

Leituras Elementares da Vida Acadêmica: Teoria da Democracia



Por Paulo Henrique Cassimiro

A teoria política ocidental tem sido marcada por sua natureza ético-normativa: suas tarefas fundamentais sempre foram indagar sobre a forma de governo mais justa e suas derivações corruptas, bem como sobre o papel que as virtudes e vícios dos cidadãos operavam no sucesso e fracasso das formas políticas. Nesse sentido, a teoria, desde a antiguidade clássica, é um modo de formular instituições políticas possíveis. A lição está em Aristóteles: formas de governo são modos de distribuir o poder entre as forças sociais (um, poucos ou muitos), e sua permanência depende de manter o conflito entre elas em níveis estáveis, evitando assim a corrupção das formas políticas. As democracias contemporâneas, resultado do processo histórico dos dois últimos séculos, não devem ser entendidas em chave diferente. Pensar a democracia pressupõe compreender que ela é uma forma de governo que existe na tensão entre as dinâmicas sociais produtoras de mobilização, demandas e conflitos, e a esfera da mediação institucional, organizada na forma do Estado de Direito. As democracias historicamente observáveis são, nesse sentido, formas de governo que expandiram a competição política oligárquica para incluir demandas por direitos e participação de parcelas maiores da população. Uma leitura

fundamental para observarmos esse percurso pode ser encontrada na obra de Bernard Manin, *Principles of Representative Government*, em que o autor analisa a relação entre representação e democracia e suas transformações ao longo de dois séculos de história.

Uma perspectiva importante para interpretar a democracia no momento inicial dos esforços de constituir uma ciência da política foi tratá-la menos como uma pretensão de realização de um ideal abstrato de soberania do povo e sim como um método de seleção de elites. Sua principal formulação se encontra na obra de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, que pode ser tomada como síntese da ideia de uma teoria elitista da democracia (que tem seus antecessores em Weber, Pareto, Mosca e Michels). O reconhecimento do fato de que a democracia surge enquadrada por um sistema que favorece antes os mecanismos de competição eleitoral do que a resposta ao problema do aperfeiçoamento do governo pelo povo está no fundo de concepções realistas/elitistas de democracia. De forma geral, Schumpeter define democracia como um sistema de “livre competição pelo voto livre” que se dá em um contexto onde, em princípio, todos são livres para concorrer e para votar, o que pressupõe uma considerável grau de acesso à informação e uma segura garantia sobre a liberdade de expressão e de circulação das informações. Nesse contexto, a definição schumpeteriana também pressupõe que os eleitores derrotados nas eleições reconheçam o governo eleito e, ao mesmo tempo, que este esteja disposto a produzir uma transição institucional adequada ao fim do mandato. A vantagem comparativa da democracia estaria justamente no fato de que a eleição como forma de seleção de elites pressupõe uma capacidade de reversão das majorias e, portanto, de uma mudança nas elites políticas sem que haja necessidade de processos disruptivos de competição política.

Recuando um pouco no tempo, é possível perceber como a concepção schumpeteriana de democracia é legatária direta de todo o debate sobre a seleção das elites e das oligarquias partidárias que está na raiz da tentativa de produzir uma ciência “realista” da política. Para Max Weber, por exemplo, em sua análise do sistema político alemão intitulada *Parlamento e Governo numa Alemanha reorganizada*, nos estados modernos os partidos baseiam-se em dois princípios internos básicos. Por um lado, eles podem ser essencialmente

organizações de patronagem de cargos cujo objetivo é colocar seus líderes nos postos dirigentes por meio das eleições, como forma de acesso à administração do Estado e a mecanismos de influência e barganha política. Tais partidos tendem a não possuir conteúdo ideológico e mobilizam reivindicações que acreditam capazes de atrair mais eleitores. Por outro lado, há partidos que se baseiam principalmente numa determinada concepção de mundo (*weltanschauung*) e que, portanto, servem para impor ideais de conteúdo político. Para ele, os socialdemocratas seriam o principal exemplo desse tipo de partido. Contudo, por regra, os partidos pertencem a ambos os tipos ao mesmo tempo: sobretudo em países parlamentaristas, onde os partidos têm direito a posições nos cargos dirigentes, o esforço de materializar a concepção de mundo do partido pressupõe a ocupação de cargos na administração pública. Weber se perguntará, então, sobre que atores políticos seriam capazes de escapar da jaula de ferro da burocratização da política e agir em favor da liberdade humana, e a resposta se encaminha no sentido de tentar compreender o papel da liderança nas posições da representação parlamentar e de chefe do executivo. O texto é marcado, assim, pela tensão desenvolvida por Weber entre as lideranças políticas e a dominação burocrática.

Um dos principais desdobramentos teóricos das teses de Weber para o estudo dos partidos políticos e da democracia é a obra de Robert Michels, *Partidos Políticos: um estudo sociológico sobre as tendências oligárquicas das democracias modernas*. Michels desenvolve a sociologia dos partidos de Weber associando-a ao tema das oligarquias, desdobramento da influência da tese de Gaetano Mosca, segundo a qual o estudo de toda ordem política deveria partir da compreensão de uma distinção fundamental entre as elites – aqueles que efetivamente exercem o poder político – e o povo – os que obedecem. O ponto de partida de Michels é a hipótese de que mesmo organizações políticas comprometidas com a realização de valores democráticos inevitavelmente desenvolvem fortes tendências oligárquicas, o que apresenta um sério obstáculo à realização desses valores. “Quem diz organização diz oligarquia”, afirma ele, resumindo a celebre lei de ferro das oligarquias. A importância da análise de Michels para o estudo dos partidos políticos reside, sobretudo, na compreensão dos fatores que afetam a estrutura das organizações partidárias: ele demonstra que a emergência de lideranças internas nos partidos não é apenas resultado da

forte capacidade de suas personalidades em convencer membros do partido. Ao contrário, são as dinâmicas próprias da organização da vida partidária que, como havia assinalado Weber, são parte do processo mais amplo de especialização e burocratização da administração das instituições, que tornam os partidos não apenas um agregado de indivíduos buscando agir politicamente orientados por uma ideia comum, mas um conjunto de práticas rotinizadas e eficientes para a competição e conquista do poder político.

Uma nuance importante e influente à lei de ferro das oligarquias seria apresentada pelo estudo de Maurice Duverger publicado em 1951, *Os Partidos Políticos*, que oferece uma das mais importantes interpretações da sociologia dos partidos políticos do século XX e um dos primeiros esforços para uma tipologia dos partidos políticos nas democracias modernas. Duverger reitera as tendências oligárquicas dos partidos, que seriam particularmente acentuadas entre os dirigentes operários. Contudo, ele confere ao partido o mérito de articular autenticamente uma vontade democrática na organização da ação política e da busca pelo sucesso eleitoral. Para Duverger, os partidos podem ser distinguidos a partir da compreensão das forças sociais que ele mobiliza no eleitorado. Assim, ele distingue entre partidos de elite e partidos de massa. Os primeiros são aqueles nos quais a influência das lideranças – locais ou nacionais – tem precedência sobre a organização partidária. Duverger caracteriza-os como estruturas flexíveis e desorganizadas, com baixa disciplina partidária e ausência de conteúdo programático claro, possibilitando a cada um dos seus membros gozar de grande liberdade de ação. Estes partidos são típicos da formação do parlamentarismo clássico inglês, no qual a influência das lideranças partidárias organizava as agendas e linhas de ação dos partidos. A este modelo Duverger contrasta os partidos de massa, caracterizados por uma organização sólida a partir de níveis de hierarquia. Partidos de massa são claramente identificados por uma ideologia, e atraem o eleitor, sobretudo, pela adesão abstrata a esses princípios. Partidos-massa tendem a ampliar as decisões internas a um número maior de membros, integrando novos adeptos através do amplo incentivo à filiação e do pagamento de contribuições. Se os partidos de elite são característicos de um momento em que o regime representativo de sufrágio limitado restringia a competição partidária a membros das oligarquias, partidos

de massa se desenvolveram a partir da ampliação do sufrágio e dos mecanismos de participação democrática. Assim, a tipologia de Duverger ilustra as importantes transformações nos sistemas políticos da Europa no período pós-guerra, onde a reconstrução democrática implicou em novas dinâmicas de competição eleitoral ampla e na inclusão no sistema político de partidos de bases sociais de trabalhadores, sobretudo nos partidos socialdemocratas. Para uma história desse processo de transformação nas democracias, ver o excepcional estudo de Adam Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*.

O tema da organização dos partidos e sua relação com o sistema político tem sido um dos debates centrais da teoria da democracia. O número de partidos afeta dinâmicas importantes nas políticas democráticas: se um único partido ou se uma coalizão irá governar, o quanto este processo de formação do governo traduz um conjunto amplo ou fechado de possibilidades de escolha para o eleitorado? Ou, como se perguntava Aaren Lijphart, em seu trabalho *Democracy in Plural Societies*, qual a relação entre os sistemas eleitorais e a existência de democracias majoritárias – vencedor leva tudo - ou baseadas no consenso – sistemas que precisam criar mecanismos de negociação e de compartilhamento do poder para constituir governos? Este debate foi extremamente importante no Brasil durante o período da redemocratização, e esteve por traz daquele que foi, provavelmente, o principal tema de debates e pesquisas da nossa ciência política: o presidencialismo de coalizão.

Desdobrando essa longa e importante tradição no campo da reflexão democrática, Adam Przeworski, em trabalhos como *Minimalist concept of Democracy: A Defense* afirmará que democracias são caracterizadas como sistemas em que “partidos perdem eleições”. Com essa definição “negativa”, Przeworski quer ressaltar o caráter institucional e estável da competição organizada e das regras do jogo democrático como condições para a definição “minimalista” da democracia. Esta caracterização pressupõe três etapas na constituição dos processos democráticos: a incerteza como estado que precede o ato institucional da eleição, a irreversibilidade no momento posterior ao pleito e a repetibilidade ou rotinização dos processos institucionais. Ao mesmo tempo, a caracterização institucional dos processos de escolha só pode ser válida na medida em que elas ocorram em circunstâncias de garantias de direitos civis e

políticos mínimos à existência de liberdade de opinião e de associação e de segurança legal para a existência dessas liberdades.

Interpretes “realistas”, “elitistas” ou “minimalistas” da democracia replicam em suas teorias a ideia de que a representação é, sobretudo, um mecanismo de competição regulado por um sistema de garantias legais e rejeitam a possibilidade de uma democracia em que a identidade entre vontade dos representantes e mecanismos de representação seja perfeita. Sem negar a ideia de democracia como modo de competição e produção de elites, os teóricos pluralistas da democracia tentaram expandir a interpretação do regime no sentido de incorporar dimensões diversas da complexidade social e institucional das democracias. Seu principal intérprete, Robert Dahl, em seu trabalho clássico *Prefácio à Teoria Democrática*, insiste que a democracia absorve fundamentos conflituosos e potencialmente contraditórios entre si. Uma das principais expressões da ideia democrática, que Dahl chama de “democracia populista”, dá conta justamente de um fundamento inexpugnável da experiência democrática que os elitistas haviam relegado ao plano da mistificação ideológica, qual seja, a ideia de que a experiência da democracia pressupõe algum tipo de vínculo com uma ideia de vontade popular como fonte de legitimidade do regime político. Contudo, esse fundamento da democracia populista se chocaria com outro, que entenderia a democracia como um regime que visa menos à expressão de uma suposta vontade comum do soberano e mais ao estabelecimento de um conjunto de garantias constitucionais capazes de manter os direitos civis e políticos ao abrigo de revisões majoritárias. A disputa acerca da relação entre constitucionalismo liberal/contramajoritário e democracia pode retroceder às posições assumidas pelos Federalistas diante do desafio da formulação de uma constituição para a Revolução Americana. Como mostra Dahl, o chamado “modelo madisoniano” de democracia pressupunha um rígido esquema de estabilização constitucional, dificultando ao máximo a revisão da constituição para as próximas gerações, sob o abrigo das transformações e ambições políticas de novas maiorias.

Dahl oferece então uma terceira manifestação da experiência democrática, que ele chamara de *Poliarquia*, título de seu mais importante livro. Poliarquia, que significa “governar por muitos”, descreve o processo de democratização a partir

de dois eixos: o da ampliação da participação política e o da institucionalização dos princípios democráticos. O conceito de poliarquia é a tentativa de Dahl de desenvolver uma definição empírica de democratização, bem como elaborar um conjunto de critérios para avaliar se um sistema político pode ou não ser considerado uma democracia. A poliarquia pode ser considerada um conceito-parâmetro para auferir como um conjunto de instituições se aproximam do que poderíamos chamar de “tipo ideal” de democracia. Assim, não são apenas a representação eleitoral e a competição os elementos que definiriam a democracia em sua definição poliárquica, mas uma série de garantias do funcionamento do pluralismo democrático, como a livre competição e organização dos partidos, a influência e o controle da autoridade política resultado da representação exercida por organizações sociais e associações civis (por exemplo, grupos de interesse e partidos políticos), o grau de liberdade e acesso à informação, etc. Na opinião de Dahl, o grau em que esses atores sociais podem e de fato operam de forma autônoma e independente do Estado, aumentará a qualidade democrática de um governo. A institucionalização do processo democrático de governo responsável é um pré-requisito para a poliarquia, muito mais do que a capacidade de auferir em que medida ou não as “vontades individuais” são representadas.

A principal linha de interpretação alternativa formulada contemporaneamente às concepções elitistas, minimalistas e pluralistas de democracia, a chamada democracia deliberativa, está, sobretudo, centrada no fundamento da formação do julgamento político nas democracias e menos nos aspectos institucionais da participação/eleição. Os teóricos da deliberação voltaram sua atenção para a formação da opinião pública, a institucionalização da deliberação e as relações entre inclusão e deliberação. Para interpretes como Jürgen Habermas em obras como *Facticidade e Validade*, instituições representativas são mediadores entre o Estado e a sociedade e, portanto, não são efetivamente democráticas sem a interação dos cidadãos em esferas públicas de julgamento. Para Habermas, portanto, os mecanismos de participação são mais democráticos na medida em que são abertos aos espaços de deliberação pública. Habermas não está interessado apenas na relação entre o julgamento produzido na esfera pública e a representação institucionalizada, mas também nas formas extra institucionais

que produzem representação; para ele, essas esferas de representação e deliberação extra institucionais são constituintes da democracia representativa, para além dos mecanismos tradicionais de seleção de elites acentuado pelas definições minimalistas de democracia. Jürgen Habermas afirma que o fórum público é essencial para a democracia, como condição de mantê-la pluralista, e com autonomia em relação aos interesses privados de qualquer tipo. Para ele, o problema político, nas democracias constitucionais atuais, não parece ser mais a de simplesmente proteger os direitos básicos de votar e de competir em eleições; a questão não é a de “como proteger a liberdade de expressão do poder do Estado”, mas a de “como o fórum público de ideias pode ter êxito em permanecer um bem público” e atuar no seu papel de monitorar, conhecer e discordar.

A interpretação da democracia deliberativa parece buscar afastar-se tanto de uma dimensão “rousseauniana” da representação – entendida como a perfeita equivalência entre a vontade do corpo coletivo soberano e a ação do governo – e a burkeana – entendida como o mecanismo de produção de elites mais perfeitas e iluminadas possível que atuam com independência com relação à vontade do eleitor –, e oferecer uma terceira alternativa fundada numa dinâmica ampla entre competição institucional e espaços de deliberação pública. Esta envolveria um conjunto complexo de procedimentos de união e divergência entre os cidadãos que, por um lado, não se esgota no mecanismo institucional do voto e que também não se confunde com o ideal de uma pura vontade a ser representada pelo processo político. A manifestação do soberano existe, em verdade, não mediada pela vontade, mas pela existência de um espaço público sempre aberto e dinâmico que permita colonizar a política pelo social.

É possível, a partir da leitura dos autores, perceber que a teoria da democracia hoje se encontra perante um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia direta, democracia representativa e democracia participativa. Assim, pensar a democracia na trajetória de uma determinada cultura pressupõe pensar como se articulam elementos procedimentais e a incidência da diversidade societária daquela comunidade. Habermas oferece um espaço para pensar o a representação como prática societária e não como

método de constituição de agentes institucionais. Ao mesmo tempo, a “ressalva” minimalista coloca um problema perene para a reflexão sobre a democracia: as instituições são, ao mesmo tempo, modos de viabilizar a experiência democrática – cuja expressão maior é a competição eleitoral e a garantia dos direitos em suas formas contramajoritárias – e modos de limitar as vontades. Ou seja, em que medida o sistema político pode absorver todas as demandas do “soberano” sem desfigurar os mecanismos capazes de garantir a competição regulada e os procedimentos contramajoritários? Em momentos como o atual, em que o desencanto com a democracia tem sido acompanhado de promessas milagrosas de sua regeneração, retornar aos problemas constitutivos da teoria democrática pode nos ajudar a lembrar que pensar a democracia é, precisamente, pensar a tensão entre a pluralidade da sociedade e as contingências de suas formas institucionais, sem cair nos apelos de um “retorno ao povo” ou na crença de que a democracia é uma encerrada e perene construção institucional. Fiquemos, para concluir, com as palavras de Robert Dahl, na conclusão de *A Democracia e Seus Críticos*:

“Qualquer que seja a forma que venha a tomar, a democracia de nossos sucessores não será e não poderá ser a democracia de nossos antecessores (...). Podemos também afirmar com certeza que no futuro, como no passado, as exigências rigorosas do processo democrático não serão completamente satisfeitas e muitos dos problemas teóricos e práticos do processo democrático não estarão completamente resolvidos. Entretanto, creio que a visão das pessoas governando a si mesmas como iguais políticos e de posse de todos os recursos e instituições necessários para fazê-lo continuará a ser um programa irresistível, ainda que exigente, na busca por uma sociedade na qual as pessoas possam viver juntas em paz, respeitando mutuamente a sua igualdade intrínseca e buscando em conjunto a melhor vida possível”.

Referências:

DAHL, Robert. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 (2 volumes).

LIJPART, Aarend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.

MANIN, Bernard. *Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press, 1996.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. “Minimalist conception of democracy: a defense”. In DAHL, R., SHAPIRO, I., CHEIBUB, J. (orgs). *The democracy Sourcebook*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo Ed. Unesp, 2007.

WEBER, Max. “Parlamento e Governo numa Alemanha Reorganizada”. In: *Escritos Políticos*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2015.

Para citar esse texto:

CASSIMIRO, Paulo Henrique. As Leituras Elementares da Vida Acadêmica: Teoria da Democracia. *Blog do Labemus*, 2020. [publicado em 03 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://blogdolabemus.com/2020/09/03/as-leituras-elementares-da-vida-academica-teoria-da-democracia-por-paulo-henrique-cassimiro/>