomará atitudes de acordo com isso e "quanto à gratificação de qualquer desejo sinistro à custa do interesse universal, ele não pode esperar a cooperação e o apoio de um grande número de concidadãos".¹⁸ James Mill dizia que as simpatias do povo estão com alguns, mas "não com aquelas parcelas externas cujos interesses estão em competição com os deles".¹⁹

→ indivíduos que moram no mesmo país

17. Bentham, 1843, vol. IX, livro II, cap. V, §1, p. 155.

18. *Idem, ibidem*, vol. IX, livro I, cap. XV, §IV, p. 100.

19. *Apud* Hamburger, 1965, p. 54

Em vista disso, talvez se possa inferir que os dois teóricos esperavam que os eleitores tomassem cada decisão sem a influência da "propaganda", e que formassem suas opiniões pela lógica, como diz Schumpeter, mas nenhum dos dois autores tinha a expectativa de que as opiniões se formassem no vácuo. De fato, Bentham dá bastante ênfase à opinião pública e à necessidade que o indivíduo tem de levá-la em consideração. Assinala uma vantagem que um eleitor tem numa democracia, qual seja: "ele não pode se relacionar com ninguém sem travar contato com os que... estão prontos a comunicar a ele o que sabem, viram, ouviram ou pensaram. Os registros anuais... a descrição de todos os funcionários públicos... têm um lugar em sua mesa juntamente com o seu pão diário".²⁰ Mill ressaltava a importância de se educar o eleitorado para um voto socialmente responsável e pensava que o principal aspecto dessa educação residia no fato de que as classes trabalhadoras, ao formarem suas opiniões, tomavam a "sábia e virtuosa" classe média como seu grupo de referência e, por isso, votariam de modo responsável. Tanto Mill quanto Bentham não viam o eleitorado da forma que Schumpeter lhes imputava.²¹ E o mais importante: a preocupação principal deles era mais com a escolha de bons representantes (líderes), do que com a formulação das opiniões do eleitorado, enquanto tais. Bentham esperava que os cidadãos menos capacitados para avaliar as qualidades morais e intelectuais de um futuro representante pediram o conselho dos competentes, e que o próprio representante, quando houvesse oportunidade, influenciaria seus eleitores com seu discurso; ele está lá para promover o interesse universal. O eleitorado poderia escolher o melhor representante sem a necessidade de possuir os princípios "lógicos" sugeridos por Schumpeter. O fato de que Bentham e Mill tivessem a expectativa de que todo cidadão se interessasse por política, porque isto seria de seu mais alto interesse (e pensavam que ele pode ser educado para isso), não é incompatível com algum tipo de "influência" sofrida, nem implica que cada cidadão tome uma decisão discreta a respeito de cada item de política, com base na evidência

20. Bentham, 1843, vol. IX, livro I, cap. XV, §V, p. 102. A respeito da importância da opinião pública na teoria de Bentham, cf. Wolin, 1961, p. 346.

21. Wolin, 1961, p. 332, enfatiza o papel das paixões assim como da razão nas teorias utilitaristas.

lógica mais completa, em total isolamento de todas as suas outras decisões e das opiniões de outros.

Contudo, como já se notou, existe uma similaridade entre as teorias de James Mill e de Bentham e o que Schumpeter chama de "teoria clássica", por uma razão bem significativa. Assim como este último, Mill e Bentham ocupam-se quase exclusivamente com os "arranjos institucionais" nacionais do sistema político. A participação do povo tem uma função muito reduzida, assegura que o bom governo, isto é, "o governo voltado para o interesse universal", se realize por meio da sanção da perda do mandato. Para Bentham e Mill, portanto, a participação tinha uma função apenas protetora: assegurava proteção aos interesses privados de cada cidadão (sendo o interesse universal uma mera soma dos interesses individuais). Suas teorias podem ser classificadas como "democráticas" porque eles pensavam que as "classes numerosas" somente eram capazes de defender o interesse universal e, em consequência, advogavam a participação (voto e discussão) de todo o povo.²² Outros teóricos, no entanto, sustentaram que a participação é necessária devido à sua função protetora, sem com isso afirmar que tudo o povo deve participar. Não há nada de especificamente democrático numa tal visão da função da participação. Ela desempenha, por exemplo, um papel similar na teoria de Locke — que estava longe de ser um democrata (mesmo que Milbrath o tenha considerado um dos inequívocos "democratas clássicos").²³

Como vimos, os formuladores da teoria da democracia contemporânea também encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza "democrática" do sistema reside em grande parte na forma dos "arranjos institucionais" nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes de mais nada, teóricos do governo representativo. Sem dúvida, este é um aspecto

22. Hamburger (1962) oferece argumentos convincentes de que Mill não era favorável à restrição do sufrágio às classes médias, como se diz frequentemente.
23. Milbrath, 1965, p. 143. Examinando a descrição que Milbrath faz da teoria de Locke, ele parece tê-lo confundido com Rousseau! Sobre esse aspecto da teoria política de Locke, ver Seliger (1968), caps. 10 e 11. Hegel também dá uma justificativa filosófica da participação em sua teoria política, e Burke admite que ela é necessária para o bom governo, mas nenhum desses autores inclui toda a população no eleitorado.

importante da teoria democrática; seria absurdo tentar negá-lo, ou questionar a contribuição de Bentham — ou de Locke — à teoria e à prática da democracia atual. Contudo, deve-se notar que a teoria do governo representativo não representa toda teoria democrática, como sugerem muitas obras recentes. A verdadeira importância da influência de Schumpeter é que ela dissimulou o fato de que nem todos os autores que gostariam de ser chamados de teóricos "clássicos" da democracia adotaram o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação. Nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que denominamos sociedade participativa (o significado desse atributo tornar-se-á claro no próximo capítulo). Por isso, farei referências a teóricos, a exemplo de Rousseau, como teóricos da democracia participativa.

Devido a existência dessa diferença, não faz sentido falar de uma teoria "clássica" da democracia. Mesmo porque tais diferenças reforçam o mito clássico de que os críticos da teoria contemporânea da democracia nunca explicaram com exatidão qual o papel da participação nas teorias anteriores, ou porque lhe era atribuído um valor tão alto em algumas teorias. Isso só pode ser feito por um exame detalhado das teorias em questão. Davis (1964) dizia que a teoria "clássica" (ou seja, a teoria da democracia participativa) tinha um propósito ambicioso, "a educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado, ativa e livremente, numa comunidade genuína", e que a estratégia para alcançar este objetivo seria por meio do uso da "atividade política e do governo com vistas à educação pública". Entretanto, mais adiante ele afirma que o "negócio pendente" da teoria democrática é "a elaboração de planos de ação e prescrições específicas que proporcionem uma esperança de progresso, no sentido de um Estado genuinamente democrático" (pp. 40-1). É justamente isso que se pode ver nas teorias do que se escrevem sobre a democracia participativa: uma série de prescrições específicas e planos de ação necessários para se atingir a democracia política. E isto se efetua por meio da "educação pública", a qual, no entanto, depende da participação

em muitas esferas da sociedade na "atividade política", entendida num sentido bastante abrangente.²⁴

Até que a teoria da democracia participativa tenha sido examinada em detalhes e forem estabelecidas as possibilidades de sua realização empírica, não podemos saber a dimensão nem que tipo de "negócio pendente" restou para a teoria democrática. O primeiro passo para essa tarefa é considerar a obra de três teóricos da democracia participativa. Rousseau e John Stuart Mill são os dois primeiros exemplos de teóricos "clássicos" da democracia, cujas teorias nos fornecem os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa. O terceiro é G. D. H. Cole, um teórico político do século XX, que esboçou em seus primeiros escritos um plano detalhado de uma sociedade participativa na forma de um socialismo de guildas (*Guild Socialism*). Entretanto, esse plano é, em si, de importância menor; a obra de Cole tem significado porque ele desenvolveu uma teoria da democracia participativa que não apenas incluía e ampliava os postulados básicos, mas inseria-se no contexto de uma sociedade moderna, de grande escala e industrializada.

24. Bachrach (1967, cap. 7) coloca-se a favor de uma ampla interpretação do termo "político", mas não se dá conta de que isso se relaciona aos argumentos dos teóricos anteriores. Assim, ele comete uma incorreção ao observar que, "ao salientar a importância da ampla participação na tomada de decisões políticas, [a teoria 'clássica'] não apresenta linhas de conduta realistas para o cumprimento de suas prescrições nas grandes sociedades urbanas" (p. 99).

ROUSSEAU, JOHN STUART MILL E G. D. H. COLE: UMA TEORIA PARTICIPATIVA DA DEMOCRACIA

Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa. Toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais; ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo. Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático.¹

A fim de entender o papel da participação na teoria política de Rousseau, é essencial que se compreenda bem a natureza de seu

1. O sistema político descrito em *O contrato social* não é uma democracia segundo o uso que Rousseau faz do termo. Para ele, "democracia" seria um sistema onde os cidadãos são executores de leis que eles mesmos fizeram, e, por esse motivo, seria um sistema próprio apenas para os deuses (livro III, cap. 4). Deve-se notar neste ponto que pelo fato de o sistema de Rousseau ser direto, e não representativo, não se ajusta à definição de teoria democrática "clássica" de Schumpeter.