

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDUARDO FERON SANTOS AZEVEDO

**ENTRE A DEMOCRACIA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE:
TEORIA DEMOCRÁTICA E CORTES CONSTITUCIONAIS EM ROBERT DAHL**

Porto Alegre

2019

EDUARDO FERON SANTOS AZEVEDO

**ENTRE A DEMOCRACIA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE:
TORIA DEMOCRÁTICA E CORTES CONSTITUCIONAIS EM ROBERT DAHL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientação: Prof. Dr. Luis Fernando Barzotto

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

AZEVEDO, EDUARDO FERON SANTOS
Entre a Democracia e o Controle de
Constitucionalidade: teoria democrática e cortes
constitucionais em Robert Dahl / EDUARDO FERON SANTOS
AZEVEDO. -- 2019.
106 f.
Orientador: Luis Fernando Barzotto.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Robert Alan Dahl. 2. Democracia. 3. Cortes
Constitucionais. 4. Controle de Constitucionalidade.
I. Barzotto, Luis Fernando, orient. II. Título.

EDUARDO FERON SANTOS AZEVEDO

**ENTRE A DEMOCRACIA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE:
TORIA DEMOCRÁTICA E CORTES CONSTITUCIONAIS EM ROBERT DAHL**

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do título de mestre no Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Fernando Barzotto – UFRGS
Orientador

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio – UFRGS

Prof. Dr. Arthur Maria Ferreira Neto – PUCRS

Prof. Dr. Elton Somensi de Oliveira – PUCRS

Porto Alegre

2019

Ao meu pai,
em todas as horas sombrias
em que ele era o único
a zelar por mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Prof. Orientador Luis Fernando Barzotto, pela grande oportunidade e pela atenciosa e paciente orientação. Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela estrutura essencial à atividade da pesquisa, e à Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos.

Aos estimados amigos, peço perdão pela licença de não os nomear a todos, tenho certeza que sabem da força da minha gratidão. Faço apenas uma ressalva necessária a certas mulheres de grande espírito que, sem que eu o soubesse e pela livre expressão do seu carinho, vieram ao meu socorro tantas vezes quanto puderam e com a profunda intensidade típica daqueles que se importam além de qualquer medida.

À Suellen Martins Pacheco, pela amizade e companheirismo que me fizeram feliz e leve mesmo nos dias em que a felicidade parecia difícil.

À Ana Silveira, carinhosa Dona Ana, pelas coisas mais simples e mais poderosas que um ser humano pode oferecer a outro de bom grado.

À Roseli Medeiros, eterna Rose, por todo o tempo, carinho e atenção dedicados a este estranho sem parentesco e que sempre me incentivaram a continuar. Agradeço por ter feito dos meus sonhos também os seus.

À Maria Cecília Petry Matzenbacher, por tudo o que fez por mim neste tão curto espaço de tempo e que eu jamais poderia descrever sem correr o risco de dizer de menos. Agradeço, acima de tudo, por ter sido para mim uma mãe sempre que pôde.

“O inferno não são os outros. (...) Eles são o paraíso, porque o homem sozinho é apenas um animal. A humanidade começa nos que te rodeiam, e não exatamente em ti. Ser-se pessoa implica a tua mãe, as nossas pessoas, um desconhecido ou a sua expectativa. Sem ninguém no presente nem no futuro, o indivíduo pensa tão sem razão quanto pensam os peixes. Dura pelo engenho que tiver e perece como um atributo indiferenciado do planeta. Perece como uma coisa qualquer”.

Valter Hugo Mãe – A Desumanização

RESUMO

O tema deste trabalho é a correlação entre a democracia e o exercício do controle de constitucionalidade operado pelas Cortes Constitucionais. O marco teórico da investigação é a teoria da democracia desenvolvida pelo cientista político Robert Alan Dahl e procura responder à pergunta: o exercício do controle de constitucionalidade das leis por uma Corte Constitucional é compatível com a teoria democrática desenvolvida pelo autor? Dahl compreende a democracia em duas dimensões distintas, mas correlacionadas: o ideal normativo/prescritivo democrático como um processo de tomada de decisões coletivas e vinculativas; e a presença de uma aproximação deste processo na realidade através de um conjunto mínimo de instituições políticas, que denomina poliarquia. A hipótese do estudo é que o próprio controle de constitucionalidade das Cortes Constitucionais deve ser avaliado também naquelas duas dimensões: é incompatível com o ideal democrático enquanto prescrição, mas pode se adequar ao conjunto de instituições políticas necessárias à poliarquia.

Palavras-chave: Robert Alan Dahl. Democracia. Cortes Constitucionais. Controle de Constitucionalidade.

ABSTRACT

The theme of this paper is the correlation between democracy and the exercise of judicial review. The theoretical framework of this research is the theory of democracy developed by the political scientist Robert Alan Dahl and seeks to answer the question: is the exercise of judicial review by a Constitutional Court compatible with the democratic theory developed by the author? Dahl understands democracy in two distinct but correlated dimensions: the normative/prescriptive democratic ideal as a process of collective and binding decision-making; and the presence of an approximation of this process in reality through a minimal set of political institutions, which he calls polyarchy. The hypothesis of the study is that the judicial review of the Constitutional Court must also be assessed in those two dimensions: it is incompatible with the democratic ideal as a prescription, but it might be suited to the set of political institutions necessary for the polyarchy.

Keywords: Robert Alan Dahl. Democracy. Constitutional Courts. Judicial Review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DEMOCRACIA – O SISTEMA IDEAL DE DAHL.....	15
1.1 INTRODUÇÃO.....	15
1.2 POR QUE DEMOCRACIA?	16
1.2.1 As liberdades: independência, autogoverno e autorrealização.....	18
1.2.2 Igualdade moral e igualdade política.....	26
1.3 A DEMOCRACIA COMO PROCESSO	29
1.3.1 Pressupostos do processo democrático.....	30
1.3.2 Critérios do processo democrático	34
1.4 OS PRESSUPOSTOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	40
1.4.1 Povo: adequação do conceito ao processo democrático.....	43
2 POLIARQUIA – O SISTEMA REAL	50
2.1 INTRODUÇÃO.....	50
2.2 PLURALISMO E MAIORIA	51
2.2.1 Das facções ao pluralismo.....	51
2.2.2 Insuficiência do princípio majoritário	65
2.3 A POLIARQUIA.....	70
3 DAHL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	81
3.1 AS ORIGENS TEÓRICAS DO CONTROLE.....	81
3.1.1 Hamilton sobre o poder judiciário.....	83
3.1.2 A decisão de John James Marshall.....	88
3.2 DAHL E O CARÁTER POLÍTICO DAS SUPREMAS CORTES	91
3.2.1 Comentário às Cortes Constitucionais	94
CONCLUSÕES.....	100
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a democracia e a relação de adequação/inadequação entre as Cortes Constitucionais e as instituições e os pressupostos democráticos. O marco teórico da pesquisa é o pensamento de Robert Alan Dahl, cientista político cuja pesquisa acadêmica se debruçou principalmente sobre os problemas teóricos e práticos do sistema político democrático. É através da teoria da democracia deste autor que serão analisados a existência e a atuação das Cortes Constitucionais, especificamente no exercício do controle de constitucionalidade.

A visão de Dahl de uma democracia procedimental, ou seja, um processo fortemente inclusivo através do qual os cidadãos, como iguais, buscam atingir decisões políticas, leva ao problema desta pesquisa: investigar se os pressupostos filosóficos das Cortes Constitucionais são adequados aos pressupostos democráticos; e, ainda, se as instituições dos sistemas democráticos reais e a prática das Cortes Constitucionais no exercício do controle de constitucionalidade são compatíveis. Desse modo, busca responder à pergunta: a partir da teoria da democracia desenvolvida por Dahl, as Cortes Constitucionais, no exercício do controle de constitucionalidade, podem ser compatíveis com a democracia?

Dahl (1915-2014) é tido como “um dos mais renomados e respeitados cientistas políticos e a maior autoridade em regime democrático da sua profissão”¹, e sua obra contribuiu de maneira decisiva para o modo como a democracia é compreendida atualmente². Autor de vasta obra, poucos de seus trabalhos foram traduzidos e publicados em português, o que faz do estudo de seu pensamento uma tarefa rica e de extrema pertinência.

O próprio caminho de que se utilizou o autor para estruturar suas reflexões traçará o marco temporal deste estudo. Embora as origens do governo democrático estejam na clássica Atenas e nas demais cidades-Estado gregas, não se ocupará aqui de fazer um resgate histórico a respeito das experiências democráticas da Grécia antiga. Isso porque o interesse de Dahl está muito mais centrado nos regimes contemporâneos, principalmente dos Estados Unidos, país considerado a primeira democracia moderna e objeto de estudo de Alexis de Tocqueville em *A democracia na América*.

¹ RINGEN, Stein. Robert A. Dahl: Defender of Democracy. In: **Springer Science**. 2008, v. 45, p. 283-287. No original: “one of the world’s most renowned and respected political scientists and his profession’s most authoritative voice on democratic government”, p. 283.

² LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

Como pesquisador o problema fundamental a direcionar seus esforços era a dificuldade em exercer o autogoverno nas sociedades complexas e populosas em que os Estados se transformaram³. Embora muito dos fundamentos filosóficos da democracia estejam na experiência clássica e Dahl recorra a eles para estabelecer bases sólidas aos seus pressupostos, sua preocupação primeira é com os obstáculos modernos que se erguem contra o autogoverno dos regimes democráticos que observou, especialmente no período em que escreveu ativamente, na segunda metade do século XX.

Essa perspectiva metodológica do autor se dá com base no que ele denomina de as duas grandes transformações nas ideias e instituições políticas democráticas⁴. A primeira transformação, ocorrida entre os gregos e romanos no século V a.C., em que homens adultos e livres conquistaram o direito de participar diretamente do governo como cidadãos, marca o início da existência de instituições políticas democráticas nas cidades-Estado. A prática e a teoria atuais da democracia devem muitos de seus elementos a essa herança histórica.

A segunda grande transformação política ocorre quando a ideia da democracia se afasta de seu lugar na cidade-Estado em direção ao ambiente mais amplo da nação, país ou Estado nacional. Este último, cuja ocorrência histórica se dá a partir de meados do século XVII⁵, torna-se o lugar ideal para a existência de instituições políticas democráticas graças à incorporação do instituto da representação, tratada no clássico de John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*.

Depois de adotada como solução aos problemas da demasiada extensão geográfica a representação permitiu que o tamanho das unidades políticas pudesse se expandir de forma irrestrita, tornando mais limitadas as possibilidades de participação política dos cidadãos ao mesmo tempo em que aumentava a diversidade dos grupos sociais e, conseqüentemente, os conflitos políticos.

É por esse motivo que Dahl direciona sua atenção para as complexas democracias modernas e a dificuldade de estabelecer instituições que favoreçam o autogoverno nesses contextos: sua preocupação está na realidade das possibilidades democráticas, bem como na percepção de que a sobrevivência deste regime depende da sua adequação aos problemas

³ BAILEY, Michael; BRAYBROOKE, David. Robert A. Dahl's Philosophy of Democracy, Exhibited in His Essays. In: **Annual Review of Political Science**. 2003, p. 99-118. "The democracies of today, to stay relevant and effective, must cope not only with the realities of enormously populous societies and with social pluralism inside and outside national boundaries, but also with a globalizing modern market economy" p. 100.

⁴ DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 17 e ss.; p. 337 e ss.

⁵ DAHL, 2012, p. 339.

criados pelas sociedades que classificou como modernas, dinâmicas e pluralistas⁶. Logo, o marco histórico da maior parte dos escritos de Dahl, bem como o recorte temporal deste trabalho, se dá a partir dessa segunda grande transformação e o surgimento da democracia no Estado nacional através da representação política.

Noções como uma “teoria democrática” ou “teoria da democracia”, referindo-se a um objeto e um campo de estudo específicos da ciência política, são relativamente recentes⁷. Isso porque os trabalhos⁸ que serviram para instaurar esse estudo (e retorno) sistemático dos sistemas democráticos apareceram já na década de 60 do século XX: o primeiro, *An introduction to Democratic Theory*, de Henry B. Mayo, foi publicado em 1960, e o segundo, *Democratic Theory*, de Giovanni Sartori e publicado em 1962.

Tendo dedicado quase setenta anos de sua pesquisa ao estudo da democracia, é possível distinguir dois momentos específicos na teoria que desenvolveu, duas hipóteses cuja compreensão é um imperativo à tentativa de solucionar o problema da pesquisa. A primeira é marcada pela preocupação em desenvolver uma fundamentação lógico-filosófica para o regime democrático e estabelecer seus pressupostos, e a segunda está em identificar as tentativas de aplicabilidade desses pressupostos a regimes existentes. Vale dizer: a democracia como ideia e a democracia como realidade possível, que corresponderão ao primeiro e segundo capítulos deste trabalho, respectivamente.

O primeiro capítulo trará os argumentos teóricos de que Dahl se valeu para construir uma definição de democracia através do método tipológico, isso porque foca na construção de um conceito teórico com proposições lógicas para construir um todo claro e coerente, comum no âmbito da filosofia do direito⁹. A hipótese do autor, nesse sentido, é da democracia como um tipo ideal, pois é uma perfeição teórica que não ocorre no mundo, sua finalidade é servir de modelo para os Estados-nação que pretendem exercer alguma medida de autogoverno. E, por ser um procedimento teoricamente perfeito, dificilmente as condições empíricas permitirão sua total aplicabilidade. Este capítulo trará, portanto, a democracia como um conjunto normativo/prescritivo de critérios.

O segundo capítulo abordará o ideal aplicado à realidade dos países através das

⁶ DAHL, 2012, p. 396. E, ainda: BAILEY; BRAYBROOKE, 2003, p. 101.

⁷ “Entretanto, o uso do termo ‘teoria democrática’ para designar um campo particular de investigação, análise, descrição empírica e formulação de teorias é bastante recente, e o que pode ser incluído numa ‘teoria democrática’ permanece incerto” DAHL, 2012, p. 09.

⁸ DAHL, Robert Alan. Foreword: Reflections on A preface to democratic theory. In: **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago, 2006, p. 11.

⁹ BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003.

instituições políticas, maneira pela qual Dahl identifica aqueles que são considerados democráticos. Empiricamente, cada Estado-nação chamado de democracia na atualidade apresenta uma infinidade de modos de organização política e social que, à primeira vista, tornam-se completamente distintos uns dos outros. Para o autor, contudo, sua semelhança – e por isso sua qualidade democrática – reside na presença de um conjunto específico de instituições que possibilite a máxima participação política dos mais diversos atores sociais (pluralismo) e dê condições para que compitam entre si pelos recursos políticos escassos. Daí sua famosa fórmula: participação e oposição.

Atribuindo o nome de democracia ao tipo ideal, Dahl denomina os Estados que o aplicaram com certo sucesso de *Poliarquias*, ou “governo de muitos”, em contraposição ao “governo do povo”. Para ele, a poliarquia “sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. Sobretudo, é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica”¹⁰. Sua análise das poliarquias serve exatamente para identificar quais instituições, ou conjuntos delas, servem melhor ao propósito de permitir a participação e a oposição e o modo como o fazem, numa tentativa de apreender a maneira mais efetiva de manter o processo político democrático e, se possível, fazê-lo o mais próximo possível do ideal.

O terceiro capítulo tratará da atuação das Cortes Constitucionais em um sistema democrático, especificamente na sua prerrogativa de julgar a constitucionalidade de leis com a finalidade institucional de evitar o que se convencionou chamar de tirania da maioria sobre grupos minoritários politicamente frágeis. À semelhança dos dois capítulos anteriores, este último estará assentado sobre um ponto de partida teórico e outro empírico.

De início, o pressuposto político-filosófico de existência do controle de constitucionalidade por parte do órgão máximo do poder judiciário será confrontado com os pressupostos filosóficos da democracia. Ou seja, comparar o tipo ideal da democracia de Dahl ao tipo ideal de Corte Constitucional. Depois, os mecanismos de atuação e do efetivo exercício do controle de constitucionalidade serão estudados em face das instituições necessárias à presença de um sistema poliárquico, procurando, portanto, responder à pergunta inicial nos dois planos em que Dahl tece sua teoria: quanto ao que é filosoficamente ideal e quanto ao juízo sobre o que é, e pode ser, realizável.

Dessa forma, a hipótese central do trabalho reside no caráter duplo da natureza do

¹⁰ LIMONGI, 2015, p. 21.

exercício do controle de constitucionalidade pelas Cortes Constitucionais: na dimensão normativa/prescritiva da teoria do autor, ele é antidemocrático. Isso porque exige desde o início uma limitação ao poder de tomar decisões coletivas e vinculativas dos cidadãos, cujas decisões estarão sempre sujeitas à autoridade de um corpo não eleito de pessoas com poderes para revogar e afastar suas determinações – o que é, por si só, um obstáculo ao autogoverno.

De outra forma, quando o controle de constitucionalidade das Cortes Constitucionais é analisado através da dimensão empírica da poliarquia, tomada em seu conjunto de instituições capazes de maximizar o exercício do autogoverno através do respeito à uma série de direitos básicos e indispensáveis ao processo democrático, então é possível dizer que a atuação das Cortes Constitucionais pode não apenas ser compatível com a democracia, mas também constituir uma instituição capaz de ampliar a democratização.

A democracia está presente em cada discurso político atual, e democrático é o adjetivo mais avidamente desejado pelos cidadãos descrentes na capacidade dos sistemas políticos e seus representantes de resolver uma vasta gama de problemas sociais mais ou menos urgentes. De certa forma, muitos anseios e insatisfações se voltam à democracia como se ela fosse a última salvaguarda do bem comum, e a advertência de Dahl é enfática: “um termo que significa qualquer coisa não significa nada”¹¹. É preciso clareza na compreensão sobre o que é a democracia e, principalmente, sobre aquilo que é razoável esperar dela.

O lembrete de Tocqueville, já no século XIX, ressoa até os ouvidos dos cidadãos atuais trazendo uma mensagem familiar: “é o nosso modo de usar as palavras ‘democracia’ e ‘governo democrático’ que acarreta a maior confusão. A menos que essas palavras sejam claramente definidas e a sua definição aceita, as pessoas viverão numa confusão inextricável de ideias, para vantagem dos demagogos e déspotas”. A relevância deste trabalho se inscreve, portanto, na tentativa de oferecer uma compreensão clara da democracia através da análise de um dos autores considerados uma das maiores autoridades no estudo dos sistemas representativos modernos.

A pesquisa se encaixa na linha de pesquisa dos fundamentos teórico-filosóficos da experiência jurídica, pois se volta à compreensão da democracia como única condição de possibilidade legitimamente aceita atualmente para a sustentação de um sistema de normas destinadas a regular a convivência dos indivíduos visando a manutenção da sua liberdade e igualdade. Não por era coincidência, a existência do Estado moderno se desdobra sob a

¹¹ DAHL, 2012, p. 03.

compreensão de um Estado Democrático de Direito, ou seja: sua existência só é capaz conquistar a legitimidade desde que possa oferecer um governo condizente com um processo democrático de tomada de decisões políticas. Ainda, o Direito só pode ser criado e mantido através deste mesmo processo democrático – a democracia, dessa forma, é o elemento central de criação do consenso entre o exercício do poder e aqueles sobre os quais ele é exercido. Exatamente nestes termos a presente pesquisa encontra tanto a sua relevância quanto também adequação aos objetivos gerais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1 DEMOCRACIA – O SISTEMA IDEAL DE DAHL

1.1 INTRODUÇÃO

Para Dahl, elaborar fundamentos a uma teoria democrática é uma tarefa cuja relevância pode ser explicada pelo perigo de não se ter nenhum fundamento de todo: pela falta de uma justificativa racional que a sustente, a democracia não sobreviveria aos períodos de crise pelos quais inevitavelmente passará. Caracteriza esses fundamentos como um

conjunto de assertivas razoáveis que fornecem motivos para crer que a democracia é desejável, para julgar se e em que extensão um dado sistema é democrático, quais as práticas e instituições são compatíveis e incompatíveis com essas assertivas ou que se adotadas fariam avançar ou retardar a democratização¹².

A palavra democracia está amplamente difundida no cotidiano das pessoas e o seu uso, tanto na linguagem comum de conversas informais quanto na linguagem específica de textos filosóficos, tem servido para designar tanto um ideal como regimes reais que inevitavelmente não correspondem ao ideal. Para Dahl, se ela pode assumir esse duplo papel de ideia perfeita e de uma realidade viável é preciso compreender qual a maneira de decidir quando a realidade se aproximou do ideal o suficiente ao ponto de merecer ser chamada de democracia. É o problema “de escolher um limiar razoável”¹³ que auxilie na identificação de um regime democrático e poder diferenciá-lo, por exemplo, de um regime oligárquico, aristocrático, ou qualquer outro.

Nesse sentido, devem haver indicadores e padrões que auxiliem a transição “da linguagem e da orientação da justificativa e da avaliação – no jargão da ciência política contemporânea, da teoria normativa – para um discurso mais empírico”¹⁴, e a tarefa a que Dahl se propôs foi desenvolver os aspectos normativos e empíricos da democracia numa única perspectiva teórica. “Traçar uma interpretação da teoria e da prática democráticas, inclusive dos limites e possibilidades da democracia, que seja pertinente ao tipo de mundo no qual vivemos ou no qual provavelmente viveremos num futuro próximo”¹⁵. Este capítulo se preocupa, portanto, com a dimensão da sua teoria voltada às premissas filosóficas e prescrições

¹² DAHL, Robert Alan. Does Democracy Need Foundations? In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, (p.53-56), p. 55.

¹³ DAHL, 2012, p. 09.

¹⁴ DAHL, 2012, p. 09.

¹⁵ DAHL, 2012, p. 03.

normativas, ou do *dever ser*, da democracia.

Qualquer teoria que se preocupe em explicar a democracia de maneira satisfatória terá de reconhecer que ela parte de certos fatos preexistentes ou historicamente fornecidos para seu funcionamento. Pode-se dizer com segurança que, por si mesma, ela não consegue produzir as condições necessárias à própria existência. Isso porque muitos dos elementos que possibilitam o seu surgimento ou permanência são externos, estão além do alcance das suas justificativas e continuarão a existir sem ela, pois são independentes.

As assertivas que se seguem podem ser consideradas óbvias: para que exista um Estado democrático, é necessário que já exista um Estado; ou, para que um povo possa governar a si mesmo num determinado espaço geográfico é preciso que já exista o conjunto de pessoas que se considere como “um povo” e que esse mesmo conjunto de pessoas já esteja de acordo sobre o espaço geográfico onde se autogovernará. A experiência histórica demonstra que dificilmente essas circunstâncias iniciais foram pacificamente acertadas num processo decisório que tenha considerado igualmente a opinião de todos aqueles que seriam afetados por uma tal decisão. Pelo contrário, essas circunstâncias são estabelecidas geralmente através de conflitos violentos.

Para Dahl, “precisamos entender não apenas por que a democracia é recomendável, mas também quais são os seus limites e possibilidades”¹⁶. Neste capítulo procuraremos estabelecer primeiro quais são os elementos que fazem da democracia um sistema político desejável, as ideias e tradições que moldaram o seu aparecimento e os valores pelos quais é possível defendê-la.

Depois, a preocupação é demonstrar como Dahl cria um conceito de processo democrático, quais são os pressupostos deste processo e as suas regras constitutivas. Quando uma visão geral da teoria do autor tiver sido delineada, procuraremos tratar daqueles problemas perenes às tentativas de teorizar a democracia, ou seja, daquelas dificuldades a que uma teoria democrática até hoje não foi capaz de responder peremptoriamente.

1.2 POR QUE DEMOCRACIA?

É seguro supor que as pessoas, ao pensar no modo como gostariam de viver no mundo, certamente prefeririam a alternativa que as permitisse viver em conjunto com seus familiares e

¹⁶DAHL, 2012, p. 02.

amigos, bem como gostariam de viver harmoniosamente entre si. Subjacente a essa suposição está uma concepção de ser humano que fundamenta toda história e filosofia do Ocidente: o homem, Aristóteles o definiu, é naturalmente voltado à convivência com os demais. “O ser humano não é um animal solitário, mas comunitário impelido a entrar em relação com seus semelhantes”¹⁷.

Cientes de que a melhor vida possível é aquela em associação com os outros seres humanos, é preciso demonstrar que o melhor meio de se tomar decisões políticas no que concerne a essa associação humana é o democrático. Por isso, para Dahl, tão necessário quanto elaborar uma teoria da democracia suficiente para explicar o fenômeno é dar razões para acreditar que uma democracia é o melhor tipo de organização possível.

“Partimos do pressuposto de que, para viver juntos numa associação, seus membros necessitarão de um processo de tomada de decisões quanto aos princípios, regras, leis, políticas e condutas da associação”¹⁸. Tais decisões devem ter caráter vinculativo, pois espera-se dos membros da comunidade que obedecem a elas. Por versarem a respeito de normas gerais de conduta comum, diferenciam-se daquelas decisões individuais, ou privadas, podendo ser caracterizadas como decisões de governo.

Guardando o significado de “governo do povo”, contido na própria raiz da palavra, a democracia pode ser restringida um pouco mais como o governo do *demos*, “um corpo de cidadãos constituído de membros considerados iguais no que se refere ao objetivo de se chegar às decisões governamentais”¹⁹. Por considerar a todos como cidadãos politicamente iguais Dahl aponta a primeira justificativa para a democracia: ela tende a produzir o melhor sistema político viável como um todo.

Essa não é uma justificativa filosófica, não trata dos ideais políticos contidos no discurso democrático. Antes, é um apelo aos fatos: “um exame severo da experiência humana – histórica e contemporânea – revela que entre as sociedades políticas que de fato existiram ou que existem agora, as que mais se aproximam de satisfazer os critérios da ideia democrática são, no todo, melhores que as demais”²⁰.

Afirmar que os países que mais se aproximam dos ideais democráticos propiciam melhores condições de existência às pessoas se comparados com países que não perseguem esses ideais não é o mesmo que dizer que os primeiros são democráticos o suficiente ou tanto

¹⁷ ARISTÓTELES. *Ética a Eudêmio*. VII, 10, 1242a, 26

¹⁸ DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 127.

¹⁹ DAHL, 2012, p. 128.

²⁰ DAHL, 2012, p. 128.

quanto possível (ou mesmo desejável). O que o autor está tenta ressaltar é que “a cultura política gerada pela ideia e pelas práticas da democracia”²¹ tende a produzir sociedades melhores que as outras alternativas de organização política.

O segundo argumento em favor da democracia deriva, em parte, do primeiro, pois alguém poderia se perguntar quais são os critérios utilizados para definir o sistema político democrático como “melhor” que as suas alternativas. Ou seja, quais são as características levadas em consideração no juízo de “melhor” ou “pior”? É inevitável que, a partir dessa indagação, qualquer tentativa de resposta faça o retorno inevitável às premissas de toda argumentação moral – a liberdade e a igualdade.

1.2.1 As Liberdades: Independência, Autogoverno e Autorrealização

A segunda grande força da democracia reside na sua proteção às liberdades dos indivíduos. Em resumo, o argumento em favor da democracia explica que apenas ela é o modo de governo que possibilita o exercício da máxima liberdade possível. O conceito de liberdade já foi exaustivamente trabalhado nos textos políticos que moldaram a vida política do Ocidente, de Hobbes, Locke, Rousseau e Maquiavel a Benjamin Constant, toda tradição de pensamento identificada como liberalismo debruçou-se sobre o tema.

Bobbio chega a identificar dois conceitos de liberdade, um conceito liberal clássico, que significa a ausência de coerção, e um conceito democrático, que corresponde à autonomia do indivíduo, ou seja, a autodeterminação²². Merquior reúne três acepções de liberdade para demonstrar que, ainda que tratem de dimensões distintas do conceito, eles são como camadas sobrepostas ou complementares:

1. “Liberdade é o direito de fazer aquilo que a lei permite” (Montesquieu, *Do espírito das leis*, livro 12, cap. 2). 2. “Liberdade significa obediência à lei que nós nos prescrevemos” (Rousseau, *Contrato Social*, livro 2, cap. 8). 3. Liberdade moderna é a “fruição pacífica da independência individual ou privada” (Benjamin Constant, *Liberdade antiga e moderna*)²³.

A primeira liberdade, “fazer aquilo que a lei permite”, remete à liberdade na legalidade, aquilo que cada pessoa pode fazer em comum no âmbito público sem desrespeitar umas às

²¹ DAHL, 2012, p. 129.

²² BOBBIO, Norberto. **Das Hobbes a Marx**. Saggi di storia della filosofia. Napoli: Morano Editore, 1965, p. 147.

²³ MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991, p. 25.

outras, sendo a Lei responsável por produzir ordem ao tornar previsíveis as expectativas dos comportamentos. Apenas a ordem – ao contrário do caos comumente associado à situação pré-política do ser humano – pode dar ensejo ao comportamento livre. O segundo aspecto, “obediência à lei que nós nos prescrevemos”, fala diretamente ao autogoverno e, por conseguinte, à democracia. Ora, o único arranjo político que torna possível a submissão de alguém a leis criadas por si mesmo é o democrático.

Quanto à “fruição pacífica da independência individual ou privada”, tem-se aí o elemento íntimo da liberdade, aquela que se busca não nos assuntos públicos ou comuns, mas o que cada ser humano pode desejar fazer da própria vida sem ser impedido de fazê-lo, quais carreiras seguir, quais artes admirar e sobre qual literatura debruçar-se – em resumo, as escolhas para sua versão da plenitude ou felicidade. Ao estabelecer quais são os interesses ou “bens” fundamentais perseguidos pelo ser humano através da liberdade, Dahl relembra que eles têm sido interpretados de três modos:

É de interesse dos seres humanos ter oportunidades de alcançar o máximo de liberdade possível, desenvolver plenamente suas capacidades e potencialidades como seres humanos e obter a satisfação de todos os outros interesses que eles mesmos julgarem importantes, dentro dos limites da viabilidade e da justiça para com os outros. Pode-se argumentar que a democracia é um meio essencial para alcançar esses interesses fundamentais²⁴.

Roberto Campos, no prefácio à edição brasileira do livro de José Guilherme Merquior, *O liberalismo antigo e moderno*, ressalta que o conceito de liberdade foi sempre construído em relação aos obstáculos históricos à sua realização. O primeiro momento é a busca por ser livre da opressão política, ao passo que o segundo, que brota no solo da democracia ateniense, é a liberdade de participar politicamente, ou seja, de poder opinar naquilo que é comum. “A terceira”, prossegue o autor, “é a liberdade de consciência, penosamente alcançada na Europa em resultado da Reforma e das guerras de religião. A quarta, mais moderada, é a liberdade de autorrealização, possibilitada pela divisão do trabalho e pelo surgimento da sociedade de consumo”²⁵.

Esse é o pano de fundo presente nas palavras de Dahl quando defende a democracia como um instrumento para a máxima liberdade possível, ainda que não o aborde nesses termos. O que ele chama de liberdade geral proporcionada pela democracia é apenas um conjunto que

²⁴ DAHL, 2012, p. 136.

²⁵ CAMPOS, Roberto. Apresentação. In: MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991, p. 01-14, p. 09.

abarca os direitos de liberdade contra a opressão, liberdade de consciência e um grau razoável de participação política. “Uma vez que certos tipos de direitos, liberdades e oportunidades são essenciais para o processo democrático em si, esses direitos, liberdades e oportunidades necessariamente devem existir enquanto existir o processo”²⁶.

É fácil compreender o motivo pelo qual esse modo de governar é desejável, afinal a sua existência está condicionada à presença imprescindível de um escopo mínimo de liberdades, ou de direitos. Essas liberdades, como ressaltado, são conquistas históricas árduas de extrema importância e qualquer ser humano que tenha vivido em um ambiente onde estejam asseguradas certamente se recusaria a abandoná-las. “A democracia não é apenas um processo de governar (...), também é inerentemente um sistema de direitos”²⁷.

O autor ainda assevera que não basta que esses direitos estejam meramente indicados no texto de lei, é necessário que sejam realmente aplicados e observados, do contrário apenas a aparência de uma democracia recobrirá um regime que é, na verdade, não democrático. Ainda atualmente, já avançados na segunda década do século XXI, a estratégia dos direitos “nominais” e da aparência democrática é utilizada para fazer sobreviver regimes políticos autocráticos.

Merquior faz uma interessante observação a respeito das maneiras de distinguir os conceitos, ou espécies, de liberdades de acordo com três escolas de pensamento, cada qual associada a um grande país europeu, Inglaterra, França e Alemanha²⁸. O primeiro aspecto da liberdade democrática que Dahl chamou de liberdade geral está ligada intimamente com o pensamento Inglês. Na teoria inglesa, liberdade significava sobretudo independência, e os expoentes desse pensamento foram economistas e filósofos morais (Adam Smith e Stuart Mill).

A escola de pensamento francesa defendia a liberdade como autogoverno, e é também através dessa liberdade que Dahl pretende demonstrar a superioridade de um governo democrático. A formulação mais famosa desse raciocínio é creditada a Rousseau, como na passagem emblemática d’*O Contrato Social*: “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”²⁹.

Estabelecer uma forma de tomar decisões que vinculem todas as pessoas da associação política e ao mesmo tempo fazer com que cada uma dessas pessoas vinculadas exerça o autogoverno é tarefa extraordinariamente difícil. É possível dizer que esse é o ideal

²⁶ DAHL, 2012, p. 136-137.

²⁷ DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 61-62.

²⁸ MERQUIOR, 1991, p. 27.

²⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, Livro I, Cap. VI, p. 20-21.

democrático, e da mesma forma também se pode dizer que, ao nos depararmos com associações políticas e governos democráticos reais, frequentemente falham em satisfazer completamente esse ideal³⁰.

O ponto crucial para determinar a preferência por governos democráticos, para Dahl, é reconhecê-los como a única forma de governo que persegue esses objetivos. “Embora não assegure que todos os membros literalmente viverão sob leis que escolheram, eles expandem a autodeterminação até o seu maior limite viável”³¹. É apenas em sua presença que qualquer possibilidade de autogoverno pode ser pensada e perseguida – ainda que seja inatingível em sua plenitude, ao menos a presença gradual já é motivo forte o bastante para justificar a nossa escolha.

A justificativa para a democracia como algo que maximiza a liberdade de autodeterminação também foi endossada por todos aqueles, de Locke em diante, que acreditavam que o governo deve basear-se no consentimento dos governados. Pois nenhuma outra forma de governo pode fazer tanto, ao menos em princípio, para garantir que a estrutura e os processos do governo em si e as leis que ele sanciona e executa dependam de forma significativa do consentimento genuíno dos governados. É numa democracia, e somente numa democracia, que as decisões quanto à constituição e às leis são decididas por uma maioria. Por contraste, todas as alternativas viáveis à democracia permitiriam que uma minoria decidisse essas questões vitais³².

A liberdade para exercer o governo de si mesmo é elemento nuclear de qualquer teoria democrática; autogoverno e democracia são, nesse sentido, como que sinônimos. Isso porque aquela liberdade só é possível nesta forma de governo, e esta forma de governo só pode existir enquanto for capaz de garantir aquela liberdade essencial. A existência de uma está intrinsecamente associada à existência da outra.

Sendo a liberdade de autogoverno característica marcante da tradição do liberalismo francês com Rousseau como o pensador expoente a propagar o argumento, não é sem certo

³⁰ É interessante ressaltar a objeção de Dahl “Quando postulamos uma sociedade política democrática (...), é claro que temos em mente um sistema ideal. Mas como eu disse, os sistemas políticos que existem de fato, inclusive os sistemas democráticos, não estão à altura de seus ideais. (...) Os defeitos das ‘democracias’ reais, medidas em comparação com o ideal, são tão conhecidos e tão graves que não se pode simplesmente rejeitar críticas (...) sob a acusação de serem implausíveis. Ao mesmo tempo, contudo, a tarefa de avaliar as ‘democracias’ reais é extremamente difícil, seja em comparação com os regimes não democráticos seja com seus próprios padrões ideais. Entretanto, a maioria dos críticos que fazem a objeção que acabei de descrever preferiria argumentar que o que há de errado com as ‘democracias’ reais é o fato de que elas ficam abaixo dos padrões democráticos. Obviamente, uma objeção desse tipo não necessariamente nega – e é provável que não tenha, de hábito, essa intenção – que, se a democracia alcançasse seus próprios padrões, ela expandiria a liberdade de autodeterminação mais que qualquer outra alternativa viável”.

³¹ DAHL, 2001, p. 67-68.

³² DAHL, 2012, p. 138.

senso de conveniência, então, que o maior intérprete da democracia moderna seja também um francês, Alexis de Tocqueville. *A Democracia na América* é o relato mais significativo sobre a democracia da segunda grande transformação política do Ocidente, ou seja, a passagem da cidade-Estado para o Estado-nação – a existência de um regime político democrático em condições que os atenienses julgariam absolutamente incompatíveis com a democracia do modo como a perceberam.

Já a concepção de liberdade predominante na Alemanha, e essencial à teoria da democracia, é a autorrealização, e foi defendida principalmente por juristas³³. Dahl afirma que essa dimensão da liberdade é, por sua vez, o elemento que justifica o autogoverno. Assumindo que haja um consenso universal quanto à afirmação “a liberdade de autogoverno é importante e deve ser perseguida”, a questão que surge a partir daí é: por quê? Para o autor, o ser humano deve ter oportunidades de compreender e exercitar o próprio potencial³⁴, e isso só é possível enquanto gozar da liberdade para agir e se responsabilizar pela própria ação: ser, portanto, autônomo. O autogoverno é a única liberdade política que possibilita a autonomia individual, e é através dessa autonomia que o autogoverno encontra significado.

“Viver sob leis da própria escolha, e dessa forma, participar do processo de escolha dessas leis facilita o desenvolvimento pessoal dos cidadãos como entes morais e sociais”³⁵. Neste momento, o valor da democracia reside no próprio valor da autonomia moral do ser humano. Para Dahl, autonomia moral significa “adotar os próprios princípios morais e tomar decisões baseadas nesses princípios apenas depois de se empenhar num ponderado processo de reflexão, deliberação, escrutínio e consideração das alternativas e consequências”. A liberdade de autogoverno é a condição política essencial que faz o ser humano se sujeitar à razão do próprio agir. “Ser moralmente responsável”, Dahl prossegue, “é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes”³⁶.

³³ CAMPOS, 1991, p. 10.

³⁴ Dahl se alistou voluntariamente nas Forças Armadas dos Estados Unidos no inverno de 1943, durante a Segunda Guerra, lutando no território francês das Vosges durante o outono e o inverno de 1944. Seu retorno aos Estados Unidos se deu apenas no final de 1945. O autor afirma que sua experiência durante a guerra foi fundamental para o seu modo de compreender o potencial humano: “Minha experiência militar teve efeitos profundos e duradouros na minha visão geral. (...) Vindo a conhecer meus companheiros com a intimidade e a solidariedade que, infelizmente, homens só são capazes de obter em combate, meu respeito pelas qualidades dos seres humanos ‘comuns’ se aprofundou ainda mais. Acredito que as pessoas comuns têm capacidades extraordinárias, mas temo que elas são com frequência desenvolvidas de maneira insuficiente” [tradução nossa]. DAHL, Robert Alan. **Toward democracy**: a journey. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, (p. 3-15), p. 9. Publicado originalmente em *Society*, vol. 32, n. 3, (Março/Abril 1995), p. 43-49, baseado numa entrevista feita por Ramón Vargas-Machuca, “El poder de la Democracia”, *Claves* (Madrid) Dezembro 1994.

³⁵ DAHL, 2012, p. 141.

³⁶ DAHL, 2001, p. 68.

Foi Humboldt quem, ao escrever *Os Limites da Ação do Estado*, abordou a preocupação liberal com a formação da personalidade e o aprimoramento pessoal³⁷. Seu conceito da educação para a liberdade como um processo contínuo de aprimoramento humano, *Bildung*, influenciou fortemente o pensamento John Stuart Mill e é através do argumento dele que Dahl apresenta a força da democracia como estrutura de organização política capaz de possibilitar a maior realização do potencial humano. Dada a importância crucial do *Considerações sobre o governo representativo*, de Stuart Mill, para a compreensão do fenômeno democrático, é natural que Dahl também se volte para ele:

Sendo o primeiro elemento de um bom governo, portanto, a virtude e a inteligência dos seres humanos que compõem a comunidade, o mais importante mérito que pode possuir uma forma de governo é o de promover a virtude e a inteligência do próprio povo. A primeira questão a respeito de qualquer instituição política é saber até que ponto ela tende a desenvolver nos membros da comunidade as várias desejáveis qualidades morais e intelectuais; ou melhor (seguindo a classificação mais completa de Bentham), morais, intelectuais e ativas. O governo que melhor fizer isso terá toda a probabilidade de ser o melhor em todos os sentidos, uma vez que é dessas qualidades, na proporção em que elas existem no povo, que depende todo o bem que pode ser feito pelo governo em suas operações práticas. Podemos considerar, então, como um critério de aferição da qualidade de um governo, o grau em que ele tende a aumentar a soma de boas qualidades dos governados, coletiva e individualmente; visto que, além do fato de que seu bem-estar é o único objetivo do governo, suas boas qualidades fornecem a força motriz que fez mover a máquina. Isto faz da qualidade da própria máquina o outro elemento constitutivo do mérito de um bom governo; isto é, o grau em que ele está adaptado a usufruir das boas qualidades existentes e fazer delas instrumento para fins úteis³⁸.

Embora a característica predominante das instituições políticas de um governo sejam relevantes pra essa concepção da liberdade, o seu foco não é exatamente a participação política, mas a autonomia na realização do potencial humano. Kant, ao defender que o ser humano deveria ser considerado um “fim em si mesmo”, estava também exaltando o aspecto da liberdade intrinsecamente ligado à realização pessoal: a *autotelia*. “Kant colocou a autotelia no centro da moralidade. Embora nunca tenha confundido política com moral, Kant defendeu o republicanismo como uma ordem social-liberal em que a independência pessoal pelo menos alimentaria uma ordem legal mais próxima da moralidade”³⁹.

Autotelia, nesse sentido, referia-se a uma dimensão da liberdade além da simples ausência de coerção ou possibilidade de participação política, mas um verdadeiro poder de

³⁷ MERQUIOR, 1991, p. 30-31.

³⁸ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 19.

³⁹ MERQUIOR, 1991, p. 31.

autorrealização – “essa era a alma do conceito alemão de liberdade”⁴⁰. É esse contexto da tradição do pensamento liberal que dá suporte ao argumento de que a democracia é o modo de governo mais capaz de permitir que os seus membros ajam livremente e, exercendo o autogoverno, tenham as maiores oportunidades de realizar com satisfação seus potenciais. Dahl, contudo, apresenta a um só tempo a importância e a falha deste argumento:

Embora atraente e plausível, esse argumento, como justificativa para a democracia, sofre de uma grave dificuldade: ele depende inteiramente, afinal de contas, de uma hipótese *empírica* que afirma uma relação entre as características de um regime e as qualidades de seu povo. Determinar a relação entre regime e qualidades pessoais é uma tarefa muito difícil, e os cientistas sociais modernos pouco avançaram em relação às especulações e conjecturas de Platão, Maquiavel e Mill. Embora os teóricos modernos tenham ocasionalmente proposto que uma “personalidade democrática” pode ser necessária para as instituições democráticas ou pode ser produzida por elas, as tentativas de definir as qualidades distintas de uma personalidade democrática e de verificar sua relação com os regimes ou práticas democráticas não tem tido muito sucesso. [...] Os obstáculos metodológicos para verificar a hipótese são tão grandes que eles tornam essa conjectura, no máximo, uma justificativa débil e vulnerável da democracia – justificativa essa que por si só não teria peso quase nenhum⁴¹.

Para Dahl é difícil, senão improdutivo, afirmar uma relação de causalidade entre o regime democrático e certas qualidades das pessoas que vivem sob esse regime. A pretensão do autor não é descartar de todo o argumento, mas utilizá-lo sob outro ângulo. Com base nas justificativas à democracia já apontadas aqui, podemos supor com segurança que esperamos das pessoas adultas certas qualidades essenciais que estão, afinal, ao alcance da sua potencialidade. Dito de outro modo, algumas qualidades são boas e desejáveis e é razoável acreditar que os seres humanos não apenas *sejam capazes* de adquiri-las, mas *devam* adquiri-las⁴².

O modo como o Dahl enxerga a liberdade de autorrealização não é, dessa forma, uma relação de causalidade direta entre democracia e potencial humano – não é a democracia e suas características intrínsecas a única coisa capaz de dar ao ser humano a possibilidade de

⁴⁰ MERQUIOR, 1991, p. 31.

⁴¹ DAHL, 2012, p. 143.

⁴² O autor menciona alguma dessas referidas qualidades sem, entretanto, ter a pretensão de exauri-las: “Devem possuir a capacidade de cuidar de si próprias, no sentido de ser capazes de cuidar de seus interesses; devem ser, na medida do possível, ser moralmente autônomas, em particular quanto às decisões de grande importância para si mesmas e para outrem; devem agir com responsabilidade, no sentido de pesar os cursos de ação disponíveis da melhor maneira possível, ponderando suas consequências e levando em consideração os próprios direitos e obrigações e os das outras pessoas; e devem ser capazes de participar de discussões livres e abertas com outras pessoas de modo a poder chegar a juízos morais”, DAHL, 2012, p. 143. Em outro momento, acrescenta: “Entre as características desejáveis que em geral gostaríamos de promover estão a honestidade, a justiça, a coragem e o amor”, DAHL, 2001, p. 69.

autorrealização; antes, é apenas razoável, ou altamente plausível⁴³, supor que o grau em que o maior número de pessoas possa se engajar numa jornada de desenvolvimento autônomo “depende primariamente das circunstâncias nas quais nasceram e nas quais ocorre o seu desenvolvimento”⁴⁴. É numa democracia, portanto, que esse grau de desenvolvimento será possibilitado o máximo possível levando em consideração todas as alternativas a ela. Nas palavras do autor, “somente os regimes democráticos podem propiciar as condições sob as quais as qualidades [...] têm a possibilidade de se desenvolver plenamente”⁴⁵.

Seguindo a noção de liberdade como desenvolvimento humano, Stuart Mill reafirma que o principal elemento da ideia do bom governo é a melhoria do próprio povo – não somente das suas condições de vida, mas principalmente de si próprio. “Um dos benefícios da liberdade é que o governante não pode deixar de lado as mentes dos indivíduos, e não pode aperfeiçoar por ele seus assuntos, sem aperfeiçoar a eles próprios”⁴⁶. Sendo o desenvolvimento do povo o objetivo maior do bom governo, a própria extensão desse desenvolvimento deve ser o critério a servir para julgá-lo: “a) em que medida ele promove a boa administração dos negócios por meio das faculdades morais, intelectuais e ativas existentes nos vários membros da comunidade; e b) qual o seu efeito na aprimoração ou deterioração dessas faculdades”⁴⁷.

Considerações sobre o governo representativo defende uma forma de governo popular que permita ao povo agir com liberdade – cuja ação seja fruto apenas da sua racionalidade – porque, permitindo que o faça, acaba por despertar nele aquelas características desejáveis. Em outras palavras, é somente ao dar condições para que os seres humanos ajam livremente que será possível despertar neles as boas faculdades. O desenvolvimento humano, então, está *sempre* associado à ação numa condição específica, a de ser livre – e apenas essa ação tem o condão de maximizar o aperfeiçoamento humano. O que Stuart Mill demonstra na passagem emblemática:

Sua superioridade [do governo popular] em gerar bem-estar baseia-se em dois princípios, com verdade e aplicabilidade tão universais quanto quaisquer outras proposições gerais emitidas sobre os assuntos humanos. O primeiro é o de que os direitos e interesses de todas as pessoas só estão protegidos do desrespeito quando a própria pessoa interessada é capaz de defendê-los e está habitualmente disposta a fazê-lo. O segundo é que a prosperidade geral adquire dimensões maiores e é mais amplamente difundida na proporção da quantidade e variedade de energias pessoais empenhadas em promovê-la. [...] Os seres humanos só estão a salvo dos maus atos de

⁴³ DAHL, 2001, p. 69.

⁴⁴ DAHL, 2012, p. 144.

⁴⁵ DAHL, 2012, p. 144.

⁴⁶ MILL, [1861] 1981, p. 30.

⁴⁷ MILL, [1861] 1981, p. 31.

seus semelhantes na medida em que são capazes de defender a si mesmos; e só atingem um alto grau de sucesso em sua luta contra a natureza na medida em que são autossuficientes, dependendo daquilo que eles mesmos podem fazer, separadamente ou em conjunto, muito mais do que daquilo que os outros podem fazer por eles⁴⁸.

A máxima da liberdade como autorrealização, cuja presença numa sociedade depende da existência das liberdades “anteriores” da independência e do autogoverno, pode ser expressada da seguinte forma: cada ser humano “é o único guardião seguro dos seus próprios direitos e interesses” e “toda pessoa é capaz de conduzir os próprios assuntos”⁴⁹. A mesma proposição pode ser expressada de maneira negativa: ninguém é mais capaz do que o próprio interessado para avaliar, expressar e defender os próprios interesses. Essa assertiva é essencial, pois apenas através dela o princípio da igualdade pode justificar um governo democrático.

1.2.2 Igualdade Moral e Igualdade Política

Ela remonta ao *Segundo tratado sobre o governo*, de Locke, que a define – numa passagem já bastante conhecida – como “o *Direito igual* que todos os Homens têm à sua *Liberdade Natural*, sem estar sujeitos à Vontade ou à Autoridade de nenhum outro homem”⁵⁰. Locke não falava de todos os tipos de igualdade – de características sociais a predicados pessoais –, mas apenas da igualdade política: o direito Natural de Liberdade, de não ser intrinsecamente sujeito a nenhum outro. Assim, todos os homens são, em sentido político, livres e iguais de modo intrínseco.

Locke prossegue: “sendo os homens, como dito, por Natureza, todos livres, iguais e independentes, ninguém pode ser [...] sujeitado ao Poder Político de outra pessoa sem o seu *Consentimento*”⁵¹. É exatamente na defesa de um direito de ser igualmente livre que repousa grande parte do valor moral da democracia. “A democracia poderia ser pouco mais que uma fantasia filosófica, não fosse pela influência persistente e amplamente difundida da crença de

⁴⁸ MILL, [1861] 1981, p. 31.

⁴⁹ MILL, [1861] 1981, p. 32.

⁵⁰ LOCKE, John [1689-1690]. *Two treatises of Government*. 3. ed., Peter Laslett, org. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, capítulo VI, parágrafo 54, p. 304. O parágrafo 54 integral versa: “Though I have said above, Chap. II, *That all Men by Nature are equal*, I cannot be supposed to understand all sorts of *Equality*: *Age* or *Virtue* may give Men a just Precedency: *Excellency of Parts and Merit* may place others above the Common Level: *Birth* may subject some, and *Alliance* or *Benefits* others, to pay an Observance to those to whom Nature, Gratitude or other Respects may have made it due; and yet all this consists with the *Equality*, which all Men are in, in respect of Jurisdiction or Dominion one over another, which was the *Equality* I there spoke of, as proper to the Business in hand, being that *equal Right* that every Man hath, *to his Natural Freedom*, without being subjected to the Will or Authority of any other Man”.

⁵¹ LOCKE, [1689-1690] 1988, VIII, 95, p. 330.

que os seres humanos são, de um modo fundamental, intrinsecamente iguais”⁵².

Dahl relembra que a ideia de igualdade intrínseca ganha força com a doutrina comum ao Judaísmo e ao Cristianismo, também compartilhada pelo Islã, de que todos são igualmente filhos ou criaturas de Deus – essa foi, aliás, a base da própria fundamentação da igualdade no estado de natureza de Locke. “Mesmo quando o raciocínio moral pretende se manter independente de suas origens religiosas, como tem sido comum acontecer nos últimos séculos, a Ideia de Igualdade Intrínseca ainda é pressuposta”⁵³.

A maior força da Igualdade Intrínseca, contudo, não provém da racionalidade contida na ideia em si. Isso porque, sozinha, ela não é capaz de justificar todo o arranjo necessário para produzir a democracia, que se baseia num conjunto ainda maior de premissas. Como Dahl assevera, o maior poder de persuasão da ideia está no seu oposto, naquilo que resta por ocasião da sua ausência:

A persistência e a generalidade da premissa da igualdade intrínseca na argumentação moral sistemática podem ser atribuídas à existência de uma norma tão profundamente arraigada em todas as culturas ocidentais que não podemos rejeitá-la sem negar nossa herança cultural e, portanto, negar quem somos. Porém, um dos motivos para a adoção dessa premissa – um motivo que apela mais à sensatez da própria que à história e à cultura – é a dificuldade em apresentar uma justificativa racional para qualquer alternativa a ela. Certamente a ideia de igualdade intrínseca pode ser rejeitada sem autocontradição. Mas, com efeito, rejeitá-la equivale a afirmar que algumas pessoas devem ser consideradas e tratadas como *intrinsecamente* privilegiadas independentemente de quaisquer contribuições sociais que possam fazer. Justificar tal asserção é uma tarefa monumental que, pelo que me consta, ninguém conseguiu realizar ainda⁵⁴.

A ideia da Igualdade Intrínseca é, por sua vez, bastante limitada quando colocada a serviço de justificar a democracia, ou seja, não é robusta o suficiente para extrair diretamente dela as conclusões necessárias à sua realização. A amplitude do conceito não seria capaz de impedir ou mesmo oferecer ferramentas para solucionar a ocorrência de certas desigualdades⁵⁵ – daí a necessidade da inclusão dos conceitos de liberdade trabalhados na sessão anterior, como Dahl demonstra:

⁵² DAHL, 2012, p. 131.

⁵³ DAHL, 2012, p. 132.

⁵⁴ DAHL, 2012, p. 133.

⁵⁵ Como no exemplo oferecido pelo autor: “Em algumas situações, a melhor solução seria (...) distribuir cotas que proporcionassem ‘bens’ de *igual valor para cada pessoa*. O que tem ‘igual valor para cada pessoa’ poderia ser determinado considerando-se as necessidades, desejos, satisfações, objetivos ou o que quer que fosse de cada pessoa. Isso é a ‘igualdade concernente à pessoa’. Porém, embora possa parecer que a igualdade intrínseca sempre exija a igualdade concernente à pessoa, talvez às vezes (...) se optasse sensatamente por conceder (...) idênticos lotes, quantias ou cotas de ‘bens’. Essa é a igualdade concernente ao lote. Geralmente a igualdade de lotes irá ferir a igualdade concernente à pessoa, e vice-versa”.

A Ideia de Igualdade Intrínseca está sujeita a duas fraquezas: em primeiro lugar, como ela não especifica o que deve ser considerado como um interesse ou um bem humano, os limites que ela impõe às desigualdades são extremamente fluidos e vagos. Assim, ela não é suficiente por si só para sustentar uma pretensão à igualdade política do tipo exigido pela democracia. O princípio da igualdade intrínseca se torna mais específico e mais intimamente relacionado ao processo democrático quando incluímos entre os interesses humanos as aspirações à máxima liberdade possível, ao desenvolvimento pessoal e às oportunidades de satisfazer preocupações políticas urgentes, de uma forma geral⁵⁶.

Exemplo mais problemático da falha da igualdade intrínseca sem o apoio da noção da liberdade política de *todos os seres humanos*, é exatamente a delimitação do grau de extensão dessa igualdade no que concerne aos assuntos políticos. Por mais que Atenas defendesse o governo do povo, seu *demos* era altamente exclusivo, deixando as mulheres, escravos e um bom número de homens adultos livres alheios à tomada de decisões políticas. Até mesmo os Estados Unidos, a primeira democracia moderna, não incluía no *demos* os negros e as mulheres – o que não fez com que seu regime democrático fosse descaracterizado.

A distinção, para Dahl, é que a igualdade intrínseca é um princípio moral⁵⁷, que não leva diretamente à igualdade como um princípio político. E a igualdade como princípio moral não impede que se afirme que as pessoas, embora moralmente iguais, não sejam igualmente *qualificadas* para se governar, para perceber e agir em direção ao seu próprio bem ou ao bem da comunidade.

É o argumento de que ao menos a um tempo e lugar particulares, mas talvez de maneira mais geral, a pessoa comum não é suficientemente competente para governar, enquanto, por outro lado, uma minoria de pessoas, entre as mais qualificadas, é distintamente mais competente para fazê-lo, e portanto deve governar os demais. Este é, em essência, o argumento de Platão em *A República* por um sistema de guardianship⁵⁸.

O problema, portanto, é exatamente a fragilidade da Igualdade Intrínseca sem o apoio de todo o poder que a ideia de liberdade carrega consigo no que concerne à condução da vida humana. “Apesar de toda a sua linguagem do universalismo, Locke, Rousseau e Jefferson,

⁵⁶ DAHL, 2012, p. 149.

⁵⁷ DAHL, Robert Alan. **Political Equality and Political Rights**. In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, (167-181), p. 168. Este artigo apareceu originalmente em *Il Político*, v. 45, n. 4, 1980, p. 557-570.

⁵⁸ DAHL, Robert Alan. **Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship**. Syracuse: Syracuse University, 1985, p. 2. Dahl ainda dedica dois capítulos inteiros em *A democracia e seus críticos* (p. 77-126) para tratar da ideia de guardianship com base no argumento de Platão em *A República*. Acreditamos, contudo, que o esboço que o autor faz do argumento de Platão é por demais simplista, vide: ROSA, João Pedro da Silva. **Da Crise da Modernidade à República de Platão: uma interpretação straussiano-platônica do melhor regime**. 2018. 129f. Dissertação. (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

como Aristóteles antes deles e, mais tarde, Mill, se esquivaram de aceitar a inclusão universal na prática”⁵⁹. Vale lembrar que essas exclusões sistemáticas do *demos* sobreviveram de diversas formas em países que já eram considerados democráticos até a segunda metade do século XX.

Qual é, então, a concepção de Igualdade capaz de justificar a preferência pela democracia? É aquela aliada à ideia de autonomia pessoal que, por sua vez, carrega consigo os conceitos da tradição do pensamento liberal. “A democracia – o governo do povo – só se justifica com base no pressuposto de que as pessoas comuns são, de modo geral, *qualificadas* para se governar”⁶⁰. Assim, a superioridade da democracia também se expressa na garantia de igualdade, pois nenhuma outra forma de governo pode assegurá-la sem, também, tornar-se democrática.

Por fim, Dahl assevera:

Os valores que justificam a democracia são valores humanos, não triviais. Tomemos a autonomia moral e responsabilidade como exemplos. Penso que qualquer ser humano é uma pessoa melhor por ter oportunidade e habilidade de refletir no relativo valor, necessidade, ou bem das escolhas que ela ou ele confronte e então agir responsabilmente para obter o que é melhor. Algumas escolhas importantes – escolhas coletivas, em particular – são tomadas de maneira melhor ao se consultar outras pessoas envolvidas e em acordo com os princípios para se tomar decisões coletivas. A democracia é o único sistema político que pode satisfazer esses requisitos, ainda que na prática frequentemente falhe em fazê-lo⁶¹.

1.3 A DEMOCRACIA COMO PROCESSO

A compreensão fundamental da democracia é, para Dahl, um processo de tomada decisões políticas coletivas e vinculativas. Logo, sua característica principal é o modo pelo qual uma dada associação política toma suas decisões e formula suas regras. “A democracia é um *método* político, quer dizer, certo tipo de arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas [...]. E esse deve ser o ponto de partida de toda tentativa de defini-la”⁶².

A teoria de Dahl é que esse processo parte de certos pressupostos externos que o possibilitam e é composto de certos critérios que o constituem e delimitam. É através da observância desses critérios que um governo pode ser classificado como não democrático ou

⁵⁹ DAHL, 2012, p. 149.

⁶⁰ DAHL, 2012, p. 150.

⁶¹ DAHL, 1997, p. 9.

⁶² SCHUMPETER, 2017, p. 329.

democrático, e o grau em que são observados é o responsável por apontar os níveis de democracia garantidos por qualquer associação; daí se falar, por exemplo, em países mais ou menos democráticos.

1.3.1 Pressupostos do processo democrático

Fundamentalmente, é necessária a presença de uma associação humana. Dahl utiliza com frequência o termo “associação” porque o processo democrático não precisa estar adstrito a um Estado nacional, ele pode estar no seio de qualquer conjunto de pessoas que necessitem se organizar politicamente. O processo pode, por exemplo, ser aplicado a instituições, a conselhos administrativos, etc.

A associação terá, certamente, regras, cujo intuito é fazer com que se organize da melhor maneira possível quanto aos seus recursos e os seus encargos, bem como torna previsível o comportamento dos seus membros para permitir a coexistência e lidar com os conflitos que porventura surjam. Os membros da associação são, desse modo, todos aqueles a quem as regras forem aplicáveis – logo, a principal regra para o pertencimento à associação consiste em estar sujeito às suas decisões⁶³.

No seio dessa associação, é preciso estabelecer antes quais pessoas, entre os seus membros, são qualificadas para participar da tomada de decisões coletivas, e sob quais condições elas o farão. Ainda, apenas membros da associação podem participar da tomada de decisões, isso porque, como visto, é sobre eles que os efeitos dessas decisões recairão. É um respeito ao autogoverno: não se pode permitir que alguém imponha a outros regras que não esteja disposto a cumprir por si mesmo. Para que esse processo de tomada de decisões possa ser democrático, os membros da associação devem concordar que

todos os membros são suficientemente bem qualificados, de modo geral, para participar da tomada de decisões coletivas, de caráter vinculativo para a associação, que afetem significativamente seu bem ou seus interesses. Em todo caso, ninguém é definitivamente mais bem qualificado que ninguém para receber a incumbência de tomar as decisões coletivas e vinculativas⁶⁴.

⁶³ DAHL, Robert Alan. **Procedural Democracy**. In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey. Reflections: 1940-1997**. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, (57-93), p. 58. Este artigo apareceu originalmente em LASSETT, P.; FISHKIN, J. (eds.) **Philosophy, Politics, and Society**. Oxford: Basil Blackwell, 1984, p. 225-241.

⁶⁴ DAHL, 2012, p. 151.

Esse pressuposto compreende duas etapas, ou dois limites, acerca da competência de seus membros. Primeiro, estabelece que todos os membros *são suficientemente bem qualificados*, ou que todos alcançam um patamar razoável de competência suficiente para participar da tomada de decisões. O segundo, *ninguém é definitivamente mais bem qualificado que ninguém*, nega a possibilidade de que alguém possua qualificações tão superiores aos demais que possa governar só. Desse modo, tem-se um nível mínimo de competência alcançável por *todos* os membros, e um nível *máximo de competência* que nenhum membro alcança.

O conjunto de membros a que recaem esses pressupostos é que chamaremos de *demos*, *populus* ou corpo de cidadãos. Por ora, seguiremos argumentando que *todos* os membros da associação são cidadãos, ou seja, fazem parte do *demos*. Esse é, para Dahl, o Princípio Forte de Igualdade (igualdade política), para diferenciá-lo do que ele chamou de Princípio da Igualdade Intrínseca. Entretanto, é possível que alguns dos membros submetidos às decisões vinculativas sejam excluídos do *demos* – que não possam ser considerados cidadãos a ponto de participar na tomada de decisões. A exclusão das crianças é o caso mais óbvio.

Justificar a exclusão das crianças, por exemplo, ou de quaisquer outras pessoas, diante do pressuposto de que *todos* os membros da associação são cidadãos qualificados para participar da tomada de decisões, é uma tarefa complexa. “Uma crença racional na democracia pressupõe, portanto, que a Igualdade Forte existe entre os cidadãos (plenos). Mas quem deve ser cidadão, isto é, quais pessoas compartilham da Igualdade Forte?”⁶⁵. É uma questão de determinar qual é o alcance da Igualdade Forte, a quem ela se estende, mantendo ainda sua razoabilidade.

Dahl demonstra o alcance da Igualdade Forte através de duas proposições que se somam a ela. 1 – O princípio da Igual Consideração de Interesses, ou seja, os bens ou interesses de cada membro da associação devem receber a mesma consideração; dito de outra forma, o bem ou interesse de ninguém pode ser intrinsecamente superior ao bem ou interesse de outrem; e 2 – ninguém é melhor que você mesmo para julgar os próprios bens ou interesses e para agir em prol da sua concretização. Esses princípios podem ser considerados “os grandes alicerces das crenças democráticas (e também do pensamento liberal)”⁶⁶.

A partir dessa soma, o autor desenvolve aquilo que chama de Presunção de Autonomia Pessoal: “*na falta de uma prova definitiva em contrário, todos são, em princípio, os melhores*

⁶⁵ DAHL, 2012, p. 152.

⁶⁶ DAHL, 2012, p. 154.

juízes de seu próprio bem e de seus próprios interesses”⁶⁷. O efeito dessa presunção, para o autor, é impedir que uma autoridade paternalista possa conquistar legitimidade entre os membros adultos da associação, exceto nos raros casos em que se puder obter uma “demonstração muito gritante de incompetência”⁶⁸.

Essa argumentação é dirigida especificamente à exclusão das crianças, único exemplo de um grande grupo de pessoas excluídas do processo de tomada de decisões e sujeitas a uma autoridade paternalista. Até recentemente, também se consideravam as mulheres e os negros como evidentemente não competentes para tomar decisões por si mesmos – a presunção de autonomia pessoal, contudo, é capaz de rechaçar esse equívoco sem cair em contradição, pois todas as pessoas adultas devem ser consideradas igualmente autônomas e capazes, exceto prova evidente em contrário.

Para as crianças, seus responsáveis são autoridades paternalistas amplamente aceitas, isso porque se considera que a criança ainda é jovem demais para compreender a complexidade das relações sociais e ainda não possui autonomia. Já em relação aos adultos essa possibilidade só pode existir diante de casos excepcionais, como pessoas afetadas por defeitos congênitos, dano cerebral e quaisquer condições – geralmente patológicas – que prejudiquem de maneira séria ou irremediável sua cognição, tornando-as incapazes de tomar as decisões para o próprio cuidado. Exatamente por isso a presunção da autonomia. Todos os adultos presumem-se capazes e autônomos, completamente qualificados para tomar decisões individuais e participar do processo de tomada de decisões coletivas; as exceções à regra necessitam de prova.

Esse é o pressuposto que concerne especificamente ao corpo que fará parte do processo democrático, estabelecendo a regra necessária que ajudará a delimitar a que pessoas ele se aplica. De maneira geral, esse pressuposto procura responder à pergunta: *quem decide?* Mas é preciso lembrar que o processo democrático necessita não somente dos indivíduos que tomem decisões de caráter coletivo e vinculativo, mas da matéria ou do conteúdo a se decidir. Nesse caso, é necessário responder: *sobre o que se decide?*

O processo democrático de tomada de decisões deve ser composto de ao menos dois estágios que Dahl considera como analiticamente distintos, o estabelecimento da agenda e a decisão quanto ao resultado:

O estabelecimento da agenda é a parte do processo durante a qual são escolhidos os temas sobre os quais as decisões serão tomadas (incluindo uma decisão de não decidir

⁶⁷ DAHL, 2012, p. 155, grifo do autor.

⁶⁸ DAHL, 2012, p. 155.

o assunto). A *decisão quanto ao resultado*, ou o *estágio decisivo*, é o período durante o qual o processo culmina num resultado, o que significa que um curso de ação política foi definitivamente adotado ou rejeitado. Enquanto o estabelecimento da agenda é a primeira palavra, a decisão quanto ao resultado é a palavra final, o momento de soberania no que diz respeito à questão em pauta⁶⁹.

Estabelecer a agenda é trazer à baila quais assuntos são relevantes decidir coletivamente. É a etapa em que os membros da associação podem discutir entre si, expor pontos de vista, estabelecer acordos e mesmo fazer comprometimentos, mas nenhuma dessas ações tem o condão de obrigá-los; apenas no estágio decisivo é que as decisões se tornam vinculativas e ganham caráter e força normativos. Uma distinção de importância vital para o processo é perceber o caráter da decisão a ser tomada: “antes do estágio decisivo, pode-se pensar nas decisões como tendo sido *delegadas*, mas não *alienadas* por aqueles que participam do estágio decisivo”⁷⁰. A distinção entre *delegação* e *alienação* fica mais clara durante a análise dos critérios do processo.

De modo esquemático, os pressupostos (P) podem ser resumidos da seguinte forma⁷¹.

P1 – Os membros de uma associação política se veem na necessidade de tomar decisões vinculativas sobre certos assuntos, e para isso necessitam de um modo para atingir essas decisões;

P2 – O processo através do qual se pretende gerar decisões coletivas e vinculativas precisa ser composto ao menos de dois estágios distintos: estabelecimento da agenda e decisão quanto ao resultado;

P3 – Decisões vinculativas somente podem ser tomadas por membros da associação, ou seja, pelas pessoas que estão sujeitas às decisões. “Esse pressuposto repousa sobre o princípio elementar de justiça segundo o qual as leis não podem ser legitimamente impostas aos outros por pessoas que não são, elas próprias, obrigadas a obedecer a essas leis”;

P4 – O bem ou interesse de cada membro da associação deve ser igualmente considerado, “e se cada pessoa adulta é, em geral, o melhor juiz de seu bem ou de seus interesses, isso significa que *todos os membros adultos* de uma associação são suficientemente bem qualificados [...] para ser *cidadãos plenos do demos*”⁷².

P5 – Quando as decisões vinculativas são tomadas, as pretensões de cada cidadão quanto às vantagens das políticas a serem adotadas devem ser contadas como válidas e igualmente

⁶⁹ DAHL, 2012, p. 168.

⁷⁰ DAHL, 2012, p. 168-169.

⁷¹ DAHL, 1997, p. 57-60; 2012, p. 163-170;

⁷² DAHL, 2012, p. 164.

válidas.

Todos esses pressupostos resultam do que Dahl chama de Princípio da Igual Consideração de Interesses e da Presunção de Autonomia Pessoal. Juntos ajudam a tornar mais robusta a Ideia de Igualdade Intrínseca, que o autor classifica como uma igualdade moral, ao patamar de Princípio Forte de Igualdade, ou igualdade política com força normativa. É a igualdade política, estabelecida através desses pressupostos, que sustenta o processo democrático em todos os seus critérios.

1.3.2 Critérios do processo democrático

A associação hipotética de que tratamos está, portanto, completamente de acordo com aqueles pressupostos. Seus membros estão buscando um método de tomada de decisões que respeite os pressupostos e que, na medida do possível, garanta-os em seu grau máximo – o que, como argumentado, só poderá ser o democrático. Dahl defende que, para respeitar os pressupostos, esse procedimento decisório deverá obedecer a cinco critérios. Esses são os chamados *critérios do processo democrático*.

Os cinco critérios são padrões ideais em relação aos quais os procedimentos de tomada de decisões devem ser contrapostos e avaliados em qualquer associação que deles se utilize. Qualquer processo que assegurasse a completa observância dos critérios poderia ser considerado um processo democrático perfeito, e o governo que dele resultasse seria, por sua vez, também uma democracia perfeita. Entretanto é extremamente improvável, quiçá impossível, que um processo perfeito possa existir na realidade, mas esses critérios ideais não servem para fazer com que as associações quedem inertes e pessimistas diante da inevitabilidade da falha, antes representam a força pura do seu ideal constitutivo e oferecem a compreensão do motivo pelo qual certas instituições subsistem.

Sartori reconhece o aspecto dual dos ideais, ou valores, que sustentam o edifício democrático, “a estrutura da democracia repousa, portanto, em ideias e ideais”⁷³. Ao mesmo tempo que não podem ser realizados em sua completude, são os ideais que possibilitam a presença da democracia: “Sem averiguação a prescrição é ‘irreal’, mas sem o ideal, uma democracia ‘não existe’”⁷⁴. Dahl também compreende a utilidade dos seus critérios ideais da

⁷³ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 14

⁷⁴ SARTORI, Giovanni. **O que é democracia**. Tradutora Georgia de Souza Cagneti. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 17.

mesma forma: “Eles representam ideias de possibilidades humanas com as quais a realidade pode ser comparada. Ainda que esses critérios nunca possam ser perfeitamente satisfeitos, eles são úteis na avaliação das possibilidades do mundo real”⁷⁵. Nesse sentido, a consideração de Ernest Baker acerca do clássico platônico *A República* é, talvez, a mais completa e eloquente exposição deste argumento:

O ideal d’A *República*, como visto, não é ideal no sentido de que se divorcia da realidade (nenhum ideal valorativo ou real é tão divorciado assim): é ideal no sentido de que é uma exibição daquilo que Estados reais seriam se se conformassem com aquelas leis fundamentais da constituição da natureza humana nos quais, mesmo com eles, eles se baseiam, e que, em maior ou menor grau, eles nunca satisfazem. Mesmo estando como está em relação à realidade, o ideal de Platão tem um valor real e prático. Não apenas pode auxiliar a razão prática ao fornecer um objetivo e um propósito com os quais a vida real pode ser levada à conformidade: pode também auxiliar a razão pura ao oferecer um padrão ou um critério à luz do qual a realidade pode ser avaliada. [...] Essa é uma das grandes funções das Utopias ideais, como a República de Platão: ainda que não possam se realizar, podem nos capacitar a compreender a realidade. Ao nos mostrar o que os Estados seriam se seus princípios imanentes fossem completamente satisfeitos, elas nos mostram o significado real do Estado como é. É somente neste aspecto ideal que o Estado pode ser compreendido; pois se o mero fenômeno do seu funcionamento fosse em si mesmo considerado, poderíamos realmente obter um número de fatos sobre o Estado, mas não compreender as razões para sua existência ou o significado da sua função⁷⁶.

Dahl assevera que nenhum dos critérios, nem mesmo todos tomados em conjunto, podem determinar diretamente procedimentos específicos, como, por exemplo, a regra democrática amplamente conhecida do domínio da maioria. A contingência histórica é geralmente a grande responsável para que certas instituições sejam estabelecidas em um lugar e tempo numa associação política, e todos os juízos relativos a essas instituições e sua adequação aos critérios deve considerar esse grau de relatividade. “A teoria democrática, bem como todas as outras teorias normativas, não pode fornecer respostas totalmente desprovidas

⁷⁵ DAHL, 2012, p. 171.

⁷⁶ BARKER, Ernest. **Greek Political Theory**. 5th ed. London: Methuen, 1960, p. 281-283. Devido ao caráter complexo do excerto, disponibilizamos o original: “The ideal of the *Republic*, we have seen, is not ideal in the sense that it is divorced from actuality (no real or valuable ideal ever is so divorced): it is ideal in the sense that it is an exhibition of what actual States would be if they conformed with those fundamental laws of the constitution of human nature on which, even as they stand, they are based, but of which, in a greater or less degree, they fall short. Standing as it does in relation to the actual, Plato’s ideal has an actual and practical value. Not only can it aid the practical intellect, by furnishing a goal and a purpose with which actual life can be brought into conformity: it can also aid pure reason, by providing a standard or criterion in the light of which actual life may be judged. [...] This is one of the great functions of ideal Utopias, such as Plato’s State: even if they cannot be realized, they can yet enable us to understand the real. By showing us what the State would be if its immanent principles were fully realized, they show us the real significance of the State as it is. It is only in such an ideal aspect that the State can be understood; for it the mere phenomena of its actual working were alone considered, we should be able indeed to collect a number of facts about the State, but not to grasp the reasons for its being or the significance of its function”.

de ambiguidades para cada situação concreta na qual é preciso escolher entre propostas alternativas”⁷⁷.

Tendo essas considerações em mente, voltamos finalmente a atenção para a análise dos cinco critérios. Eles são a *Participação efetiva*, a *Igualdade de voto no estágio decisivo*, a *compreensão esclarecida*, o *controle da agenda*, e o *demos inclusivo* ou *inclusão dos adultos*⁷⁸. Esses critérios são o mínimo necessário para que os pressupostos sejam respeitados.

Participação efetiva

Dahl o formula do seguinte modo: “Ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, os cidadãos devem ter uma oportunidade adequada e igual de expressar suas preferências quanto ao resultado final. Devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro”⁷⁹. A exigência desse critério pode ser facilmente compreendida tendo em mente o Princípio da Igual Consideração de Interesses na qual se fundamenta a igualdade política.

Negar aos membros da associação oportunidades de participar ativamente da tomada de decisões é o mesmo que impedir que as suas preferências ou interesses sejam expostos e, por isso mesmo, considerados. Da mesma forma, se a alguns forem garantidas mais oportunidades que outros, isso significa que os interesses e opiniões de uns são, de fato, consideradas superiores aos de outros. Na análise dos melhores procedimentos possíveis, deve-se levar em consideração o grau em que permitem que os cidadãos possam participar de maneira eficiente. Ainda que todos os procedimentos falhem em graus diferentes ao observá-lo, é preferível optar por aquele que mais se aproxime do critério – ou, dito de forma negativa, o que dele menos se afaste.

Igualdade de voto no estágio decisivo

“No estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que será contada como igual em peso à escolha expressa por qualquer outro cidadão. Na determinação de resultados no estágio decisivo, essas escolhas, e somente essas, deverão ser levadas em consideração”⁸⁰.

⁷⁷ DAHL, 1997, p. 61; 2012, p. 171.

⁷⁸ Muitas vezes ao longo de outras obras o autor se refere a este último critério simplesmente como “*inclusiveness*”.

⁷⁹ DAHL, 1997, p. 62; 2001, p. 49; 2012, p. 171. Dada a importância dos conceitos para a teoria do autor, preferimos manter o enunciado de cada critério tal como formulado, *ipsis litteris*. Excepcionalmente nestes casos, pela facilidade visual da explicação, as citações com mais de três linhas serão mantidas no corpo do texto.

⁸⁰ DAHL, 1997, p. 61; 2001, p. 49-51; 2012, p. 172.

Novamente, esse critério obedece diretamente a presunção de autonomia pessoal na qual se baseia a igualdade política. Um certo cuidado é necessário ao se compreender o princípio, porque não se pode extrair dele qualquer inferência acerca do método de votação ou de eleições. Um *demos* pode concluir que o peso do voto de alguns membros da associação deve contar com peso maior em outros estágios do processo para que seus interesses sejam igualmente considerados. Uma série de outros arranjos que atribuem pesos distintos aos votantes foram adotados ao longo da história nos países democráticos, o que por si só não viola o critério. Ele seria violado se o *demos* que inicialmente estabeleceu essas distinções não tivesse também o poder de revogá-las quando julgasse conveniente.

Ainda, não deriva diretamente do critério a adoção de métodos que considerem a votação com cômputo direto ou sistemas representação proporcional. Novamente, um *demos* pode optar por qualquer sistema que julgue mais adequado para expressar suas escolhas, e ele geralmente o faz, porque a adoção desses sistemas ou métodos dependem de juízos práticos associados à realidade dos obstáculos que devem ser superados por cada associação em sua trajetória democrática.

Ainda, nem mesmo a regra decisória da maioria pode ser subentendida apenas deste critério – a regra majoritária traz consigo uma série de problemas aos quais a teoria democrática ainda hoje não responde satisfatoriamente. Os antigos atenienses, aliás, consideravam como única regra decisória verdadeiramente democrática o sorteio quando da divisão das magistraturas. Como se vê, cada regra decisória precisa ser observada em funcionamento dentro do próprio contexto e então confrontada com a exigência do critério.

Compreensão esclarecida

“Cada cidadão teve ter oportunidades iguais e adequadas e descobrir e validar (dentro do prazo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha acerca da questão a ser decidida que melhor sirva aos interesses do cidadão”⁸¹. Já salientamos com energia (1.2.1) que a possibilidade de educação é uma das características fundamentais da compreensão e do exercício da liberdade, e que apenas através do esclarecimento o ser humano pode ser independente, exercer o autogoverno e agir com autonomia. O critério está associado a essa concepção de liberdade de um modo fundamental.

De maneira mais prática, qualquer cidadão só pode conhecer os próprios interesses e o

⁸¹ DAHL, 1997, p. 63; 2012, p. 176.

modo como eles se relacionam com as decisões a serem tomadas através do acesso à informação e do estudo. Agir com autonomia em relação às escolhas da sua associação política implica utilizar as oportunidades para compreender as alternativas e identificar aquelas que melhor se adequam aos seus próprios bens. Um processo verdadeiramente democrático deverá sempre oferecer tais oportunidades.

Controle da agenda

“O *demos* deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático”⁸². Este critério se relaciona diretamente com a afirmação democrática bem conhecida de que o povo é o soberano e que todo poder político dele emana.

O critério torna completamente possível que um *demos* adote um processo democrático de tomada de decisões em que ele mesmo não precise decidir todas as questões a qualquer tempo, deixando a cargo de certos magistrados em qualquer tipo de estrutura hierárquica a responsabilidade por decidir sobre assuntos específicos, previamente acordados pelo próprio *demos*. Isso porque bastaria que ele conservasse o poder de, a qualquer tempo e sempre que surgisse a necessidade, retomar o controle da decisão sobre esses mesmos assuntos.

Dahl critica a formulação do conceito de democracia de Rousseau exatamente porque o modo como este o fez tornava impossível a delegação de decisões e, ademais, a própria democracia em si mesma:

Um povo que jamais abusasse do governo não abusaria, tampouco, da independência; um povo que governasse bem não teria necessidade de ser governado. [...] Se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. [...] Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens⁸³.

A mesma crítica é feita por Sartori que atribui à vontade de perfeição uma tragédia que só poderá arruinar a possibilidade democrática: “A afirmação de Carlyle de que a democracia ‘é para sempre impossível’ é convincente porque grande número de democratas busca realmente o impossível”⁸⁴. Do mesmo modo, Dahl assevera que o critério do *controle da agenda* não quer exigir do corpo soberano de cidadãos um comprometimento e capacidades

⁸² DAHL, 1997, p. 66; 2012, p. 179.

⁸³ ROUSSEAU, [1762] 1996, livro III, cap. IV, p. 83-84.

⁸⁴ SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 67. Ver ainda: 1994, p. 87; 2017, p. 51

impossíveis ou irrealizáveis:

O critério [...] não pressupõe o juízo de que o *demos* é qualificado para decidir todas as questões que exigem uma decisão vinculativa. O que ele pressupõe é o juízo de que o *demos* é qualificado para decidir (1) que assuntos exigem, ou não, decisões vinculativas, (2) dentre esses, que assuntos o *demos* tem qualificação para decidir por si próprio e (3) em que termos o *demos* delega a autoridade⁸⁵.

Desse modo, sendo aquele que melhor compreende os próprios interesses e os próprios bens, também é seguro supor que o *demos* saberá em igual medida os próprios limites e a própria competência em determinados assuntos. Ao atribuir o poder/dever de decidir a outrem, seja ele um indivíduo ou um corpo hierárquico de indivíduos, o *demos* está simplesmente decidindo que a respeito de um assunto determinado em um momento determinado ele mesmo não está qualificado a tomar a melhor decisão possível.

A distinção crucial a se fazer com relação a isso é, como mencionado (1.3.1 p. 27), entre *delegação* e *alienação*. O *demos* pode escolher delegar a outro a autoridade para decidir sobre determinado assunto, desde que essa concessão seja revogável e a autoridade para decidir seja recuperável. A alienação, por sua vez, implica que o corpo de cidadãos perdeu irreversivelmente seu poder de decisão, e então o critério está ausente e o processo de tomada de decisões se torna consequentemente não democrático.

Demos inclusivo ou inclusão dos adultos

“O *demos* deve incluir todos os membros adultos da associação exceto as pessoas em trânsito e as pessoas com deficiências mentais comprovadas”⁸⁶. Esse critério é, talvez, o mais importante para o processo democrático, pois é nele que Dahl trata de um dos problemas perenes da democracia: o que é o povo?

Relembrando que, como ponto de partida, o autor trata deste problema em termos ideais, ou seja, sua solução será muito mais prescritiva do que descritiva. Estamos falando, afinal, dos critérios do processo democrático – uma vez aceito todos aqueles pressupostos, a formulação dos critérios deve ser tal que tudo aquilo que deles decorra não seja contrário aos pressupostos já aceitos. É por isso que Dahl está mais preocupado em estabelecer qual o padrão mais justo – e mais democrático – para a formação do *demos* do que desenvolver uma teoria que explique as diferentes concepções de “povo” e o modo como ele se formou na história.

⁸⁵ DAHL, 2012, p. 180.

⁸⁶ DAHL, 1997, p. 87; 2012, p. 205.

O autor já afirmou que os valores que justificam a democracia são humanos, portanto todo aquele que se coloca em posição de defender a democracia com base nesses valores deve olhar para o outro que compartilha da sua comunidade política como um possuidor potencial daqueles mesmos valores. É nesse sentido que o *demos* deve ser inclusivo: o *demos* que toma decisões políticas democráticas deve ser composto por todos aqueles que serão obrigados a obedecê-la – daí a exclusão das pessoas em trânsito. De Locke, Rousseau e toda uma geração de teóricos que se debruçaram sobre os fundamentos do sistema político do ser humano, há uma diretriz comum: ninguém pode ser governado sem o próprio consentimento.

Assim, a solução de Dahl quanto à inclusão no *demos* que satisfaça P4 e P5 é que o direito à cidadania, ou seja, o direito a tomar ativamente parte do processo democrático da própria associação, deve ser categórico e abranger todas as pessoas adultas. A regra, como visto anteriormente, é a presunção de que todo adulto é qualificado – no sentido de que possui compreensão dos próprios interesses e bens e consegue agir para sua concretização – para participar do processo coletivo de decisões vinculativas. Só é possível retirar a cidadania de um ser humano adulto sob o ônus de provar que ele não possui capacidade para compreender seus próprios interesses e nem agir de maneira responsável com relação à própria vida – o que corresponde, por sua vez, às pessoas com deficiências mentais comprovadas.

Embora o critério ofereça um aparato suficiente para se observar qualquer povo em uma democracia real e identificar suas exclusões legais, ele não faz muito mais do que isso. O conceito de povo, contudo, é muito mais problemático e está na raiz de qualquer teoria que procure explicar satisfatoriamente a democracia, e nesse momento mesmo a teoria de Dahl fica um pouco aquém de uma compreensão satisfatória sobre o tema. Iremos nos desvencilhar de Dahl para oferecer rapidamente uma visão mais abrangente do tema.

1.4 OS PRESSUPOSTOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA

O primeiro grande pressuposto da própria democracia está num dos elementos centrais de sua etimologia. Sendo *demos* o povo, e *kratia* o governo ou autoridade, a democracia pretende ser o governo do povo por excelência, sendo o povo a autoridade máxima e figura da qual emana o poder político. Mas o que é o povo? Como ele se forma?

Os defensores da democracia – inclusive os filósofos da política – caracteristicamente pressupõem que “um povo” já existe. Sua existência é pressuposta como um fato, uma criação da história. No entanto, a factualidade disso é questionável. É frequentemente questionada – como o foi nos Estados Unidos em 1861, quando a questão foi resolvida, não pelo consentimento ou pelo consenso, mas pela violência⁸⁷.

Ninguém coloca em dúvida que o povo brasileiro eleja seus representantes através das eleições, mas como delimitar quem é o povo brasileiro? De que modo foi possível distinguir quais pessoas fazem parte da Bolívia, Argentina ou Uruguai e quais fazem parte do Brasil? Essas respostas não são oferecidas pela democracia, pelo contrário: a democracia necessita de um consenso sobre essas questões para ser posta em prática.

Outro limite óbvio, que não deixa de estar entrelaçado à ideia de povo, é o problema geográfico ou da unidade. A unidade a que o governo democrático é responsivo também deve ser um fato dado, isso porque seria impraticável discuti-lo toda vez que uma decisão política tivesse que ser tomada. Seguindo os questionamentos do primeiro exemplo, o que faz do Brasil uma unidade ideal para democracia? Se acaso um dos estados membro de sua federação desejasse formar uma unidade política independente, com seu próprio governo democrático, estaria ele errado? Ou então, por que não uma unidade maior que englobasse o Brasil abarcando, também, a América Latina como um todo? No lugar de cidadãos brasileiros houvesse, em vez disso, cidadãos latino-americanos subordinados a um único sistema?

Talvez alguém advogue que esses problemas possam ser facilmente solucionáveis através de processo democrático com decisão majoritária. Todas as pessoas afetadas pela decisão devem ser consultadas e a sua opinião expressa num voto que será igualmente considerado e contabilizado, de modo que o desejo da maioria seja adotado. Mas numa situação hipotética em que o estado do Amazonas deseja formar uma unidade independente do Brasil, dever-se ia considerar a opinião de todos os brasileiros como tendo igual peso à opinião de um cidadão amazonense nessa questão, ou não?

O princípio da maioria em si depende de premissas sobre a unidade: que a unidade dentro da qual ele vai funcionar seja, ela própria, legítima, e que as questões às quais ele é aplicado pertençam apropriadamente à jurisdição dessa unidade. Em outras palavras, saber se o âmbito e o domínio do governo da maioria são apropriados numa unidade particular depende de pressupostos que o princípio majoritário nada pode fazer para justificar. A justificativa para a unidade está além do alcance do princípio majoritário e, por isso mesmo, basicamente além do alcance da própria teoria democrática⁸⁸.

⁸⁷ DAHL, 2012, p. 05.

⁸⁸ DAHL, 2012, p. 326.

Emergindo do problema da unidade, tem-se conseqüentemente o problema do âmbito da autoridade política. Em um país federalista, por exemplo, quais assuntos devem ser decididos por uma unidade menor da federação e quais devem ser gerenciados pela unidade maior e mais abrangente? Por que, por exemplo, no que tange a políticas de controle de natalidade, os cidadãos do Acre não podem escolher descriminalizar a prática do aborto independentemente do Congresso Nacional brasileiro?

Qualquer resposta a essas questões leva a juízos de valor a respeito de aspectos concretos da realidade que não podem ser derivados diretamente dos critérios ou pressupostos estabelecidos anteriormente. Esses juízos são altamente controversos quando se leva em consideração os grupos políticos possivelmente envolvidos e o quão intensas são suas convicções. Mais uma vez uma breve olhada na experiência histórica demonstra que raramente tais problemas foram resolvidos ordeiramente. “As disputas quanto ao âmbito e ao domínio são resolvidas não pela força dos apelos racionais à justiça, liberdade, democracia, autodeterminação, eficiência e outras ideias abstratas, mas sim pela força da violência e da coerção”⁸⁹. Os valores abstratos surgem geralmente num momento posterior ao conflito para criar a narrativa legitimadora do vencedor.

O primeiro aspecto da teoria de Dahl, a democracia como um ideal, procura oferecer senão respostas satisfatórias a esses problemas, ao menos critérios que, como vistos, permitam entrever um conjunto de melhores soluções possíveis. O autor, contudo, assinala:

[...] no mundo real, é muito mais provável que as respostas à questão do que constitui um ‘um povo’ para fins democráticos venham da ação e do conflito político – os quais são, com frequência, acompanhados de violência e coerção – que de inferências racionais derivadas dos princípios e práticas democráticos. Haja vista que a teoria democrática não pode nos levar muito longe na solução desse problema em particular. As ideias democráticas, como afirmei, não produzem uma resposta definitiva. Elas pressupõem que uma resposta já foi, ou será, proporcionada pela história e pela política⁹⁰.

Assim, os grandes pressupostos das ideias democráticas são o conceito e a materialidade do povo, a unidade política mais adequada e, por fim, o âmbito das decisões políticas mais eficiente a determinadas unidades. As questões relativas à unidade e ao âmbito das decisões políticas são quase insolúveis do ponto de vista de uma teoria da democracia, pois esses problemas extrapolam o processo democrático teorizado por Dahl. Como já foi inúmeras vezes

⁸⁹ DAHL, 2012, p. 311.

⁹⁰ DAHL, 2012, p. 334.

apontado, a própria existência do processo necessita de um grupo de membros de uma associação que precisam tomar decisões vinculativas para todos.

Está implícito que esses membros enxergam uns aos outros como membros comuns de uma mesma associação, e no momento em que eles não mais enxergarem a si mesmos dessa forma a associação se dissolve e a possibilidade da democracia desaparece. Logo, o problema da unidade política escapa ao juízo normativo da democracia porque ele não é capaz de ordenar uma situação prévia, ou condição anterior, à natureza da sua prescrição. De novo devemos ter em mente o aviso do próprio autor de que “as teorias democráticas não acarretam por si mesmas a sua própria concretização”⁹¹, ou seja, a democracia por si mesma não é capaz de produzir as condições de que necessita para existir.

1.4.1 Povo: adequação do conceito ao processo democrático⁹²

Democracia significa governo do povo. Mas, como ressaltado por muitos, não é possível tirar disso conclusões úteis. Sartori já apontava que mesmo em grego o significado de *demos* já apresentava suas ambiguidades. No século V. a.C. o *demos* significava a comunidade ateniense reunida em assembleia. Mas “*demos* pode ser reduzida a *plethos*, isto é, o *plenum*, o corpo inteiro; ou a *polloi*, o grande número; ou a *pléiones*, a maioria; ou a *óchlos*, a massa (sendo este o significado degenerado)”⁹³.

Sartori ainda aponta para uma diferença do termo conforme a sua recepção em outras línguas. A raiz latina, *populus*, primeiro com os romanos e depois com seu desenvolvimento durante a idade média, faz dele tanto um conceito jurídico quanto uma entidade orgânica. Ao traduzir para línguas modernas, o termo se torna ainda mais obscuro. Seja em italiano, francês ou alemão, *popolo*, *peuple* e *volk*, o vocábulo transmite a noção de uma unidade singular, enquanto seu equivalente em inglês, *people*, indica a ideia de pluralidade⁹⁴.

⁹¹ DAHL, 2012, p. 46.

⁹² O conteúdo desta sessão, embora reformulado em muitos pontos e reescrito em outros, baseia-se, em grande parte, num artigo produzido na fase inicial da pesquisa desta dissertação. O artigo foi produto do estudo e discussão realizados no grupo de pesquisa Direito e Filosofia liderado pelo Prof. Dr. Luis Fernando Barzotto e publicado como capítulo de livro: AZEVEDO, E. F. S. Dahl e o Processo Democrático como Direito Fundamental. In: SOUZA, Carlos Eduardo Silva e; THEODORO, Marcelo Antonio (Orgs.) **Direitos Humanos e Fundamentais: Debates e Reflexões Contemporâneas**. Curitiba: CRV, 2018, p. 165-182.

⁹³ SARTORI, 1965, p. 32.

⁹⁴ Sartori ainda assinala a relação entre a língua utilizada e o desenvolvimento do conceito: “Assim, não é por mera coincidência que as interpretações puristas do conceito tenham provindo de estudiosos que raciocinaram em seus próprios idiomas, alemão, francês ou italiano”. Não menos coincidente, então, perceber que a teoria da democracia marcada por forte pluralismo seja defendida por Dahl, um anglófono.

É exatamente no sentido de pluralidade que o critério de inclusão de todos os adultos na cidadania assume grande importância na teoria de Dahl, pois ele oferece uma solução universalizável – e sobretudo razoável – do modo de composição do corpo político encarregado de tomar decisões vinculativas. O que autor tenta combater no momento de definir o critério é o discurso que possa legitimar uma exclusão de diversas pessoas, ou grupos inteiros de pessoas, do direito à cidadania simplesmente com base na contingência histórica, como é a solução de Schumpeter⁹⁵.

Schumpeter admite que todas as sociedades, ao longo da história, levaram a cabo uma série de discriminações legais, em que “grupos distintos se consideraram como ‘povo’ em épocas distintas”⁹⁶, e isso se deve ao fato de que as situações e os contextos de cada sociedade produzirão determinadas exclusões institucionais. Para ele, isso não as torna menos democráticas:

Pode-se alegar, *sem absurdo ou insinceridade*, que a habilitação pode ser medida pela própria capacidade da pessoa de se sustentar. Em uma comunidade de forte convicção religiosa ou em uma antifeminista, pode-se sustentar – também sem absurdo nem insinceridade – que a dissidência ou o sexo desqualificam para o exercício do voto. Uma nação com convicções raciais pode associar a habilitação a considerações raciais. E assim por diante. O ponto essencial, reitero, não é o que *nós* achamos de uma ou de todas as possíveis desqualificações. O ponto essencial é que, dadas opiniões adequadas sobre essas questões e outras parecidas, as desqualificações fundadas no *status* econômico, na religião e no sexo entram na mesma categoria que as desqualificações que todos nós consideramos compatíveis com a democracia. Podemos reprová-las, é claro. Mas, se o fizermos, é lógico que também reprovemos as teorias a respeito da importância da propriedade, da religião, do sexo, da raça, etc. em vez de chamar tais sociedades de antidemocráticas. [...] Não convém deixar que cada *populus* se defina a si próprio?⁹⁷

A crítica de Dahl à afirmação de Schumpeter é o fato de ela permitir que o *demos* seja minúsculo e exerça um despotismo brutal sobre uma vasta população oprimida, e nesse caso a democracia seria simplesmente uma nomenclatura vazia, indistinguível de qualquer outra forma de tirania. “Portanto, a solução de Schumpeter, na verdade, não é solução nenhuma, pois conclui que simplesmente não existem princípios para julgar se alguém é injustamente excluído da cidadania”⁹⁸.

⁹⁵ “Uma solução seria dizer que as bases para decidir quem deve ser incluído no *demos* são inerentemente particularistas e históricas, com efeito muitas vezes primevas, e não podem ser determinadas como princípios gerais. Por conseguinte, a cidadania é totalmente dependente de circunstâncias que não podem ser especificadas por antecipação. [...] Mas descrever um fato histórico não é o mesmo que responder a uma questão normativa”, DAHL, 2012, p. 190-191.

⁹⁶ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017, p. 331.

⁹⁷ SCHUMPETER, 2017, p. 331-332, grifos do autor.

⁹⁸ DAHL, 2012, p. 193.

Para além do primeiro problema – definir quais exclusões ou inclusões no conceito de povo são legítimas e justas –, está o problema de como compreender o povo em seu produto final e, desse modo, estabelecer de que forma ele pode exercer seu poder político. Para Sartori, a democracia se baseia num ideal absoluto: o povo detém todo o poder político. Mas é impossível, argumenta o autor, concretizar o ideal no absoluto da sua exigência diretamente no terreno do real. O resultado seria sempre uma sombra apática e horrorosa do ideal grandioso que nos motiva, e julgaríamos, enfim, que a tarefa é irrealizável e que, portanto, a democracia também o é.

O deve é sempre excessivo [...]. A razão para isso está em que os ideais nascem da nossa insatisfação diante da realidade e têm uma função polêmica, um papel de compensação. Portanto, a exigência é medida em relação à resistência que deva encontrar: ela obedece à regra de que devemos pedir mais do que aquilo de que necessitamos realmente. Em suma, uma deontologia não se destina a ser transmutada em realidade. Iria mesmo mais longe e diria que os ideais são predestinados a não se realizarem. A função da pressão deontológica é de contrabalança, no que ela acompanha as vicissitudes da história, sempre presente, como o seu elemento não-real, não condescendente. [...] Assim, se o que deve ser não se transforma em realidade, não nos deixemos ficar sempre a censurar a realidade. Os ideais, por causa de sua natureza excessiva e absoluta, não são feitos para serem convertidos em fatos, mas para desafiá-los⁹⁹.

O ideal democrático, *todo poder político é do povo*, é utilizado em situações bem distintas. Pode ser professado contra um sistema autocrático ou no interior de um governo democrático. Quando ele estiver servindo ao primeiro propósito é possível exagerá-lo ao extremo e ele servirá ainda melhor. No entanto, instaurada a democracia depois da superação do regime político anterior o ideal não tem mais a tarefa de destruir ou superar, mas de manter e preservar o modo democrático conquistado. E, para a preservação da democracia, o ideal não pode funcionar na mesma lógica destinada a fazer ruir a estrutura política indesejada. Se o ideal se mantém hiperbólico ainda diante de uma realidade já democrática, ele acaba por funcionar *contra* a própria democracia.

Sartori relembra uma passagem emblemática de Herz, quando este tratava do funcionamento do que chamou de perigo oposto: “O idealismo político vive seu período de grandeza quando está em oposição a sistemas políticos decadentes. Ele degenera tão logo alcance a sua meta final; e ao vencer ele morre”¹⁰⁰. O ideal democrático exige todo o poder para o povo, mas ele funciona como um limitador político no momento em que é invocado no seio

⁹⁹ SARTORI, 1965, p. 79-80.

¹⁰⁰ HERZ, John H. **Political realism and political idealism**. p. 42, apud SARTORI, 1965, p. 81.

de um sistema autocrático. Do contrário, se for invocado no seio de um governo democrático e se mantiver inalterado na totalidade da sua exigência ele simplesmente reproduzirá um princípio absolutista:

isso quer dizer que um sistema pode subsistir como democracia somente se o princípio “Todo o poder para o povo” se modificar gradualmente, à medida que a democracia se aproxime mais da realização plena, para “Todo o poder para ninguém”. Uma democracia pode apenas perdurar se a maximização do ideal democrático não conduzir à rejeição, como inadequado, do princípio do controle do poder. Se, ao contrário, a interpretação perfeccionista do dogma “Todo o poder para o povo” é mantida com intransigência, ela acabará por solapar as garantias constitucionais e as técnicas de governo representativo¹⁰¹.

Da mesma forma, Barzotto demonstra que a falha em conceituar o povo no interior de um governo democrático pode fazer com que todo o sistema, ou processo, democrático caia por terra. Para ele, o povo só é corretamente interpretado em uma democracia como um fato institucional, e não como uma realidade dada por si mesma (a versão populista, ou degenerada, do conceito). “Fatos institucionais [...] só são captados pelos seres humanos mediante sua interpretação a partir de regras constitutivas, ao contrário dos fatos brutos, que são captados por meio dos sentidos”¹⁰².

A raiz do ideal/realidade da cidadania na democracia grega é constituída por três regras: *isegoria*, *isocracia* e *isonomia*. “*Isegoria* ou igualdade no falar, designava o direito que todo cidadão ateniense possuía de usar a palavra na assembleia”¹⁰³, no sentido de que a palavra – direito de todos – não carrega consigo diretamente a verdade, mas a compreensão de mundo de cada um. É justamente a pluralidade de compreensões das pessoas que deve ser preservada no governo democrático (uma pessoa, uma voz) como garantia de que as decisões políticas possam abarcar mesmo o conjunto de situações mais complexo. Em retrospectiva, pode-se dizer que a regra da *isegoria* está contemplada nos critérios democráticos de Dahl através da *participação efetiva* e da *compreensão esclarecida*.

A noção populista de povo falha em enxergá-lo como “muitos” ou como uma pluralidade, entendendo-o como unívoco – o que de novo chama atenção para a ressalva de Sartori quanto à utilização do equivalente a ‘povo’ nas línguas modernas. “O populismo considera o povo como dotado de uma única opinião e uma única visão de mundo. Os populistas (bem como os totalitários) defendem o povo como uma unidade indivisível, uma massa anônima

¹⁰¹ SARTORI, 1965, p. 82.

¹⁰² BARZOTTO, Luis Fernando. **Teoria do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 51.

¹⁰³ BARZOTTO, Luis Fernando. **Teoria política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 100.

indiferenciada, na qual as pessoas singulares foram dissolvidas”¹⁰⁴.

É exatamente essa ideia que possibilita a tiranos populistas perseguir a liberdade de imprensa e de opinião, segundo Barzotto, porque o povo, nesse caso, é considerado como uma massa de indivíduos unificada por uma opinião ou ideologia. A integridade do povo é “ameaçada” pelo indivíduo recalcitrante que insiste em afirmar contra o povo e recusar seu modo de ver o mundo. Fácil perceber que os critérios do processo democrático propostos por Dahl rejeitariam a solução populista.

A *isocracia* representa a igualdade no poder, “significa que na política, cada pessoa conta como um e ninguém como mais de um. [...] A intervenção de cada membro da comunidade no processo político se dá por meio de uma decisão ou juízo expresso pelo voto individual”¹⁰⁵. No sentido de decisão, o povo é uma realidade institucional, pois é a maioria de votos através de um procedimento. “O procedimento democrático deve converter as variadas opiniões em uma decisão política, que pode ser atribuída ao povo na sua condição de maioria”¹⁰⁶. Ela encontra correspondência no critério de *igualdade de voto* e no Princípio Forte de Igualdade – ou, como estabelecido, igualdade em sentido político.

O populismo, por sua vez, encara o povo como unanimidade, negando-lhe a possibilidade de expressar-se institucionalmente através da composição da maioria, o que, por sua vez, impossibilita qualquer contraposição política. Concebe o povo

como uma totalidade de indivíduos possuindo uma única vontade. Aqui, vê-se a coerência do populismo em considerar qualquer minoria opositora como ‘inimiga do povo’. Com efeito, ao divergir da vontade unânime do povo, a minoria deixa de fazer parte do mesmo, podendo, portanto, ser isolada e combatida como inimiga¹⁰⁷.

A *isonomia* preconiza a igualdade perante a lei, sendo ela um dos fundamentos do Estado de Direito. A pluralidade de pessoas que compõe a comunidade política se transforma em povo através de regras constitutivas, que é o de estarem todos submetidos à mesma lei que conforma o comportamento de cada à vida em comum. A lei só se dá através da generalização, pois se dirige a todos e deve a todos estar acessível, e é a existência da lei que permite a cada indivíduo olhar para o outro e compreender a ambos como concidadãos, uma vez que estão sob o mesmo postulado normativo.

O populismo, por sua vez, identifica a unidade do povo através de uma mesma realidade

¹⁰⁴ BARZOTTO, 2018, p. 101.

¹⁰⁵ BARZOTTO, 2018, p. 102.

¹⁰⁶ BARZOTTO, 2018, p. 103.

¹⁰⁷ BARZOTTO, 2018, p. 104.

material, estabelecida seja pela língua, etnia, religião, classe social, etc. “É a uniformidade na posse dessa qualidade material que perfaz a unidade de um povo como uma massa de indivíduos semelhantes”¹⁰⁸. Sartori também indica que é exatamente a visão de povo como unidade a mais pernicioso para a manutenção da democracia: “a ‘fusão orgânica’ que leva à concepção de povo como uma totalidade indivisível [...] legitimou o totalitarismo do século XX. Em nome da totalidade e coberto pela fórmula ‘todos como um’, todos podem ser esmagados e oprimidos, um de cada vez”¹⁰⁹.

Para Barzotto, assim como para Sartori, o reconhecimento do povo como um conjunto de indivíduos unívoco, unânime e uniforme é que permite a pretensão do líder populista de representar o povo de maneira total, extrainstitucional. Ele conclui:

Pode-se dizer que o povo na democracia não expressa uma realidade imediata ou dada, mas um processo mediado dialeticamente por três momentos. No seu primeiro momento, o povo se apresenta como “os muitos”, ou a pluralidade de opiniões. Em um segundo momento, o povo se apresenta como “a maioria”, ou a unidade de uma decisão. No terceiro momento, o povo se apresenta como “todos”, a unidade na pluralidade fundada na lei comum. É o processo inacabado de passagem de um momento a outro que constitui o povo. Assim, de um debate de opiniões (1) tem-se uma decisão majoritária (2) que criará uma lei válida para todos (3). Esta lei, por sua vez, será submetida novamente a um confronto de opiniões e uma nova decisão, etc. O povo/*demos* se constitui, assim, como um *processo* institucional interminável. Ao contrário, a massa/*ochlos* do populismo é uma substância socialmente dada.

O conceito de povo, nesse sentido, é de extrema importância para antever no que certos discursos tendem a transformar a comunidade política. Dahl, ao rejeitar a visão de Schumpeter de que o povo é um dado criado através da contingência histórica, pretende demonstrar que certos preconceitos socialmente estabelecidos são profundamente injustos, e a qualidade do procedimento democrático não poderá ser melhor do que as exclusões que ele permite existir.

Barzotto, por seu turno, ao identificar o apelo material do conceito de povo oferecido pelo populismo demonstra que certos discursos, apesar de recobertos com ideais aparentemente belos, levam inevitavelmente a fins tirânicos. Ele relembra ainda o alerta do historiador clássico Políbio, revelando o resultado pernicioso do discurso do povo como massa, ou *ochlos*: “a sociedade política passa a utilizar em relação a si mesma as palavras mais belas de todas – liberdade e democracia – mas na verdade tornou-se o pior regime de todos – a oclocracia”¹¹⁰.

O que queremos afirmar é que a única visão de povo compatível com o processo

¹⁰⁸ BARZOTTO, 2018, p. 105.

¹⁰⁹ SARTORI, 2017, p. 27.

¹¹⁰ POLÍBIOS, *História*, VI, 57 apud BARZOTTO, 2018, p. 107.

democrático é aquela que o enxergue como um fato institucional, cuja existência depende inteiramente daquelas regras do próprio processo, pois fora delas não pode haver um povo unívoco e materialmente estabelecido: antes existem apenas os milhões de indivíduos com interesses muitas vezes distintos uns dos outros.

Novamente, é preciso ressaltar a distinção entre a natureza dos fatos institucionais democráticos e as regras constitutivas. Estas últimas apenas constituem a coisa, definem-na. As regras de um jogo, por exemplo, definem o próprio jogo – o jogo não existe além do seu conjunto de regras constitutivas. Já as regras constitutivas dos fatos institucionais não apenas definem os próprios fatos, como possuem caráter normativo sobre os indivíduos sujeitos a eles. Elas constituem os fatos ao mesmo tempo em que exigem, para constituí-los, um dever do sujeito de obedecer a certas normas vinculantes – apenas através dessa dialética de definição da regra e vinculação à norma os fatos institucionais existem. Como distinção, podemos chamá-las de normas constitutivas em oposição às regras constitutivas, que não estabelecem uma prescrição.

Novamente, nos deparamos com o problema do ideal democrático e com o modo de fazê-lo funcionar *a favor* da democracia. Como visto, muito embora a consagração do ideal democrático de que todo o poder deva emanar do povo faça sentido se contraposta a qualquer tipo de governo autocrático, ela se degenera em tirania se, numa sociedade democrática – em que o povo seja um fato institucional tornado tangível tão somente através de certos procedimentos decisórios –, a persecução extremada desse ideal pretender fazer do povo um ente em si mesmo, uma existência independente de qualquer procedimento ou regra de controle, que detenha o poder político ilimitado.

Esse é um dos motivos mais contundentes para se conceber a democracia como um processo de tomada de decisões políticas, condicionando a existência e manifestação do povo – figura da qual emana o poder político – à dialética dos mecanismos institucionais democráticos: é possível estabelecer critérios aos processos, averiguá-los, garantir sua observância e identificar suas falhas de maneira precisa, pois são objetivos e exigem uma conformação obrigatória. Os ideais podem levar a prática democrática até certo ponto, mas logo devem ceder lugar a ideais secundários que operem a satisfatória adequação dos primeiros. Se, desse modo, os ideais servirem de fundamentação para a existência e manutenção de processos, critérios, ferramentas de controle e dispersão do poder eficientes, então a democracia é possível.

2 POLIARQUIA – O SISTEMA REAL

2.1 INTRODUÇÃO

O ano da primeira publicação de “Capitalismo, socialismo e democracia”, de Schumpeter, foi 1942, e o autor explora, na obra, a relevância e a correlação de uma política socialista com um governo democrático. Interessante notar que, dois anos antes (1940), Dahl já havia se debruçado sobre a mesma questão ao completar sua tese de Ph.D. em Yale, intitulada “Programas Socialistas e Políticas Democráticas, uma Análise”¹¹¹, procurando também explorar a compatibilidade entre democracia e socialismo.

Embora nunca tenha publicado a tese em sua totalidade, Dahl a dividiu em três capítulos divulgados posteriormente, “Marxismo e Partidos Livres”, “Sobre a Teoria do Socialismo Democrático” e “Trabalhadores, Controle da Indústria e o Partido dos Trabalhadores Britânico”¹¹². O estudo dos sistemas econômicos em sociedades democráticas é de extrema importância para a tensão sempre presente entre liberdade e o desejo igualdade, e é através dele que o autor demonstra as condições favoráveis e desfavoráveis de uma economia de mercado e suas relações com a poliarquia.

O conceito de poliarquia foi, de acordo com o próprio autor, mais satisfatoriamente trabalhado somente em 1971 com a publicação de *Poliarquia: Participação e Oposição*, mas sua primeira utilização do termo foi em 1953 ao escrever, em coautoria com Charles Lindblom, *Política, Economia e Bem Estar Social*. A adoção do termo por Dahl e Lindblom era útil porque tornava clara a distinção entre a democracia em seu ideal e a realidade democrática; até então ambos os significados se encerravam na palavra “democracia” e sua ambiguidade levava não raras vezes a confusões teóricas acerca do tema.

Vale lembrar que o trabalho de Schumpeter fora publicado onze anos antes de *Política, Economia e Bem Estar Social* – pouco mais de uma década – e fazia sempre alusão a uma teoria clássica de democracia desconectada com a experiência democrática de então, evidenciando o

¹¹¹ No original: “*Socialist Programs and Democratic Politics, An Analysis*”.

¹¹² “Though I never published the dissertation, I later minded it for three articles. One of these, ‘Marxism and Free Parties’, begins this section. The others are ‘On the Theory of Democratic Socialism’, and ‘Workers, Control of Industry and the British Labor Party’”, DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey. Reflections: 1940-1997.** vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 47-48.

problema de se tratar do tema sem um vocábulo próprio que pudesse operar a distinção. Era esse o outro motivo que levou Dahl e Lindblom a adotarem o termo: “podíamos discutir mais facilmente sistemas representativos com ampla inclusão dos eleitores adultos como um tipo especial de democracia (não-ideal), historicamente distinta, do século XX”¹¹³.

O termo, contudo, já existia. O Dicionário Oxford de Inglês (*Oxford English Dictionary*) já definia poliarquia como “o governo do Estado ou da cidade por muitos; contrastado com *monarquia*”. Ambos desconheciam que, em 1918, o acadêmico inglês Ernest Barker utilizara o termo na primeira edição do seu livro sobre teoria política grega¹¹⁴, e Johannes Althusius também o fizera no início do século XVII contrastando “magistratura poliárquica” com monarquia.

O redescobrimento da palavra poliarquia e a teoria que Dahl desenvolveu em torno dela determinaram o curso de quaisquer pesquisas empíricas sobre os sistemas políticos contemporâneos considerados democráticos. “Essa forma de definir a democracia acabou por se constituir na referência fundamental de uma vasta literatura [...] dedicada a discutir a transição entre regimes políticos”¹¹⁵. Este capítulo tratará do aspecto “material” da teoria democrática do autor, o momento crucial em que os ideais e critérios trabalhados no capítulo anterior encontram o terreno sólido da vida cotidiana e a colisão daí resultante se coloca sob o escrutínio, geralmente insatisfeito, de quaisquer observadores.

2.2 PLURALISMO E MAIORIA

2.2.1 Das facções ao pluralismo

Conhece-se amplamente o fato de que a raiz da democracia é fruto do esforço intelectual e político da Grécia Antiga com Atenas como seu estandarte de vanguarda. Porém, poucos são os elementos daquela experiência democrática que podemos aplicar à nossa realidade, e talvez

¹¹³ DAHL, Robert Alan. **Toward democracy**: a journey. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 48.

¹¹⁴ No trecho, Barker trabalha o conceito de Platão da democracia como corrupção do melhor regime político: “Democracy is anarchy; or, from another point of view, it is polyarchy. It is anarchy, because there is no one element dominant: it is polyarchy, because many elements are dominant together”. BARKER, Ernest. **Greek Political Theory**. 5th ed. London: Methuen, 1960, p. 294.

¹¹⁵ LIMONGI, 2015, p. 12.

nenhum deles seja mais categoricamente rejeitado hoje em dia do que o corpo social “homogêneo” que se julgava indispensável à saúde de uma democracia plena.

O bem comum, objetivo político de uma comunidade política, só podia ser atingido – assim se pensava – desde que as diferenças entre os seus membros não os impedissem de compartilhar um forte sentimento de bem geral. Ou seja, defendiam que “os cidadãos devem ser notavelmente homogêneos no que tange às características que, de outra forma, tenderiam a gerar conflito político e profundas divergências quanto ao bem comum”¹¹⁶. Fácil entrever que essa exigência, se levada ao pé da letra como uma condição *sine qua non* da democracia, inviabilizaria a experiência democrática dos séculos XX e XXI.

De acordo com essa visão, nenhum Estado pode ter a esperança de ser uma boa pólis se os cidadãos forem imensamente desiguais em seus recursos econômicos e na quantidade de tempo livre de que dispõem, se seguirem religiões diferentes, se falarem idiomas diferentes e apresentarem grandes diferenças em sua educação ou ainda se forem de raças, culturas ou (como dizemos hoje) grupos étnicos diferentes¹¹⁷.

A homogeneidade do corpo social só podia ser possibilitada por ocasião de uma unidade geográfica pequena o suficiente para manter um número de habitantes também suficientemente restrito. No plano de fundo de tal exigência política se encontra uma visão sobre o comportamento do ser humano: quando reunidos em número muito grande, quando suas características sociais mais fundamentais forem tão distintas – língua, religião, hábitos e manifestações – as pessoas tenderão inevitavelmente a entrar em conflito sobre os mais diversos assuntos.

O tamanho reduzido da unidade geográfica também se devia à necessidade de que os cidadãos adquirissem o conhecimento da sua associação política – a cidade-Estado, ou *pólis* – e pudessem compreender suas necessidades conjunturais, além de ter a oportunidade de conhecer os próprios concidadãos e suas famílias. Esse conhecimento só poderia se dar através da observação, da experiência e da discussão com os outros, de modo que lhes seria mais fácil identificar o bem comum para o qual dirigir os próprios esforços.

Ainda, os cidadãos precisavam reunir-se e decidir, de forma direta, as próprias leis e os cursos de ação política necessários à boa vida. Ou seja, no ideal grego cada cidadão deveria participar pessoalmente e ativamente das decisões políticas comparecendo à assembleia, daí porque eles rejeitariam completamente o modo representativo no qual as democracias

¹¹⁶ DAHL, 2012, p. 26.

¹¹⁷ DAHL, 2012, p. 26-27.

atualmente se baseiam. Além disso, a participação nas votações da assembleia não era o único modo de participação política. Havia também a distribuição das magistraturas¹¹⁸, no qual o critério genuinamente democrático era o sorteio.

Foi com este legado do pensamento democrático que se depararam, afinal, os delegados dos estados americanos, em 1787, por ocasião da Convenção Federal encarregada de redigir o que hoje é a Constituição da democracia mais longa existente¹¹⁹. *O Federalista*, coleção de 85 artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay e endereçados ao povo de Nova Iorque sob o pseudônimo de Publius com a finalidade de promover a ratificação da Constituição elaborada durante a Convenção, sem dúvida é o documento mais importante da democracia dos Estados Unidos e através dele se pode demonstrar claramente o divórcio entre muitas das concepções clássicas da democracia e o seu aparecimento na modernidade.

Não é demais ressaltar a grande diferença entre os ideais da democracia grega clássica e o seu verdadeiro desempenho. Embora o conjunto de informações que permita reconstituir a experiência democrática na Grécia seja fragmentário, é possível afirmar que a vida política em Atenas e outras cidades-Estado era árdua e as questões públicas muitas vezes se subordinavam às ambições dos laços de família e amizade. Ainda, o que hoje se entende por democracia exige uma série de liberdades e igualdades de caráter mínimo que qualquer ateniense da época julgaria extremamente indesejável ou mesmo nocivo à saúde da comunidade política.

Ao se verem independentes do governo inglês, os americanos pretendiam formar para si um governo republicano. Compreendiam por governo republicano uma estrutura política fundamentada na liberdade do indivíduo frente ao Estado, consolidada através de direitos políticos, cuja estabilidade se daria através do equilíbrio entre o interesse imediato, e às vezes voluntarioso, do povo (personificado pela Câmara dos Representantes) e a austeridade (personificada pelo Senado) necessária para servir de revisora daquela, para barrar a

¹¹⁸ “Estima-se que em Atenas, mais de mil cargos tinham de ser ocupados – alguns por eleições, mas a maior parte por sorteio – e quase todos esses cargos eram para mandatos de um ano e podiam ser ocupados apenas uma vez na vida. Até mesmo no *demos* relativamente ‘grande’ de Atenas, era quase certo que cada cidadão ocuparia algum cargo durante um ano, e vários desses cidadãos tornar-se-iam membros do importantíssimo Conselho dos Quinhentos, que determinava a agenda da Assembleia”. DAHL, 2012, p. 27-28.

¹¹⁹ Originalmente, o objetivo daquela Convenção Federal não era elaborar uma constituição inteiramente nova para substituir as Cláusulas da Confederação, mas redigir certas emendas consideradas necessárias à instituição do próximo governo. O documento resultante, contudo, “não era um aglomerado de emendas às cláusulas, mas uma nova Constituição – algo que a Convenção não fora autorizada a elaborar – e [...] exorbitava as instruções do Congresso que convocara a Convenção, bem como as credenciais fornecidas pelos legislativos que designaram seus delegados. [...] Em um sentido estritamente técnico, foi extralegal todo o procedimento de convocação da Convenção Federal para a instituição do novo governo em 1789. Foi também o mais adequado, eficaz e – um detalhe muitas vezes esquecido ou negado – democrático processo de adoção uma Constituição nacional”. WRIGHT, Benjamin Fletcher. Introdução. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 12.

imoderação. Eles não pretendiam, ao instituir uma segunda câmara, criar um corpo político destinado a separar os notáveis do populacho, mas apenas resguardar a prudência da primeira, se necessário fosse. Tocqueville faz uma constatação elucidativa a esse respeito:

pela divisão do corpo legislativo em dois ramos, os americanos não quiseram criar uma assembléia hereditária e outra eletiva, não pretenderam fazer de uma um corpo aristocrático e da outra um representante da democracia; seu objetivo também não foi proporcionar com a primeira um apoio ao poder, deixando à segunda os interesses e as paixões do povo. Dividir a força legislativa, moderar assim a marcha das assembléias políticas e criar um tribunal de apelação para a revisão das leis - eis as únicas vantagens que resultam da constituição atual de duas câmaras nos Estados Unidos¹²⁰.

Mas, a diferença primordial para Madison entre a democracia – que chamou de *democracia pura* – e a república era a possibilidade e a necessidade de, nesta última, utilizar da representação política. Seu uso da palavra *democracia*, nesse sentido, estava adstrito ao que se sabia sobre as cidades-Estado gregas, e se referia ao sistema político nelas desenvolvido em que o exercício da cidadania se dava de maneira direta em qualquer decisão política, em que as principais magistraturas eram escolhidas por sorteio, e em que a cidadania era restrita a muito poucos. Eram a essas características específicas, que julgava inadequadas à realidade da sua época, que o autor veementemente se opunha.

Talvez esse seja o motivo da estranheza do leitor contemporâneo ao se deparar com os escritos daquele contexto histórico: para nós, a palavra *república* que tanto se utilizava não parece diferir em nada do conjunto de significados concretos que extraímos da palavra *democracia*. A diferença, para Madison, era justamente a necessidade de demonstrar que a política desenvolvida na clássica Atenas era completamente inviável aos seus próprios dias, mas os ideais que a sustentaram mereciam sobreviver. Liberdade e igualdade eram as duas conquistas que o ser humano deveria preservar para criar as melhores condições possíveis de vida, mas o conjunto de instituições encarregadas da sua preservação deveria ser distinto daquele das cidades-Estado.

A fundação de um governo republicano requeria, antes de tudo, um retorno à raiz da literatura republicana para extrair dela a seiva com que alimentar e fazer prosperar os seus esforços. Tudo, nesse retorno necessário, apontava veementemente contra a possibilidade de que uma geografia tão grande e uma população tão numerosa fossem capazes de sustentar um sistema político sequer parecido com a grandeza ideal que desejavam de uma república.

¹²⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 96.

Hamilton descreve esse dilema no Federalista n. 09:

[as] observações de Montesquieu sobre a necessidade de um território reduzido para haver governo republicano. [...] Assim, se aceitarmos como verdadeiras suas ideias a esse respeito, chegaremos à alternativa de buscarmos imediatamente refúgio nos braços da monarquia ou de dividir-nos em uma infinidade de pequenas, invejosas, conflitantes e tumultuadas comunidades, fontes permanentes de incessantes discórdias e objetos desprezíveis da piedade ou do desprezo universal¹²¹.

Estava delineado o problema. Os americanos, espalhados pelo território e associados aos seus estados confederados, temiam que uma estrutura política depois da independência fosse incapaz de conter o avanço das “pequenas, invejosas, conflitantes e tumultuadas comunidades”, ou seja, que cada grupo menor e distinto pusesse a perder a coesão de sua associação – extremamente difícil de se obter e manter – e os deixasse em situação pior do que a anterior, dessa vez pelas mãos de um inimigo interno.

Grupos menores, tão apartados entre si, dentro da comunidade – precisamente o tipo de problema contra o qual lutavam a democracia de Atenas e a república de Montesquieu –, põem em sério risco o bom desenvolvimento do Estado justamente porque, pensava-se, faziam do bem comum algo impossível de se atingir. Hamilton endereçou o problema no federalista n. 9, mas foi o décimo artigo, de Madison, a ficar consagrado como o argumento mais contundente sobre o tema.

Madison deixa explícito em seu texto o sentido, ou o problema, que atribui à palavra: “entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade”¹²². Esse modo de compreender a facção não fazia qualquer distinção valorativa entre grupos majoritários ou minoritários porque o elemento crucial da definição não é exatamente a existência do grupo, mas a natureza da sua volição. É a existência de um grupo de cidadãos cuja vontade se dirija *contra os direitos* e interesses de outros que a caracteriza.

Assim como os gregos, Madison atribuiu a formação da facção à predisposição inevitável dos seres humanos: “as causas latentes da facção estão, assim, semeadas na natureza do homem; e as vemos por toda a parte, em diferentes graus de atividade, de acordo com as

¹²¹ HAMILTON, Alexander. Art. n. 9: A União como barreira contra as facções e insurreições. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 141-146, p. 142-143.

¹²² MADISON, James. Art. n. 10: O tamanho e as diversidades da União como obstáculos às facções. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 147-154, p. 148.

variadas circunstâncias da sociedade civil”¹²³. As circunstâncias variadas são exemplificadas pelo autor como religião, governo, apoio a líderes distintos, etc.; são as paixões mais diversas as “responsáveis pela divisão da humanidade em partidos, inflamando-os com mútua animosidade e tornando-os muito mais propensos a provocar e oprimir uns aos outros do que a cooperar para o respectivo bem comum”¹²⁴.

A opinião de Madison ressalta um dos aspectos cruciais do que o autor esperava de um governo republicano e que é indispensável à democracia: os cidadãos podem decidir conjuntamente o seu futuro político no que diz respeito às coisas comuns, mas não podem decidir além de qualquer limite. Não podem se voltar contra os direitos de seus concidadãos, pois, embora uma compreensão bem estabelecida do bem comum seja algo bastante elusivo e fruto de intensa discussão, era claro para Madison que ele devia ao menos garantir às pessoas os mesmos direitos e liberdades. Qualquer tentativa de elidir esses direitos é uma afronta não apenas às pessoas que são seus titulares, mas a todos da comunidade política na medida em que a própria comunidade foi edificada sobre a garantia desses direitos – aqueles relativos especialmente à liberdade, igualdade política e autonomia individual.

De tal forma, Madison assume uma perspectiva pessimista acerca da natureza humana – porque apenas ao encarar os produtos mais baixos do nosso comportamento era possível conceber um governo capaz de sobrepujá-los:

Tão forte é a tendência da humanidade para criar animosidades mútuas que, quando não se apresenta uma razão propícia, as mais frívolas e imaginárias divergências têm sido suficientes para inflamar suas inamistosas paixões e provocar os mais violentos conflitos¹²⁵. Entretanto, a fonte mais comum e duradoura das facções tem sido a distribuição variada e desigual da propriedade. Os que a possuem jamais constituiriam, com os não-proprietários, um grupo de interesses comuns na sociedade¹²⁶.

Embora o Federalista n. 10 seja hoje de grande relevância para compreender os ideais imbuídos na Constituição Americana, essa relevância surge mais de um século depois de sua

¹²³ MADISON, Federalista n. 10, 1984, p. 149.

¹²⁴ MADISON, Federalista n. 10, 1984, p. 149.

¹²⁵ Jonathan Swift, descrito como “o mais brilhante publicista britânico do século XVIII” (STARLING, 2013, p. 251) e grande panfletário a propagar ideias políticas que estariam, mais tarde, no cerne da revolução americana, descrevia em seu *Viagens de Gulliver* a intensa guerra entre as ilhas fictícias de Lilliput e Blefuscu cuja motivação era o desentendimento acirrado sobre a partir de qual lado se devia quebrar a casca de um ovo. A ironia literária de 1926, ano da publicação do livro, ilustra bem o espírito de cautela com as paixões políticas humanas descritas por Madison meio século mais tarde.

¹²⁶ MADISON, Federalista n. 10, 1984, p. 149.

escrita. Douglass Adair¹²⁷ relembra que antes da publicação de Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution*, quase nenhum comentador d’*O Federalista* dava particular relevância para o décimo artigo de Madison. Depois da publicação de Beard, entretanto, o décimo artigo de Madison passou a ser “o mais citado para explicar a filosofia dos pais fundadores, e portanto o ‘sentido último’ da própria Constituição dos Estados Unidos”¹²⁸.

O trecho a reavivar Madison foi justamente sobre a “distribuição variada e desigual de propriedade” e a impossibilidade de que os proprietários pudessem a qualquer tempo, junto dos despossuídos, formar “um grupo de interesses comuns”. A intenção política do livro de Beard era uma tentativa progressista de perseguir o que se compreendia por justiça social nos Estados Unidos, e seu objetivo era demonstrar que as “características ocultas da natureza da Constituição não mereciam qualquer veneração, respeito, e não deveriam possuir autoridade para os americanos democráticos do século XX”¹²⁹.

De toda forma, a discussão acerca da validade moral do pensamento do próprio Madison expresso no décimo artigo – se fruto do seu interesse autocentrado como parte da minoria branca de proprietários americanos ou se uma genuína preocupação com a saúde do seu Estado – existe e reconhecemos a força da sua expressão. Dahl ressalta, por sua vez, que apesar da possibilidade de qualquer motivo pessoal a se esgueirar por suas palavras, a mensagem ainda é válida e importante:

É muito fácil concluir precipitadamente que o medo da facção expressa pelos Fundadores representava nada mais do que sórdido autointeresse. Quaisquer que fossem seus motivos ou vieses, qualquer que fosse a extensão em que foram influenciados pelas próprias posições socioeconômicas e perspectivas ideológicas, o problema que confrontaram era genuíno, importante, atemporal, persistente e digno da preocupação que lhe deram¹³⁰.

Madison aponta que um dos modos de remediar a causa das facções seria a remoção da liberdade dos indivíduos, impossibilitando assim a condição inicial para o seu surgimento. Apenas um grau razoável de liberdade pode permitir as pessoas que se organizem em conjunto em torno de suas afinidades e interesses comuns. Como solução, entretanto, destruir a liberdade é extremamente indesejável, até porque ela é justamente a conquista política que se procura

¹²⁷ ADAIR, Douglass. The Tenth Federalist Revisited. In: **The William and Mary Quarterly**. v. 8, n. 1, 1951, pp. 48-67.

¹²⁸ ADAIR, 1951, p. 48.

¹²⁹ ADAIR, 1951, p. 48.

¹³⁰ DAHL, Robert Alan. **Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent**. Chicago: Rand McNally & Company, 1967, p. 13. Tradução livre.

manter com a adoção da república como forma do Estado. Não faria sentido sacrificar o todo para lidar com um problema que o ameaça:

Nada seria mais verdadeiro do que afirmar que o primeiro remédio é pior do que a doença. A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um elemento sem o qual elas instantaneamente se extinguem. E suprimir a liberdade – condição essencial à vida política – porque ela alimenta as facções, seria um erro não menor do que desejar a eliminação do ar – condição também essencial à vida animal – porque assegura ao fogo seu poder destruidor¹³¹.

Outra maneira de tentar solucionar o problema da facção direto na sua origem seria homogeneizando as opiniões, interesses e características dos cidadãos. De certa forma, era o que Rousseau pensava a respeito do bem comum necessário para criar a melhor comunidade política possível:

enquanto muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, têm uma só vontade que se refere à conservação comum e ao bem-estar geral. Então todos os móveis do Estado são vigorosos e simples, suas máximas são claras e luminosas, não existem interesses contraditórios, o bem comum mostra-se por toda parte com evidência e não exige senão bom senso para ser percebido. [...] Um Estado assim governado precisa de pouquíssimas leis e, à medida que se faz necessário promulgar outras novas, tal necessidade é reconhecida universalmente. O primeiro a propô-las não faz senão dizer o que todos já sentiram, e não cabem nem discussões nem eloquência para converter em lei o que cada um já resolveu fazer, desde que esteja certo de que os demais o farão como ele¹³².

Não impressiona, pois, o motivo pelo qual Rousseau tenha julgado uma democracia baseada no bem comum uma impossibilidade: seu conceito de bem comum, que é tanto uma concepção quanto uma exigência, é certamente impossível de se atingir. Que todos estejam de tal forma alinhados no pensamento e interesses a ponto de raciocinarem com o mesmo bom senso e conseguirem, num ato colossal de sincronia, reconhecer de maneira universal não apenas as próprias necessidades como também a de todos os outros considerados coletivamente – aí sim se apresenta a verdadeira apoteose de uma comunidade política. Que os muitos reunidos possam se considerar como um só corpo e ter uma só vontade está além de todas as utopias. Talvez devêssemos parafrasear o próprio Rousseau em uma de suas passagens mais simbólicas para dizer que se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se como um só corpo e uma só vontade, e o bem comum se mostraria por toda parte com evidência. Uma vontade universal tão perfeita não convém aos homens.

¹³¹ MADISON, O Federalista n. 10, 1984, p. 148.

¹³² ROUSSEAU, [1762] 1996, livro IV, cap. I, p. 125-126.

É que a homogeneização exige conformar o comportamento das pessoas, seus pensamentos e preferências, e só poderia ser completamente atingida através da perseguição de cada manifestação – ainda que ínfima – de espontaneidade. Apenas um tipo de governo levou a cabo a tentativa de conformar totalmente o ser humano ao corpo social, dizimando todas as suas oportunidades – públicas ou privadas – de demonstrar individualidade ou diferença: o totalitário. Arendt já havia alertado que “o totalitarismo que se preza deve chegar ao ponto em que tem de acabar com a existência autônoma de qualquer atividade que seja”¹³³. Logo depois, oferece uma visão do totalitarismo que, assustadoramente, não entraria em contradição com a exigência de Rousseau: “a uniformidade inteiramente homogênea de todos os elementos da sociedade é a condição fundamental para o totalitarismo”¹³⁴.

Resultaria daí que, sendo todos iguais em tudo, o corpo social seria de tal forma a única coisa importante e digna das conquistas humanas que não restaria nenhuma diferença intrínseca a justificar a existência das pessoas consideradas individualmente, e a eliminação de quaisquer delas seria plenamente justificável desde que ainda restasse o suficiente para manter o conjunto – que se confunde irreversivelmente com o bem comum. Naturalmente, Madison rejeita essa alternativa:

O segundo expediente é tão impraticável quanto o primeiro seria insensato. Na medida em que a razão do homem continuar falível e ele puder usá-la à vontade, haverá sempre opiniões diferentes. Enquanto substituir a conexão entre o raciocínio e o amor-próprio de cada um, as opiniões e as paixões terão influência recíproca umas sobre as outras; e as opiniões serão causa de acirramento das paixões. As diversidades das aptidões do homem, nas quais se originam os direitos de propriedade, não deixam de ser um obstáculo quase insuperável para uniformidade de interesses. A proteção daquelas faculdades é o primeiro objetivo do governo. Da proteção de aptidões diferentes e desiguais para adquirir bens resulta imediatamente a posse de graus e tipos de propriedade também diferentes; e a influência destes sobre os sentimentos e opiniões dos respectivos proprietários propicia uma divisão da sociedade em diferentes classes e partidos¹³⁵.

Muito do que condiciona a solução de Madison parte exatamente do lugar de onde ele retira a explicação para o problema da facção: uma concepção da natureza humana. Ora, se o que se está revelando como um problema faz parte daquilo que é intrínseco à constituição da humanidade em cada indivíduo, então é consequentemente inafastável da vida política – e talvez da vida em sociedade de modo geral. “A ingerência a que somos levados é que as ‘causas’ da facção não podem ser removidas, restando procurar remédio nos meios de controlar-lhe os

¹³³ ARENDT, Hanna. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 372.

¹³⁴ ARENDT, 1989, p. 372.

¹³⁵ MADISON, O Federalista n. 10, 1984, p. 148-149.

‘efeitos’”¹³⁶. Não pode ser objetivo constitutivo de um Estado que se pretenda razoável mudar a natureza humana – seria uma presunção altamente catastrófica da perspectiva do pensamento político tão prático identificado por Tocqueville como característico do americano democrático.

Para Madison, um bom Estado não seria o que impedisse a formação das facções de todo, mas apenas o que as utilizasse para fazer funcionar a democracia, contendo a sua violência, ou seja, o seu ímpeto de desrespeitar os direitos dos demais: “entre as vantagens prometidas por uma união bem constituída, nenhuma merece ser mais detalhadamente acentuada do que sua tendência para conter e controlar a violência das facções”¹³⁷. A natureza da exposição de Madison, como se verá, contribuiu justamente para que a democracia fizesse coexistir esses interesses conflituosos, e deles tirasse proveito:

Os que são devedores sofrem discriminação [...] em relação aos credores. Interesses decorrentes da posse de terras, de atividades industriais e comerciais, de disponibilidade de capital, acompanhados de uma série de outros menores, surgem das necessidades nas nações civilizadas e as dividem em classes diferentes, motivadas por sentimentos e pontos de vista distintos. A coordenação destes diferentes interesses em choque constitui a tarefa principal da legislação moderna e envolve o espírito do partido e da facção nas atividades necessárias e comuns do governo¹³⁸.

A partir deste trecho é possível entrever a resposta que o autor dirige ao problema das facções. Para ele a tarefa principal da legislação moderna é coordenar esses diferentes interesses em choque, ou seja, a ideia não é evitá-los ou lutar contra eles através do aparato do Estado (porque impossível), mas encontrar uma forma de direcioná-los. Ainda, é preciso envolver o espírito do partido e da facção nas atividades necessárias e comuns do governo, porque as facções e partidos são frutos, afinal, das afinidades e dos interesses em comum de um determinado grupo de pessoas, então fazer com que participem necessariamente do governo é garantir que suas demandas tenham chances de influência suficiente sem que para isso seja preciso renegar os direitos de seus concidadãos para atingi-las.

E foi respondendo a esse problema que Madison influenciou enormemente a formação dos Estados Unidos e as suas instituições. Dahl dedica um capítulo inteiro de *Um prefácio à teoria democrática*, e muitas passagens de outros dos seus escritos, exatamente para estudar a teoria política que chamou de democracia madisoniana. Acha que o que Madison tratou como o problema das facções é um modo de enxergar, na verdade, a questão da anuência do povo:

¹³⁶ MADISON, O Federalista n. 10, 1984, p. 150.

¹³⁷ MADISON, O Federalista n. 10, 1984, p. 147.

¹³⁸ MADISON, O Federalista n. 10, 1984, p. 149.

“pois o problema da facção é simplesmente a imagem espelhada do problema de conquistar consentimento – de governar com o consentimento dos governados”¹³⁹.

Dessa forma, é possível entrever três modos através do qual compreender o conflito entre os cidadãos. As facções, cujo ímpeto é desrespeitar os direitos e interesses legítimos de outros grupos de indivíduos, é a negação daquilo que é comum. Ora, se para elas é realmente necessário destruir os demais, então faz deles verdadeiros inimigos, deixando de reconhecer que vivem na mesma comunidade política, que a liberdade, igualdade e persecução da felicidade também são seus direitos – recusam, portanto, a possibilidade de coexistir exatamente porque negam aos outros aquilo que deveria ser comum a todos. Em resumo, é a negação do que é comum.

Já a homogeneização, desejar que todos tenham as mesmas opiniões e interesses e que as vozes de todas as pessoas falem apenas através de um unísono – o bem comum de Rousseau – é negar de maneira absoluta sequer a possibilidade da diferença. Novamente, o modo de enxergar o povo, problema tratado no primeiro capítulo (1.4.1), alerta que as formas populistas de tratar do conjunto de indivíduos como uma massa atomizada não pode levar senão à catástrofe. A *isegoria*, ou igualdade no falar, lembremos, pressupõe que o mundo se mostra às pessoas a partir da posição que nele ocupam; enquanto sozinhos os indivíduos veem apenas a própria perspectiva do mundo, reunidos na comunidade política eles são capazes de compreendê-lo em sua totalidade¹⁴⁰. A homogeneização torna impossível as visões diferentes, porque recusa-se a permitir a diferença.

Extremos políticas são geralmente perniciosas, e embora essa não seja uma lei universal certamente é um juízo prudente. As facções e o seu funcionamento estão no extremo por negar que as pessoas que vivem reunidas num dado conjunto político não possuem nada em comum, nem mesmo o direito a ter os direitos mais básicos sobre os quais se fundamenta o próprio conjunto. Não existe, para elas, um terreno comum em que seja possível resolver as diferenças, é preciso sempre destruir o outro; para as facções, não há dissenso aceitável. Já a sociedade homogênea, imbuída de uma só vontade geral e completamente de acordo com todos os aspectos do bem comum – que é uma coisa dada, por si só um objeto com existência própria, e não uma construção com base em processos institucionais de tomadas de decisão – está no extremo de negar que o ser humano possa ser diferente. A diferença, desse modo, não serve para enriquecer a compreensão possível acerca da associação política, mas apenas para causar

¹³⁹ DAHL, 1967, p. 13.

¹⁴⁰ BARZOTTO, 2018, p. 100.

a discórdia que torna inviável a convivência.

A resposta de Madison aos seus concidadãos era, na verdade, o justo meio entre as facções e a homogeneidade, uma proposta para compatibilizar o que é comum com aquilo que é diferente. Dahl caracteriza essa resposta, e todo o arranjo político que dela decorre, como uma resposta pluralista. Apostava Madison que, numa república cujo território fosse extenso e a população mais numerosa, o problema da facção estaria parcialmente resolvido. Quanto maior o número de indivíduos, mais partidos e interesses tenderão a se formar, o que impossibilitaria a probabilidade de que um desses partidos constitua uma maioria por si só capaz de sobrepujar os demais. Além disso, o número de pessoas ativamente envolvidas com a causa pública aumentaria, bem como aumentaria o número de cidadãos necessários para elegê-las, de modo que aqueles serão menos capazes de utilizar métodos desonestos para garantir a vitória nas eleições e estes terão à sua disposição uma gama maior de possíveis representantes e, conseqüentemente, melhores probabilidades de boas escolhas.

Em resumo, a república de Madison tencionava utilizar a propensão humana para formar facções e partidos baseados em interesses comuns a serviço da causa pública. Permitir que se organizem, que expressem a sua opinião e se façam ouvir, dando-lhes oportunidades que tornam mais vantajoso participar do processo de tomada de decisões do que se empenhar numa tentativa de aniquilação do outro que se lhe opõe. Apostava em algo que, para sua época, era altamente inovador: a possibilidade de que era possível discordar do governo, de oferecer oposição às suas medidas, de preferir outras alternativas, sem que isso devesse significar necessariamente uma predisposição negativa com relação a ele. “Ao analisar o décimo artigo, é importante ter em mente que para quase todos os homens daquela época qualquer discordância com a política oficial tinha algo de deslealdade e até mesmo de traição”¹⁴¹.

Claro que, à época de Madison, o termo pluralismo não havia ainda sido empregado dessa forma. Dahl explica que o termo foi cunhado a partir de estudos associados ao Direito e à Ciência Política, no início do século XX, “para designar teorias que enfatizavam fortemente a importância de associações humanas em vez do Estado”¹⁴². A partir da perspectiva pluralista, uma diversidade de associações independentes constituía não apenas um fato social observável, mas deviam constituir também uma exigência normativa.

Embora Dahl trace um histórico mais completo do pensamento pluralista, é mais

¹⁴¹ WRIGHT, 1984, p. 12.

¹⁴² DAHL, Robert Alan. Pluralism. In: **Toward democracy**: a journey. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, (pp. 283-288), p. 283.

relevante ressaltar aqui que elas ganharam maior notoriedade e força após o surgimento das ideias e sistemas autoritários e totalitários na Itália, União Soviética, Alemanha, Itália, Áustria e Espanha. “Esses sistemas demonstraram além da dúvida que um Estado autoritário altamente centralizado podia praticamente erradicar associações autônomas, e certamente podia negar a elas um lugar significativo na vida social, econômica e política”¹⁴³.

Sua formulação mais relevante e a mais próxima da nossa utilização aqui, bem como mais vinculada à teoria da democracia de Dahl, é a desenvolvida entre as décadas de 1950 e 1960, na visão de que as modernas ordens democráticas estavam fundamentalmente constituídas a partir da existência de associações que eram relativamente independentes umas das outras e também do próprio Estado. Esse pluralismo voltava-se de maneira direta contra o pensamento de Rousseau que, como visto, considerava as associações indesejáveis porque inevitavelmente expressariam interesses mais mesquinhos do que o bem comum.

Mais uma vez, essa visão do pluralismo encontrava grande apoio n’*A democracia na América* de Tocqueville – que, de certo modo, previu seus contornos ainda no início do século XIX –, para quem uma vida social marcada pela riqueza de associações autônomas era essencial à democracia: “não há país em que as associações sejam mais necessárias, para impedir o despotismo dos partidos ou a arbitrariedade do príncipe, do que aquele em que o estado social é democrático”¹⁴⁴.

Posteriormente, as correntes pluralistas atacariam a visão monista de que a democracia era, na verdade, impossível porque uma classe relativamente unida ou uma elite dominaria as decisões políticas, mesmo em regimes políticos considerados como altamente democráticos. A este tópico nos dedicaremos mais adiante.

Dahl percebe, afinal, certas características fundamentais da saída pluralista adotadas pelos países democráticos. Isso porque essas soluções “parecem menos ‘lógicas’, menos coerentes, mais desalinhadas, e muito mais possíveis. Padrões de governo democrático não refletem um plano filosófico logicamente concebido mais do que uma série de respostas a problemas de diversidade e conflito”¹⁴⁵. De tal modo, o autor lista um conjunto de quatro soluções pluralistas mais importantes.

Primeiro, de maneira geral os países democráticos utilizam da força, assim como também o fazem os países não democráticos, diante da ameaça de integridade do território

¹⁴³ DAHL, 1997, p. 285.

¹⁴⁴ TOCQUEVILLE, 2005, p. 223.

¹⁴⁵ DAHL, 1967, p. 22-23, tradução livre.

nacional. A secessão é, dessa forma, praticamente impossível ou extremamente custosa. Assim, os cidadãos de quaisquer grupos, majoritários ou minoritários, se veem compelidos a fazer parte do limite territorial que circunscreve a nação. “Para manter a cidadania compulsória tolerável, grandes esforços são feitos para criar e sustentar um senso comum de nacionalidade, para que as minorias de todos os tipos se identifiquem com a nação”¹⁴⁶.

Em segundo lugar, muitas das questões socialmente relevantes para os indivíduos são deixadas convenientemente fora da autoridade de qualquer governo, a exemplo das crenças e das práticas religiosas. Frequentemente essas matérias são colocadas explicitamente em constituições escritas que delimitam o escopo possível de atuação dos poderes do Estado, em relação às quais as leis ordinárias devem se conformar, caso contrário podem ser objeto de procedimentos especiais – o mais notável, e objeto do nosso último capítulo, é o controle judicial de constitucionalidade.

O terceiro ponto é o que condiz especificamente às associações. Muitas questões de políticas públicas nos países democráticos são delegadas às mãos de organizações privadas, público-privadas, igrejas, sindicatos, firmas de negócios, etc. “Quando políticas públicas uniformes forem dispendiosas, difíceis ou problemáticas, nas democracias pluralistas a tendência é encontrar modos de que sejam feitas por grupos menores de pessoas com as mesmas inclinações que apreciem um alto grau de independência”¹⁴⁷.

E, por último, quando um grupo de pessoas se vê seriamente afetado por uma política pública, legislação ou outra medida decisória e vinculativa do Estado, as etapas e ferramentas do processo democrático fornecem oportunidades para que este grupo apresente o próprio caso e possa se engajar em negociações para buscar uma alternativa que lhe seja viável. Em muitas ocasiões, pode ter poder suficiente para atrasar, obstruir ou mesmo exercer alguma prerrogativa de veto contra decisões a que se opõe com veemência.

Essas quatro características básicas das democracias pluralistas servem muito bem ao problema que Madison colocou em termos de facções e que Dahl estabeleceu como sendo um problema de consentimento dos governados. Ao oferecer várias oportunidades para que os grupos de interesse se formem regularmente, como parte indispensável do governo democrático, tenham seus direitos respeitados e aos quais sejam oferecidos graus razoáveis de independência em determinadas matérias, é possível conquistar sua anuência com relação ao poder político exercido pelo Estado sobre eles. E, por fim, sempre que os interesses que

¹⁴⁶ DAHL, 1967, p. 23, tradução livre.

¹⁴⁷ DAHL, 1967, p. 23, tradução livre.

consideram mais importantes for suficientemente afetado para ocasionar reações intensas, a existência de ferramentas democráticas vai sempre tornar mais vantajoso que tomem parte ativa dos processos institucionais para tentar influenciar a conduta do governo do que uma tentativa aberta a atacar os direitos de outros grupos a que se oponham.

2.2.2 Insuficiência do princípio majoritário

A teoria do processo democrático de Dahl baseada nos pressupostos e critérios discutidos no capítulo anterior não oferecem uma resposta taxativa a respeito do melhor critério decisório no estágio decisivo. Quase instintivamente todo o pensamento político democrático se volta ao princípio majoritário como regra decisória, mas não é possível inferir diretamente dos critérios estabelecidos pelo autor que ele seja a única regra decisória possível. Embora ele certamente se adeque muito bem a muitas das exigências de uma democracia, não possui força suficiente para ser uma resposta final em todas as ocasiões.

O autor demonstra que o princípio majoritário oferece muitas vantagens como regra decisória, mas também possui falhas que merecem ser consideradas. A compreensão de que a democracia signifique ou requeira sempre o domínio da maioria é limitada, e frequentemente os problemas que se apresentam na realidade necessitam de outros tipos de regras decisórias para manter a coesão do que chamamos na sessão anterior de problema do consentimento dos governados. Dahl começa a tratar do princípio majoritário a partir do modo como as teorias geralmente compreendem a força normativa do princípio:

É claro que praticamente todas as pessoas pressupõem que a democracia requer o domínio da maioria, no sentido frágil de que o apoio da maioria deve ser *necessário* para aprovar uma lei. Mas geralmente os defensores do domínio da maioria atribuem a ele um sentido muito mais forte, o domínio da maioria significa que o apoio da maioria deve ser, não apenas necessário, mas também *suficiente* para sancionar as leis¹⁴⁸.

É claro que qualquer justificativa do princípio majoritário a partir da teoria do autor deve se adequar àqueles pressupostos e critérios apontados no capítulo anterior. Para isso, é possível apontar algumas justificativas para o princípio que estão de acordo com os aspectos nucleares da sua prescrição.

¹⁴⁸ DAHL, 2012, p. 211.

Vantagens

A primeira delas, e talvez a mais óbvia a partir do fato de que o objetivo de um processo democrático é oferecer aos indivíduos a possibilidade do autogoverno, é que o princípio, como regra decisória, também *maximiza a oportunidade de autodeterminação* dos cidadãos.

Como se vê, a exigência forte do princípio possibilita que a maioria dos cidadãos do *demos* sempre viva sob o domínio de leis que escolheram para si próprios. Se a decisão for tomada por menos do que a maioria simples, então o número dos que escolheram essa alternativa será necessariamente menor do que a maioria, logo a maioria dos cidadãos estará se submetendo a decisões, leis ou quaisquer atos vinculativos que não escolheram. Do mesmo modo, se fosse preciso mais do que a maioria simples para que uma decisão vinculativa fosse tomada, então uma minoria (por exemplo, 40% mais um voto) seria capaz de impedir a maioria (60% menos um voto) de adotar uma alternativa de sua preferência. Logicamente, a alternativa minoritária seria imposta a todos os demais.

Outra justificativa apontada por Dahl para o princípio majoritário se baseia num curto artigo de cinco páginas do matemático americano Kenneth May¹⁴⁹. A argumentação de May é um conjunto de certas condições ou requisitos razoáveis que, se aceitos, levam invariavelmente à decisão majoritária simples.

A primeira de suas condições é que, com relação a duas alternativas apresentadas, a regra deve ser decisiva. “Podemos descrever essa condição dizendo que o método deve ser decisivo e universalmente aplicável, ou mais brevemente *sempre decisivo*, uma vez que deve especificar uma decisão única (ainda que essa decisão seja ser indiferente) a uma das alternativas”¹⁵⁰.

Segundo, uma regra decisória não pode favorecer um eleitor ou outro. Como lembramos, essa condição respeita o critério de *igualdade de voto no estágio decisivo*, e deriva dos pressupostos de que cada pessoa é o melhor juiz dos próprios interesses e, sendo todos igualmente qualificados, nenhum interesse deve ser contado como superior aos demais. May, por sua vez, chama essa condição de *anonimato*, mas o próprio autor assevera que o rótulo mais usual para esse critério é, na verdade, a *igualdade*.

A terceira condição requer que o procedimento decisório seja *neutro* quanto às alternativas. Para o matemático, o jeito preciso de colocar o problema é dizer que se o “nome”

¹⁴⁹ MAY, Kenneth O. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision. In: *Econometrica*. v. 20, n. 4, 1952, pp. 680-684.

¹⁵⁰ MAY, 1952, p. 681.

das alternativas x ou y fosse trocado, o resultado ainda seria o mesmo. Ou seja, havendo duas alternativas na agenda, a regra de decisão não deve possuir qualquer viés com relação a nenhuma delas. Digamos que “as alternativas são: mudar o *status quo* em algum aspecto ou preservá-lo. A neutralidade exige que a regra de decisão não dê nenhuma vantagem especial nem à mudança proposta, nem ao *status quo*”¹⁵¹.

A quarta e última condição de May é que o critério decisório deve *reagir positivamente* às alternativas apresentadas. O exemplo que utiliza para explicar essa condição segue-se dessa forma: dada uma indiferença dos eleitores quanto a ambas as alternativas, se um deles muda de opinião e passa a preferir uma delas, então a alternativa preferida por este eleitor deve ser a adotada se a indiferença dos demais permanecer. Ou seja, descrito de um modo utilitarista, alguém está mais satisfeito com o resultado e ninguém está menos satisfeito do que anteriormente – houve, portanto, uma maximização da satisfação coletiva quanto à decisão.

May, portanto, afirma o teorema: “uma função de decisão de grupo é o método da decisão da maioria simples se, e apenas se, for sempre decisiva, igualitária, neutra e positivamente responsiva”¹⁵². Essa regra de decisão é, afinal, a versão forte do argumento do domínio da maioria – de que o princípio majoritário é sempre *necessário* e *suficiente* para tomada de uma decisão.

Dahl apresenta ainda duas outras justificativas ao domínio da maioria como regra decisória, das quais trataremos rapidamente. Uma é a noção utilitária de *maximização da utilidade* e a outra, baseada nos estudos do matemático francês Marquês de Condorcet e expostos na obra Duncan Black¹⁵³, a noção matemática de que a *maioria tem maior probabilidade de estar correta*.

Para o utilitarismo, supondo que haja uma unidade de satisfação equivalente entre o benefício ganho por aqueles da maioria que desejam uma alternativa e o benefício perdido por aqueles da minoria que preferiam a outra alternativa, então há uma maximização da utilidade, uma vez que a soma da satisfação da maioria seria sempre positiva ainda que se extraísse dela a parcela menor de insatisfação da minoria. De maneira óbvia, esse argumento é falho no sentido que é impossível medir unidades de satisfação dos indivíduos quanto aos resultados. Dahl aponta, no entanto, que as pessoas se utilizam desse tipo de raciocínio o tempo todo:

¹⁵¹ DAHL, 2012, p. 219.

¹⁵² No original: “Theorem: a group decision function is the method of simple majority decision if and only if it is always decisive, egalitarian, neutral and positively responsive”. MAY, 1952, p. 682.

¹⁵³ BLACK, Duncan. **The Theory of Committees and Elections**. Cambridge: Cambridge University, 1963.

Na maior parte das vezes em que chegamos a um juízo quanto a se algo seria ou não pelo bem público, nosso juízo é essencialmente utilitarista. Apesar das notórias dificuldades, tentamos chegar a uma estimativa aproximada dos custos e benefícios em geral. É justamente em razão dessas notórias dificuldades que não podemos determinar esses custos e benefícios com precisão. Como regra geral, portanto, concluímos que uma política deve ser adotada se mais pessoas ganham mais do que perdem; ela não deve ser adotada se mais pessoas perdem mais do que ganham. Juízos como esse podem ser muito amenos e difusos para convencer um filósofo ou um teórico da escolha social. Mas uma vez que essa turma nunca foi capaz de nos dizer como realmente medir a utilidade ou a satisfação de um modo determinado, na maior parte do tempo não temos uma alternativa aos juízos amenos e difusos¹⁵⁴.

Além disso, a teoria proposta por Condorcet é a de que, de maneira geral, as maiorias tendem sempre – estatisticamente falando – a estarem mais corretas do que as minorias. A justificativa que apoiou a instituição dos julgamentos criminais por um júri de iguais é suportada por essa mesma noção. “Sob certas condições, o melhor meio de que dispomos para testar se uma asserção é verdadeira ou correta é saber se a maioria daqueles que estão familiarizados com as provas julgam a asserção verdadeira ou correta”¹⁵⁵. Isso não quer dizer que o que quer seja decidido pela maioria passa a ser verdadeiro, mas apenas que as chances de uma maioria tomar decisões erradas diminui à medida em que essa mesma maioria aumenta.

Seria fácil pensar, então, que quanto maior for a maioria exigida por uma regra decisória, tanto melhor seria a decisão a ser tomada, mas é preciso refletir sobre o contrário dessa afirmação: quanto menor for uma minoria, maior a probabilidade de que ela esteja errada. Exigir, por exemplo, uma supermaioria de dois terços dos eleitores, é tornar mais fácil para que a alternativa aceita pela minoria de um terço seja acatada e, portanto, tomar a decisão que tem a maior probabilidade de estar equivocada.

Desvantagens

O princípio majoritário perde muito de sua força quando as situações políticas reais entram em cena. A argumentação das suas vantagens sempre lidou com uma situação em que apenas duas alternativas se apresentavam no estágio final de decisão – com muita frequência, entretanto, as decisões a serem tomadas envolvem mais de duas opções possíveis. Quando três ou mais alternativas se apresentam diante do grupo responsável pela tomada de decisão, o princípio majoritário muitas vezes *não é mais decisivo*, ou seja, ele não é capaz de atuar como critério decisório no caso de nenhuma das três alternativas receber maioria absoluta de votos. Logo, seria preciso atar a ele outros procedimentos para se chegar a uma decisão final.

¹⁵⁴ DAHL, 2012, p. 225.

¹⁵⁵ DAHL, 2012, p. 222.

Outro problema muito grande do princípio quando se possuem mais de duas alternativas é o aparecimento do que Condorcet chama de *maiorias cíclicas*. A questão foi tratada por Kenneth Arrow¹⁵⁶ através do seu Teorema da Impossibilidade de Arrow. Uma das soluções adotadas por vários países para a situação das maiorias cíclicas seria exigir uma maioria relativa, mas essa solução pode fazer com que uma minoria tenha, ao final, o poder de determinar a decisão. Nesse caso, o princípio majoritário é insuficiente como regra decisória.

Outro problema bastante comum em muitos países que se utilizam do processo democrático é a influência final sobre a decisão daquele que detém o controle da agenda política. No caso das maiorias cíclicas, por exemplo, alguém que controlasse a agenda poderia muito bem, ao estabelecer um ciclo qualquer de votações, determinar qual seria a alternativa vencedora simplesmente ao estabelecer quais delas seriam enfrentadas primeiro. De outro modo, no caso em que a votação se vê entre uma opção que exige a mudança do *status quo* e outra que preza pela sua manutenção, é possível controlar o resultado simplesmente por não endereçar a votação na agenda política. Não decidir a matéria é o equivalente a deixar tudo como está.

Claro que o critério do *controle final da agenda* do processo democrático afirmaria que o *demos* deve poder escolher as matérias a decidir como achar mais conveniente, mas uma vez que estamos tratando da democracia não mais como prescrição, ou ideal normativo, e sim como ela se apresenta aos problemas cotidianos, praticamente todas as pessoas que vivem em sistemas democráticos podem citar exemplos de como o controle da agenda – operado por uma minoria representativa – pode estabelecer a decisão final.

Outro problema que se apresenta é, mais uma vez, o problema da unidade política.

Por mais democráticas que sejam as convicções da minoria, ela pode rejeitar o domínio da maioria *numa unidade política específica*. Em vez disso, a minoria pode insistir em *alterar a própria unidade*, talvez mediante a descentralização das decisões acerca de determinadas questões em unidades mais homogêneas, talvez até mesmo através da conquista da independência total. [...] Partindo do princípio de que o processo democrático é desejável para qualquer coletivo de pessoas, os valores do processo democrático podem às vezes ser mais bem alcançados mediante mudanças nos limites da unidade¹⁵⁷.

O problema da unidade, como visto anteriormente, é quase impossível de solucionar do ponto de vista da decisão majoritária – e, na vida real, essas decisões são tomadas não através

¹⁵⁶ ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1968.

¹⁵⁷ DAHL, 2012, p. 233.

do processo democrático, mas depois de grande dose de violência. Como visto na sessão anterior, a maior parte dos Estados responde coercitivamente a qualquer atentado contra a integridade do seu território, seja ela feita por um agente externo ou interno.

De certo modo, ao olhar especificamente para as práticas decisórias das democracias reais, é possível observar que o princípio majoritário é mitigado em muitas ocasiões distintas. Dahl afirma ainda que, na maioria dos casos nos sistemas representativos, não se pode descrever as decisões políticas vinculativas como sido tomadas *pela maioria*. “Elas são descritas mais precisamente como as decisões de uma minoria ou de uma coalizão minoritária de minorias”¹⁵⁸. Dadas determinadas circunstâncias, o domínio das minorias “pode permitir a mais pessoas que conquistem mais vitórias políticas do que seria possível sob um sistema majoritário. Nesse sentido, ele poderia maximizar a autodeterminação, a utilidade média e a justiça, mais do que seria possível sob o domínio da maioria no sentido estrito”¹⁵⁹.

Toda essa reflexão tem a intenção de demonstrar que o princípio majoritário não é sempre o melhor critério decisório, e em diversas ocasiões os países que se governam através de um processo democrático afastam a compreensão forte do domínio da maioria diante de certas circunstâncias em que julgam que ele seria mais prejudicial do que benéfico. O argumento de Dahl não defende que o princípio deixe de ser adotado ou que se ateste a sua inadequação à democracia, pelo contrário: ele é o símbolo ideal do processo democrático, mas na prática é preciso perceber que ele não se prostra absoluto diante das suas alternativas – e que é razoável que não o faça.

2.3 A POLIARQUIA

Depois de observar o raciocínio de Madison a respeito da república ideal aos Estados Unidos, fica mais evidente o que Dahl chamou de a segunda grande transformação das ideias democráticas. Isso porque ele está se referindo especificamente à adoção do instituto da representação política – fator chave que diferenciava, no pensamento madisoniano, uma democracia pura de uma república. Além disso, a democracia havia trocado o seu lugar original da cidade-Estado para o território imensamente maior do Estado-nação.

¹⁵⁸ DAHL, 2012, p. 237.

¹⁵⁹ DAHL, 2012, p. 237.

Como demonstrado já no pensamento de Madison, essas mudanças estruturais acarretaram todo um conjunto novo de características aos Estados. A primeira delas pode ser expressa na ampliação diversidade dos modos de vida dos indivíduos que agora estão reunidos sob uma comunidade. Quanto maior e mais abrangente for uma unidade política, tanto mais provável é que seus cidadãos exibam uma grande variedade de aspectos que influenciam a sua convivência. De crenças religiosas, identidades étnicas e raciais, crenças políticas, estilo de vida, hábitos regionais e assim por diante. “A população relativamente homogênea de cidadãos unidos por laços comuns à cidade [...], a qual era uma parte tão manifesta da visão de democracia da antiga cidade-Estado, tornou-se algo impossível, para todos os efeitos práticos”¹⁶⁰.

Consequentemente ao aparecimento dessa diversidade, multiplicam-se também os conflitos, que se tornam um aspecto inevitável da vida em comum. Com a grande influência das considerações de Madison, “o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política”¹⁶¹. Esse conjunto novo de predicados dos sistemas políticos – governo representativo, diversidade e presença constante de conflitos políticos – acarretou, por sua vez, o aparecimento de um conjunto de instituições políticas que, na teoria de Dahl, são as responsáveis por distinguir a democracia representativa moderna de quaisquer outros sistemas políticos, sejam os sistemas democráticos antigos ou os sistemas não democráticos.

Finalmente, à democracia moderna com suas instituições tão características Dahl deu o nome de Poliarquia. Pôde, portanto, tratar da teoria da democrática em seu *dever ser*, ou seja, seu aspecto ideal e normativo, através da nomenclatura de *democracia*; e pôde tratar dos Estados reais que existem e são considerados democráticos – cujo governo se utiliza de um processo mais ou menos democrático para tomada de decisões – como *Poliarquias*. A nomenclatura também é útil por demonstrar que até mesmo as poliarquias que atingiram o grau mais satisfatório do processo democrático ainda podem, à luz daqueles pressupostos e critérios, democratizar-se ainda mais.

A poliarquia pode ser compreendida de vários modos: como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda de Schumpeter) de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão do

¹⁶⁰ DAHL, 2012, p. 344-345.

¹⁶¹ DAHL, 2012, p. 345.

governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. Embora esses modos de interpretar a poliarquia sejam diferentes em aspectos interessantes e importantes, eles não são incompatíveis. Ao contrário, se complementam¹⁶².

Ainda, a realidade da poliarquia é marcada pelo pluralismo social e organizacional que, como vimos, é a presença necessária de grupos e organizações que são, de certas formas importantes, independentes umas das outras e principalmente do Estado. Essa presença das organizações autônomas também acompanha um aumento significativo dos direitos individuais que são legalmente estabelecidos e efetivamente implementados.

A poliarquia, de um modo bastante abrangente, é marcada pela presença de duas grandes características determinantes: a cidadania é estendida como regra a todos os adultos – lembremos da necessidade de prova às exceções tratada no primeiro capítulo – e dentre os direitos da cidadania incluem-se oportunidades de se opor à conduta do governo¹⁶³. “São regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”¹⁶⁴, com os cidadãos tendo o direito de remover os atuais governantes de suas funções públicas através do voto:

A primeira característica [inclusão] distingue a poliarquia de sistemas mais exclusivos de governo nos quais, embora a oposição seja permitida, os governos e seus oponentes legais são restritos a um grupo pequeno, como foi o caso na Grã-Bretanha, na Bélgica, na Itália e em outros países antes do sufrágio em massa. A segunda característica [oposição] distingue a poliarquia dos regimes nos quais, embora os adultos em sua maioria sejam cidadãos, a cidadania não inclui o direito de se opor ao governo e de removê-lo do poder por meio do voto, como ocorre nos regimes autoritários modernos¹⁶⁵.

Mais especificamente, essas duas características gerais das poliarquias são alcançadas através da implementação e da manutenção de sete instituições políticas. Essas instituições estão, também, estreitamente relacionadas com os critérios democráticos da teoria do autor descritas no capítulo anterior. São elas: funcionários eleitos; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; autonomia associativa.

¹⁶² DAHL, 2012, p. 347.

¹⁶³ DAHL, Robert Alan. *Poliarchy*. In: **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, pp. 93-105, p. 93. Este artigo apareceu originalmente em **Enciclopédia dele Scienze Sociali**, v. VI, Rome: Instituto dele Enciclopédia Italiana, 1996, pp. 601-607.

¹⁶⁴ DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015, p. 31.

¹⁶⁵ DAHL, 2012, p. 350.

A presença dessas instituições também é responsável pelo problema que Dahl chamou de *limiar razoável*. Após compreender os critérios democráticos do processo ideal, o leitor tem em mente linhas gerais do que se deve esperar de um governo que utilize um processo democrático de tomada de decisões vinculativas. Mas qual são os indicadores objetivos, nos Estados reconhecidos como democráticos, de que eles atendem de maneira razoável àqueles critérios? Qual é o método seguro, objetivo, para diferenciar os países onde os critérios são respeitados daqueles onde não são? Através da presença e da efetividade desse conjunto de instituições.

Como se apontará depois, as instituições se reúnem e se entrecruzam na necessidade de atender aos critérios do processo democrático – muitas delas são necessárias para atender ao mesmo critério, ao passo que praticamente todas ajudam a atender, por sua vez, mais de um deles.

Funcionários eleitos

O controle das decisões do governo é feito por funcionários eleitos dentre os próprios cidadãos, constitucionalmente investidos de um controle político bastante delineado. Os funcionários eleitos detêm um poder temporário sobre certas decisões precisamente porque os eleitores sentiram-se por ele representados, e Tocqueville observou que apenas desse modo é possível garantir que, ao se eleger, o indivíduo público não se sinta superior aos demais: “Os próprios funcionários sentem perfeitamente que só obtiveram o direito de se pôr acima dos outros por seu poder com a condição de descer ao nível de todos por suas maneiras”¹⁶⁶.

Eleições livres e justas

“Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara”¹⁶⁷

Sufrágio inclusivo

Esta instituição garante a praticamente todos os adultos o direito de votar nas eleições livres, justas e frequentes para escolha dos funcionários eleitos. A necessidade de um critério inclusivo dos adultos foi amplamente trabalhada no capítulo anterior, com base nos pressupostos de igualdade do melhor juízo acerca de si mesmo e dos próprios interesses. “Nos

¹⁶⁶ TOCQUEVILLE, 2005, p. 238.

¹⁶⁷ DAHL, 2012, p. 350.

Estados Unidos, baseia-se em toda a parte a mesma ideia: a de que cada um é o melhor juiz do que concerne apenas a si mesmo e é quem está em melhores condições de prover a suas necessidades particulares”¹⁶⁸.

É preciso ressaltar que a inclusão de todos os adultos é uma prática extremamente recente das poliarquias do século XX. Logo, este não foi um critério de exigência da presença de um processo democrático até muito recentemente, dada a exclusão das mulheres e dos negros em muitos Estados¹⁶⁹. Mais uma prova de que, mesmo entre os países que se consideram razoavelmente democráticos e onde estas instituições estão presentes, certamente ainda há espaço para democratização.

Direito de concorrer a cargos eletivos

“Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio”¹⁷⁰.

Liberdade de expressão

“Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante”¹⁷¹.

Informação alternativa

“Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei”¹⁷². A instituição da informação alternativa se relaciona de maneira direta com o direito à liberdade de imprensa. Pois, se os cidadãos podem buscar fontes de informação alternativas, essas fontes precisam também ser

¹⁶⁸ TOCQUEVILLE, 2005, p. 93.

¹⁶⁹ “Mesmo em países onde as outras instituições da poliarquia estavam essencialmente presentes, esses direitos eram negados às mulheres em quase todos os lugares. Estas eram, com efeito, poliarquias masculinas, embora também deva ser dito que em muitas poliarquias masculinas restrições baseadas na propriedade ou educação privavam também os homens do direito de voto. O primeiro país a garantir o sufrágio às mulheres em eleições nacionais foi a Nova Zelândia em 1893; embora ainda fosse uma colônia britânica, a Nova Zelândia era amplamente autogovernada e as instituições da poliarquia estavam substancialmente presentes. Alguns outros países garantiram o sufrágio adulto universal durante as três primeiras décadas do século XX, embora a França e a Bélgica continuassem a negar às mulheres o direito de voto em eleições nacionais até depois da Segunda Guerra Mundial e a Suíça não tenha garantido o voto a todas as mulheres até 1971. Nos Estados Unidos, a maioria dos negros eram privados de participação política em muitos estados do sul até a lei de direitos civis fosse aprovada e aplicada nos anos 1960”, DAHL, 1997, p. 94.

¹⁷⁰ DAHL, 2012, p. 350-351; 1997, p. 94;

¹⁷¹ DAHL, 2012, p. 351; 1997, p. 94.

¹⁷² DAHL, 2012, p. 351; 1997, p. 95.

livres de censura ou controle do governo, do contrário não seria *alternativa*. De forma análoga, a informação alternativa também se relaciona com a liberdade de expressão, pois é a partir dela que o cidadão pode produzir informações: ao expressar-se. Tocqueville também havia notado que este é um dos aspectos capitais da liberdade democrática:

Quanto mais encaro a independência da imprensa em seus principais efeitos, mais me convenço de que entre os modernos a independência da imprensa é o elemento capital e, por assim dizer, constitutivo da liberdade. Um povo que quer permanecer livre tem pois o direito de exigir que ela seja respeitada a qualquer preço¹⁷³.

É preciso notar o uso da expressão *a qualquer preço* do autor. Isso porque, na sua opinião, a liberdade total da imprensa causa tanto bens quanto males sociais. “Na América, como na França, ela [a imprensa] é essa força extraordinária, tão estranhamente mista de bens e de males que, sem ela, a liberdade não pode existir e que, com ela, a ordem mal pode se manter”¹⁷⁴. O autor conclui, logo depois, que o bem ocasionado por uma imprensa livre é inestimável à liberdade dos indivíduos, mas é preciso submeter-se às suas mazelas: “Assim, pois, em matéria de imprensa, não há realmente meio entre a servidão e a licença. Para colher os bens inestimáveis que a liberdade de imprensa proporciona, é preciso saber submeter-se aos males inevitáveis que ela gera”.

Autonomia associativa

“Para alcançar seus vários direitos [...] os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse”¹⁷⁵. Como visto na sessão anterior, o direito de se associar livremente é elemento indispensável das poliarquias modernas, e talvez seja o maior garantir da coesão social possível. É justamente por ter o direito de se associar a outros com visões de mundo e interesses semelhantes que o indivíduo pode exercer ainda mais a autodeterminação ao exercer influência sobre a conduta do governo.

No interior de um sistema político em que os representantes necessitam corresponder aos interesses e opiniões dos cidadãos para conquistar seus votos, as associações independentes, cada qual com suas pautas específicas, pode esperar influenciar de maneira ainda mais direta os funcionários eleitos quanto maior for o número dos seus associados. Enquanto a associação

¹⁷³ TOCQUEVILLE, 2005, p. 221-222.

¹⁷⁴ TOCQUEVILLE, 2005, p. 210.

¹⁷⁵ DAHL, 2012, p. 351.

vê nos representantes que apoia uma forma de influir diretamente nas decisões vinculativas, os representantes veem na associação um conjunto inestimável de votos que pode ser o fator decisivo a elegê-lo.

Mais uma vez, Tocqueville foi enfático ao tratar desse aspecto democrático: “Depois da liberdade de agir só, a mais natural ao homem é a de conjugar seus esforços com os esforços de seus semelhantes e agir em comum. O direito de associação parece-me, pois, quase tão inalienável por sua natureza quanto a liberdade individual”¹⁷⁶. Mas, não apenas de caráter diretamente político se revestem as associações. Por caráter diretamente político das associações nos referimos à união dos indivíduos cujo fim é defender-se da ação do Estado e proteger, desse modo, a própria liberdade, ou tentar influenciar no seu comportamento.

As associações nos sistemas democráticos têm ainda um sentido social profundo – elas aproximam os indivíduos, fazem com que possuam um senso de ação coletiva e os levam a se preocupar com o bem-estar de outros:

Os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, se unem sem cessar. Não apenas têm associações comerciais e industriais de que todos os participam, mas possuem além dessas mil outras: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e minúsculas, os americanos se associam para dar festas, fundar seminários, construir albergues, erguer igrejas, difundir livros, enviar missionários aos antípodas; criam dessa maneira hospitais, prisões, escolas. Enfim, sempre que se trata de pôr em evidência uma verdade ou desenvolver um sentimento com o apoio de um grande exemplo, eles se associam. Onde quer que, à frente de um novo empreendimento, você vê na França o governo e, na Inglaterra, um grão-senhor, pode estar certo de que, nos Estados Unidos, perceberá uma associação¹⁷⁷.

O poder e o benefício das associações são facilmente demonstrados através dos males que ajudam a combater: o individualismo descrito por Tocqueville e a conseqüente formação do que Hannah Arendt descreveu como uma sociedade de massas. Tocqueville entendia como individualismo um mal verdadeiramente democrático, porque faz com os seres humanos dirijam todos os sentimentos a si próprios, e desenvolve-se na medida em que as condições da vida social se igualam. “É um sentimento refletido e tranquilo que dispõe cada cidadão a se isolar da massa de seus semelhantes e a se retirar isoladamente com sua família e seus amigos; de tal modo que [...] abandona de bom grado a grande sociedade a si mesma”¹⁷⁸.

Ao contrário das sociedades aristocráticas, em que as posições sociais estão fixadas por

¹⁷⁶ TOCQUEVILLE, 2005, p. 224.

¹⁷⁷ TOCQUEVILLE, 2005, v.2, p. 131-132.

¹⁷⁸ TOCQUEVILLE, 2005, v. 2, p. 119.

circunstâncias externas às pessoas e são imóveis, os indivíduos compreendem uns aos outros de maneira ainda mais íntima e tendem a estreitar os próprios laços exatamente por força dos fatores que estão fora deles – sendo esses fatores que os condicionam independentemente de sua vontade íntima, acabam impelidos uns aos outros. Nas sociedades democráticas, a posição e a classe de alguém são muito mais dependentes dos esforços que cada um pode empreender por si mesmo, logo cada pessoa tem uma noção daquilo que precisa desenvolver individualmente na busca pela própria felicidade – como, então, seu sucesso depende de algo situado em seu próprio interior, quase que à revelia dos demais, tende a afrouxar os próprios laços com os outros. “Como cada classe se aproxima das outras e se mistura com elas, seus membros se tornam indiferentes e como que estranhos uns aos outros”¹⁷⁹.

As condições nas democracias se igualam, ressalta Tocqueville, e à medida em que isso acontece os seres humanos têm menos a capacidade de desenvolverem poder e influência sobre a vida dos demais, mas desenvolvem o suficiente para bastarem a si mesmos.

Não devem nada a ninguém, não esperam, por assim dizer, nada de ninguém; acostumam-se a se considerar sempre isoladamente, imaginam de bom grado que seu destino inteiro está em suas mãos. Assim, não apenas a democracia faz cada homem esquecer de seus ancestrais, mas lhe oculta seus descendentes e os separa de seus contemporâneos; ela o volta sem cessar para si mesmo e ameaça encerrá-lo, enfim, por inteiro, na solidão do próprio coração¹⁸⁰.

Nesse mesmo sentido, Arendt relembra que é exatamente um individualismo que distancia os seres humano dos demais a causa do aparecimento da sociedade de massas, que é, por sua vez, o que garante o sucesso dos movimentos totalitários. “O termo massa só se aplica quando lidamos com pessoas que, simplesmente devido ao seu número, ou à sua indiferença, ou a uma mistura de ambos, não se podem integrar numa organização baseada no interesse comum”¹⁸¹.

Os movimentos de massa, para a autora, acolheram “os completamente desorganizados, os típicos ‘não-alinhados’ que, por motivos individualistas, sempre se haviam recusado a reconhecer laços ou obrigações sociais”¹⁸². De modo estranho e talvez irônico, a incapacidade das pessoas de se conectarem inicialmente de maneira saudável através das associações – tão necessárias à democracia – faz com que se sintam isoladas, e o isolamento cria condições para

¹⁷⁹ TOCQUEVILLE, 2005, v. 2, p. 120.

¹⁸⁰ TOCQUEVILLE, 2005, v. 2, p. 121.

¹⁸¹ ARENDT, 1989, p. 361.

¹⁸² ARENDT, 1989, p. 366.

que, finalmente contemplando o vazio ocasionado pela falta de vínculos, as pessoas se reconheçam no seio dos movimentos totalitários; estes, por sua vez, “envolvem seus membros ao ponto de fazê-los perder completamente suas reivindicações e ambições individuais”¹⁸³.

O individualismo percebido por Tocqueville, que o descreveu como uma das patologias democráticas, alinha-se com as causas do surgimento das massas descritas por Arendt:

A verdade é que as massas surgiram dos fragmentos da sociedade atomizada, cuja estrutura competitiva e concomitante solidão do indivíduo eram controladas apenas quando se pertencia a uma classe. A principal característica do homem da massa não é a brutalidade nem a rudeza, mas o seu isolamento e a sua falta de relações sociais normais¹⁸⁴.

Daí porque as associações livres, políticas ou civis, são tão vitais nas democracias. É através delas que os seres humanos podem encontrar uns aos outros na comunidade política, alinhar seus interesses, compatibilizar os conflitos, descobrir em conjunto esse ambiente comum em que é possível atuar na persecução de um mesmo objetivo.

Se aceitarmos as premissas de que (a) a natureza do ser humano o compele a viver em conjunto com os demais, (b) que a melhor organização política para viver em conjunto é a democrática, (c) que a democracia, por sua vez, cria cada vez mais condições para que esse mesmo ser humano se concentre em si mesmo e se isole dos demais, então (b) e (c) nos afastam gradativamente de (a). As associações, portanto, constituem a instituição democrática cujo condão é nos reaproximar gradativamente do motivo inicial da empreitada política do ser humano.

Estas são, portanto, as instituições constitutivas da poliarquia. Tais instituições, por sua vez, são o elo necessário e indispensável entre os regimes políticos reais e os critérios do processo democrático. O critério de igualdade de voto, por exemplo, é suficientemente satisfeito através dos *funcionários eleitos e eleições livres e justas*. O critério de compreensão esclarecida está estritamente relacionado com as instituições da *liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa*.

A inclusão, por sua vez, requer necessariamente a presença de *sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa*. Já os critérios de controle da agenda e participação efetiva necessitam, ambos, do conjunto completo de instituições – e, ainda, de quaisquer outras instituições que as diversas

¹⁸³ ARENDT, 1989, p. 366.

¹⁸⁴ ARENDT, 1989, p. 367.

poliarquias possam desenvolver que sirvam, em maior ou menor grau, para a sua satisfação.

Como Dahl aponta, os arranjos necessários para que um dado conjunto de instituições assim exista e permita, com ela, que o tão desejado governo democrático seja possível é resultado mais de um processo lento de *evolução* política do que de *revolução*. “No futuro, pois, assim como no passado, as poliarquias e as quase-poliarquias estáveis resultarão, mais provavelmente, de processos evolutivos bastante lentos do que da derrubada revolucionária de hegemonias existentes”¹⁸⁵. Essa afirmação é um dos argumentos centrais do livro, *Poliarquia: participação e oposição*, em que o autor analisa a transição dos regimes políticos em direção à poliarquia e em que países poliárquicos modificaram seu sistema político em direção a regimes não poliárquicos.

O interesse do autor foi estudar essa lenta transformação política que descreveu como uma acentuação das duas características amplas que configuram a poliarquia: a busca pela inclusão nos direitos de cidadania e a oportunidade de se opor de maneira aberta, segura e livre em relação ao governo do Estado. Esses dois movimentos rumo a liberdades e garantias de direitos extremamente vitais ao processo democrático é que acabam por fazer surgir aquele conjunto de instituições que caracteriza a poliarquia. Estudar essa transição era um esforço para compreender quais as condições econômicas, sociais ou políticas favoreciam a poliarquia, e quais as condições que geralmente a refreavam. Dahl enfatizou profundamente o engano de se pensar em *revoluções* políticas como as principais – e alguns diriam única – possibilidade de se atingir as poliarquias a partir de governos não poliárquicos:

A possibilidade e a deseabilidade de uma transformação revolucionária abrupta de ambos seres humanos e estruturas básicas de sua sociedade, para ser alcançada se necessário for através da violência, foi certamente um dos mais enganosos, destrutivos e contraproducentes mitos do último século e meio. Foi um mito construído inicialmente a partir de uma interpretação distorcida da Revolução Francesa e reforçado depois de 1917 depois de uma fundamental má interpretação da Revolução Bolchevique. Os intelectuais não tiveram papel menor em ajudar a produzir as falhas que inevitavelmente seguiram essa profunda má compreensão dos limites e das possibilidades humanos¹⁸⁶.

O autor ainda reforça que, embora sejam necessárias para garantir a presença mínima de um processo democrático e, portanto, de um governo poliárquico, estas instituições não esgotam as possibilidades da democratização. Isso porque muitos países, com organizações pluralistas, acabaram desenvolvendo instituições mais ou menos distintas daquelas listadas, e

¹⁸⁵ DAHL, 2015, p. 60.

¹⁸⁶ DAHL, 1997, p. 10.

também distintas entre si, como resposta às lutas e problemas específicos que enfrentam em relação ao problema do consentimento dos governados – muitas das quais avançam os modos com que os cidadãos podem participar do exercício do poder político.

3 DAHL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1 AS ORIGENS DO CONTROLE

Como visto anteriormente, a Convenção Federal norte-americana elaborou, apesar de extrapolar os motivos pelos quais fora convocada, uma nova constituição. Esta constituição, considerada como uma das mais democráticas já promulgadas, torna-se um marco paradigmático na experiência democrática porque dá origem à primeira poliarquia. É relevante lembrar a lição de Tocqueville a respeito da natureza do conhecimento político do cidadão americano, muito porque a situação que descrevera se aplicava ainda àquela dos chamados pais fundadores: “é participando da legislação que o americano aprende a conhecer as leis; é governando que se instrui acerca das formas de governo. A grande obra da sociedade se realiza cada dia ante seus olhos e, por assim dizer, em suas mãos”¹⁸⁷.

O americano era, sobretudo, um homem prático. Reconhecendo diante de si a façanha primordial de elaborar uma constituição que, por sua vez, seria a responsável por alçar à vida a melhor república que consideravam possível, perceberam também que convinha proteger essa república. Para isto, era preciso salvaguardar o próprio texto constitucional, na medida em que era ele o impulso fundamental da nova comunidade política. “É hoje um postulado quase universal de fidelidade política que os governos devem ser organizados e dirigidos de acordo com uma Constituição escrita. Exceto na América, este princípio raramente foi obedecido com regularidade durante o século XVIII”¹⁸⁸.

Madison dedicou alguns parágrafos do artigo 53 d’*O Federalista*, em que tratava principalmente do período necessário às eleições (o título do artigo é “eleições anuais e bienais”), para ressaltar a importância da segurança constitucional. Ele o faz ao destacar o caso da Grã-Bretanha, cujo parlamento, exercendo o poder modificar a forma de governo – tão cara aos americanos – estendeu a duração dos próprios mandatos:

A importante distinção, tão bem compreendida na América, entre uma Constituição estabelecida pelo povo e inalterável pelo governo, e uma lei baixada e alterável por este, parece ter sido menos compreendida e menos observada em qualquer outro país. Onde quer que se situe o poder supremo de legislar, supõe-se que também se encontre o poder integral de alterar a forma do governo. Mesmo na Grã-Bretanha – onde os princípios da liberdade política e civil têm sido tão analisados e onde mais ouvimos

¹⁸⁷ TOCQUEVILLE, 2005, p. 358.

¹⁸⁸ WRIGHT, 1984, p. 72-73.

falar dos direitos da Constituição – assegura-se que a autoridade do Parlamento é transcendente e incontrolável, tanto em relação à Constituição como às matérias comuns de provisão legislativa. Consequentemente, em várias oportunidades, foram alterados pelo Parlamento alguns dos principais itens relativos ao governo. Mais de uma vez se modificou o período de eleição e, ultimamente, não apenas esse período passou de trienal para setenal, mas ainda, pelo mesmo ato, os deputados prorrogaram seus mandatos por quatro anos além do prazo para o qual foram eleitos pelo povo. Estas perigosas práticas deram margem a um natural alarme nos partidários do governo autônomo – do qual a frequência de eleições é a pedra angular – fazendo com que eles buscassem alguma segurança para a liberdade ameaçada. Onde não existia ou não podia vigorar uma Constituição para controlar o governo, nenhuma segurança constitucional, similar à dos Estados Unidos, poderia sequer ser tentada¹⁸⁹.

Utilizar-se do exemplo da Grã-Bretanha serviu para despertar adequadamente o receio, muito fundado, de que a liberdade do ser humano dependia, em última instância, da segurança de que as regras fundacionais da vida política não fossem modificadas ao sabor de todas as circunstâncias. As leis que davam vida ao novo projeto dos Estados Unidos deviam oferecer ao cidadão estadunidense a segurança necessária para agir com liberdade a partir delas, e a segurança advém principalmente da previsibilidade – conhecidas as regras, é possível se fiar na sua estabilidade para adequar qualquer curso de ação à luz dos seus postulados.

Embora sempre tivesse sido a intenção dos chamados pais fundadores desenvolver mecanismos institucionais para a proteção do texto constitucional, e consequentemente os aspectos mais fundamentais da nova organização política, não se pode concluir daí que já tinham em mente o instituto do controle de constitucionalidade como este se desenvolveu posteriormente. De qualquer forma, a verdadeira intenção destes pioneiros quanto ao exato papel da Suprema Corte já gerou uma bibliografia gigantesca, e não é a nossa intenção enveredar por este rumo: basta dizer que o assunto é marcado por controvérsias.

É possível demonstrar, contudo, que algumas considerações dos pais fundadores foram importantes para que o controle de constitucionalidade operado pelas Cortes Constitucionais se desenvolvesse da forma como o fez. Cabe ressaltar que há uma grande distinção entre dizer que o poder de julgar leis inconstitucionais da suprema corte já era desígnio dos autores d'*O Federalista* e entre afirmar que o pensamento expresso naqueles artigos deu margem e possibilidades para o seu surgimento. As considerações aqui expressadas serão do segundo tipo.

Madison, no artigo 44 (restrições aos poderes dos estados), expõe em poucas frases um argumento favorável à supremacia do poder judiciário em relação à manutenção da autoridade da constituição: “no caso de o Congresso interpretar mal [...] a Constituição e exercer poderes

¹⁸⁹ MADISON, James. Artigo n. 53: Eleições anuais e bienais. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 429-434, p. 430.

não concedidos realmente, [...] resultantes de errônea interpretação e ampliação de qualquer dos poderes de que foi investido, [...] o êxito da usurpação dependerá dos ramos executivo e judiciário”¹⁹⁰.

Como se vê, Madison subentendia uma atuação conjunta dos dois poderes remanescentes para refrear a usurpação constitucional de um deles. Entretanto, apesar de toda a influência de Madison a respeito da configuração política dos Estados Unidos depois da promulgação da constituição, é atribuída a Hamilton a reflexão mais importante sobre a organização do poder judiciário e, conseqüentemente, do papel da Suprema Corte.

3.1.1 Hamilton sobre o poder judiciário

É do artigo 78 de Hamilton a defesa mais importante feita a respeito do papel do poder judiciário como aquele cujo dever era fazer sobressair, em relação a quaisquer outras, as normas constitucionais. O título do artigo, “os juízes como guardiães da constituição”, estabelece de pronto qual a natureza da argumentação do autor. Sua análise do poder judiciário é sempre feita em comparação com os demais poderes, de cujos ataques constantes aquele deveria encontrar modos de se defender e zelar pela sua independência.

Para ele, assim como para muitos dos americanos, os juízes deveriam ser mantidos nos cargos enquanto bem se conduzissem. “A regra de boa conduta para a permanência no cargo da magistratura judicial é certamente um dos mais valiosos dos últimos progressos no exercício do governo, constituindo, nas repúblicas, obstáculo não menos importante contra as usurpações e opressões do legislativo”¹⁹¹. O legislativo é tido frequentemente com grandes ressalvas, pois é o corpo mais representativo dos cidadãos, aquele responsável por editar as leis com as quais reger a vida política e, por isso mesmo, com maior probabilidade de ser afetado pelas paixões partidárias. Fácil recordar o receio de Madison quanto ao perigo das facções tratado no capítulo anterior.

Para Hamilton, era exatamente a segurança de que os juízes permanecessem no cargo enquanto o exercessem com decoro o motivo principal a assegurar a sua independência. Por sua vez, era a independência de qualquer dos outros poderes “o melhor recurso de que dispõe um

¹⁹⁰ MADISON, James. Artigo n. 44: Restrições aos poderes dos Estados. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 371-378, p. 376.

¹⁹¹ HAMILTON, Alexander. Artigo n. 78: Os juízes como guardiões da Constituição. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 575-582, p. 576.

governo para assegurar uma aplicação constante, correta e imparcial das leis”¹⁹². O autor sempre esteve preocupado com a autonomia do judiciário, o que se verifica a partir da natureza das suas preocupações tanto com a duração do cargo dos juízes quanto com a fixação dos seus honorários. No artigo 79, intitulado de “a situação do judiciário”, o autor ressalta que o controle sobre a renda com a qual um homem subsiste é equivalente ao controle sobre a sua vontade, de modo que tanto a duração do seu cargo quanto a estipulação dos seus honorários deveriam estar livres da ingerência do legislativo e do executivo.

Uma de suas passagens ficaria famosa exatamente por apontar que, dentre os três poderes necessários a um Estado, o judiciário era necessariamente o menos perigoso:

Quem analisar atentamente os diferentes ramos do poder, percebe desde logo que, em um governo em que eles são separados uns dos outros, o Judiciário, pela própria natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos previstos na Constituição, pois será o de menor capacidade para ofendê-los ou violá-los. O Executivo dispõe não apenas das honrarias, mas também da espada. O Legislativo, além de manter os cordões da bolsa, prescreve as normas pelas quais cada cidadão deve regular seus direitos e deveres. O Judiciário, porém, não tem a menor influência sobre a espada nem sobre a bolsa; não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza. Na verdade, pode-se dizer que não tem “força” nem “poderio”, limitando-se simplesmente a julgar, dependendo até do auxílio do ramo executivo para a eficácia de seus julgamentos¹⁹³.

Uma das bases do argumento que o autor formula para conceder ao judiciário a autoridade para proteger a constituição é exatamente por ser o que menos apresenta riscos à república: o judiciário é o ramo mais fraco dentre os três poderes e nunca conseguirá usurpar os outros dois por si mesmo com sucesso, ao mesmo tempo em que deve se preocupar sempre com a influência que podem exercer sobre sua função. Do mesmo modo o cidadão não precisaria temer um ataque às suas liberdades por parte do ramo judiciário, uma vez que este está adstrito aos ditames constitucionais e, separado dos outros poderes, se verá por eles perseguido sempre que suas decisões forem danosas.

Hamilton ainda justifica a independência do judiciário como uma consequência direta do que compreende ser uma constituição limitada, em outras palavras uma constituição que ofereça restrições quanto à capacidade legiferante do poder legislativo – seu exercício, portanto, fica condicionado a certas regras fundacionais constitucionalmente estabelecidas cuja modificação depende de uma autoridade superior àquela. “Limitações dessa natureza somente poderão ser preservadas na prática através das cortes de justiça, que têm o dever de declarar

¹⁹² HAMILTON, 1984, p. 576.

¹⁹³ HAMILTON, 1984, p. 576.

nulos todos os atos contrários ao manifesto espírito da Constituição”¹⁹⁴.

É através desta sentença que o autor introduz, pela primeira vez, a noção de que caberia ao judiciário declarar nulos todos os atos do legislativo que fossem manifestamente contrários aos dispositivos constitucionais. O que não significa, contudo, dizer que o poder judiciário se coloca hierarquicamente superior ao poder legislativo, isso porque não é a sua autoridade que torna nulos os atos do legislativo, mas a autoridade do próprio povo expressa na constituição.

É irracional afirmar que os delegados do povo estão acima do próprio povo, e o povo, para Hamilton, tem a mesma voz que as regras constitucionais. Eles são uma só coisa. O que se adéqua a um aspecto da teoria democrática tratado no primeiro capítulo: o povo só expressa sua vontade e evidência através de regras institucionais. Por essa ótica é razoável compreender porque Hamilton via no texto da constituição também a voz do povo: apenas através dela o povo pode ser soberano de maneira genuína, ou seja, para todos os efeitos práticos, e apenas a partir da autoridade do povo a constituição pode exercer todo o seu poder fundamental. Desse modo, não é ao poder judiciário que o legislativo deve se dobrar quando aquele julga nulos seus comandos contrários à constituição, mas à autoridade do povo:

O campo de ação próprio e peculiar das cortes se resume na interpretação das leis. Uma constituição é, de fato, a lei básica e como tal deve ser considerada pelos juízes. Em consequência cabe-lhes interpretar seus dispositivos, assim como o significado de quaisquer resoluções do Legislativo. Se acontecer uma irreconciliável discrepância entre estas, a que tiver maior hierarquia e validade deverá, naturalmente, ser a preferida; em outras palavras, a Constituição deve prevalecer sobre a lei ordinária, a intenção do povo sobre a de seus agentes. Todavia, esta conclusão não deve significar uma superioridade do Judiciário sobre o Legislativo. Somente supõe que o poder do povo é superior a ambos; e que, sempre que a vontade do Legislativo, traduzida em suas leis, se opuser à do povo, declarada na Constituição, os juízes devem obedecer a esta, não àquela, pautando suas decisões pela lei básica, não pelas leis ordinárias¹⁹⁵.

Hamilton, reconhecendo ao judiciário o dever de interpretar as leis e dizer de que modo deveriam ser aplicadas aos casos concretos, estendeu a ele como consequência lógica o poder também de interpretar a constituição e garantir sua condição de norma inafastável. E, ciente de que a possibilidade de declarar nulo os atos legislativos era um grande recurso político, certificou-se de que ele deveria fazer parte das prerrogativas do ramo do poder mais fraco dentre todos os três, atribuindo ainda aos juízes a estabilidade no cargo e a segurança dos honorários com o intuito de afastá-los das contendas políticas. Suficientemente alheios ao terreno movediço da vida e das paixões políticas, dos sentimentos partidários e de facção, tornava-se

¹⁹⁴ HAMILTON, 1984, p. 577.

¹⁹⁵ HAMILTON, 1984, p. 578.

cada vez mais possível confiar em que as decisões dos juízes quanto à constitucionalidade das leis emitidas pelos representantes do povo no poder legislativo seriam decisões adequadas.

Com uma compreensão extremamente lúcida do argumento e das próprias capacidades humanas a comporem tais cenários, o autor adverte em poucas linhas – muito antes do próprio controle de constitucionalidade ter sido colocado em movimento pela primeira vez – o que Dahl viria a descobrir mais tarde através da análise dos casos julgados pela Suprema Corte: “será necessária uma forte dose de retidão, por parte dos juízes, para cumprirem seus deveres como fiéis guardiões da Constituição, se as invasões do legislativo tiverem sido instigadas pela maioria da comunidade”¹⁹⁶.

Ora, por mais independentes que possam ser dos outros poderes, por mais estáveis em seus cargos e seguros da própria subsistência, um juiz é também um membro da comunidade política. Para além da sua identidade institucional como juiz de direito, ele é primeiro um cidadão, alguém cujas visões de mundo estão expressas no poder legislativo através da representação. De tal modo que, em muitas situações, ainda que se veja livre da influência direta e imediata dos outros poderes no exercício da sua função, poderá ser influenciado pelas próprias e particulares inclinações políticas. Estas inclinações podem ou não estar alinhadas com as eventuais maiorias legislativas, mas certamente não estará indiferente a elas.

Além disso, Hamilton também atribui aos juízes a tarefa de atenuar os efeitos de más leis, ainda que não sejam inconstitucionais. Parte do pressuposto de que uma lei injusta pode não necessariamente ser uma lei diretamente contrária ao disposto na norma constitucional. Os princípios a guiarem a conduta do poder judiciário devem ser a integridade e a moderação. “As pessoas sensatas [...] devem louvar tudo o que contribuir para criar ou fortalecer esta disposição nas cortes, eis que ninguém pode estar seguro de que não será amanhã vítima de um espírito de injustiça que possivelmente hoje o tenha beneficiado”¹⁹⁷.

Outra grande observação do autor se deu relação à natureza intelectual das funções do judiciário, que se baseia no exercício de um conhecimento predominantemente técnico. A legitimidade de julgar está baseada no melhor conhecimento do julgador, ou juiz, sobre as leis e sua aplicação ao caso concreto – como se verá no caso concreto, as repercussões dessa legitimidade dão aso aos grandes problemas da atividade do controle de constitucionalidade. Interpretar as leis e a constituição e garantir a observância das normas às situações, conformando-se a todo o conjunto de precedentes que são os responsáveis pelo caráter de

¹⁹⁶ HAMILTON, 1984, p. 580.

¹⁹⁷ HAMILTON, 1984, p. 581.

integridade e moderação do poder judiciário é uma atividade que exige capacitação e experiência – ou seja, qualificações objetivas.

Essa defesa da capacitação do juiz é abordada pelo autor ao tratar do caráter de tempo indefinido em que os juízes devem exercer suas funções. Para ele, “esta inflexível e uniforme fidelidade aos direitos constitucionais e individuais, [...] indispensáveis às cortes de justiça, certamente não se pode esperar de juízes que exercem seus cargos em caráter temporário”¹⁹⁸. Logo, a vitaliciedade dos juízes também devia ser a melhor resposta institucional para o fato de que a capacitação necessária exigida para o cumprimento das suas funções fosse assegurada.

Para evitar uma conduta arbitrária das cortes, é indispensável que elas sejam refreadas por normas estritas e precedentes, visando a definir e exemplificar seus deveres em cada caso particular que possa surgir; e será logo previsto, ante a variedade das controvérsias provocadas pela insensatez e maldade dos homens, que os registros desses precedentes devem inevitavelmente formar um enorme volume, exigindo longos e laboriosos estudos para que seja adquirido um bom conhecimento deles. Em consequência, são poucas as pessoas que, por suficientemente familiarizadas com a legislação, podem ser nomeadas para as funções de juiz. Se ainda considerarmos as reduções impostas pelas fraquezas da natureza humana, será ainda menor o número das que reúnem o requisito de integridade com o de conhecimento¹⁹⁹.

Já no artigo de número 81, intitulado “a repartição do poder judiciário”, Hamilton reafirma o mesmo argumento, dessa vez endereçado especificamente aos juízes que haveriam de compor a Suprema Corte. Para ele, a vitaliciedade era tão necessária a esses últimos quanto era aos juízes comuns, justamente pelo caráter técnico, dependente de extensas qualificações pessoais e conhecimento de um tipo próprio, da função de julgar. Não faria qualquer sentido submeter a revisão de decisões proferidas por juízes intelectualmente capacitados a alguém que não apresentasse ao menos o mesmo nível de qualificação.

De certa forma, este também se torna um poderoso argumento contra a possibilidade de que os juízes da Suprema Corte sejam periodicamente eleitos, ou estejam vinculados a qualquer tipo de representação política de caráter temporário:

Seria um absurdo submeter as questões, em primeira instância, a juízes permanentes, e, em última, a um órgão de constituição provisória e mutável. Há ainda um absurdo maior, qual o de submeter decisões de homens selecionados em razão de seus conhecimentos das leis, adquiridos ao longo de laboriosos estudos, à revisão e controle de outros que, à míngua destes estudos, não poderão ter os mesmos atributos. Os membros do Legislativo raramente serão escolhidos pelas qualificações exigidas para as funções de juiz; e como, a esse respeito, há sérios motivos para que se temam as maléficas consequências de informações falhas, além da natural propensão das duas

¹⁹⁸ HAMILTON, 1984, p. 581-582.

¹⁹⁹ HAMILTON, 1984, p. 581.

casas do Legislativo par alimentarem divisões partidárias, não haverá menos razão para temer-se que o pestilento bafo das facções possa envenenar as fontes da justiça. O hábito de normalmente votarem de acordo com seus partidos tende a sufocar, nos congressistas, a voz do direito e da equidade²⁰⁰.

Finalmente, é também no artigo 81 que Hamilton trata do perigo oposto. Ou seja, da possibilidade que o poder judiciário possa invadir a esfera do poder Legislativo através da discricionariedade de interpretações judiciais, afastando a aplicabilidade de leis legítimas e constitucionais através das próprias prerrogativa. O autor rejeita essa possibilidade não através da afirmação de que ela jamais poderia ocorrer, mas como sendo pequena a probabilidade de que uma tal usurpação de poderes pudesse ocorrer de forma gritante e sistemática. Como lembrado, o judiciário é, para ele, o poder mais frágil de todos, e essa fragilidade seria a responsável por refrear um tal sentimento antirrepublicano nos juízes.

Podem ocorrer de quando em vez interpretações errôneas e violações da intenção do legislador, mas sem atingir um grau capaz de afetar a ordem do sistema político, como pode ser inferido seguramente da natureza geral do Poder Judiciário, dos assuntos a ele referentes, da maneira como o exerce, de sua relativa fraqueza e de sua total incapacidade para recorrer à força em apoio às suas usurpações²⁰¹.

Estabelecidas as bases do argumento de Hamilton para a natureza do poder judiciário, seu modo de exercício e sua extensão, torna-se mais claro compreender o modo pelo qual a Suprema Corte pôde desenvolver, poucos anos depois, o controle de constitucionalidade. O texto constitucional elaborado pelos pais fundadores, por si só, não disse o suficiente para se extrair dele, direta e claramente, tal instituto. Mesmo o pensamento de Hamilton expresso em seus artigos d'*O Federalista* falava do poder judiciário de maneira geral, e da capacidade dos juízes de afastarem a aplicabilidade das leis incompatíveis à constituição, nunca delineou expressamente que esse seria o papel da Suprema Corte.

3.1.2 A decisão de John James Marshall

Embora os artigos do federalista de Hamilton tivessem lançado o primeiro teor do que seria o poder judicial de interpretar a constituição, é a decisão de Marshall (juiz membro da Suprema Corte dos Estados Unidos no período de 1801 a 1835), no famoso caso *Marbury vs.*

²⁰⁰ HAMILTON, Alexander. Artigo n. 81: A repartição do poder judiciário. In: MADISON; JAY; HAMILTON. *O Federalista*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, pp. 595-604, p. 597.

²⁰¹ HAMILTON 1984, p. 598.

Madison, tida como o marco fundacional do controle de constitucionalidade dos Estados Unidos. Embora muitos argumentem que este instituto judicial poderia ter se desenvolvido apesar de Marshall, basta-nos analisar as premissas do seu argumento e as conclusões a que chegou a partir delas.

A história do caso *Marbury vs. Madison* é trabalhada em detalhes no artigo de Harold Burton²⁰², também membro da Suprema Corte. O caso surge a partir da nomeação, feita pelo Presidente Adams, de 42 *justices of the peace* (espécie de cargo com certo poder decisório em tribunais de hierarquia inferior, autorizados a lidar com casos simples ou meramente administrativos em jurisdições do sistema *common law*) pelo prazo de 05 anos aos condados de Washington e Alexandria, no dia 02 de março de 1801. Foram confirmados pelo Senado, suas comissões assinadas pelo Presidente Adams e seladas pelo Secretário Marshall antes da meia-noite do dia 03 de março de 1801. Ficaram conhecidos como “os *justices of the peace* da meia-noite”.

Burton alerta para uma confusão comumente feita entre aqueles e os “juízes da meia-noite”²⁰³, que foram 16 juízes federais, todos federalistas, nomeados também pelo Presidente Adams e confirmados pelo Senado no dia 02 de março de 1801. O objeto do caso *Marbury vs. Madison*, contudo, referia-se às comissões dos *justices of the peace*²⁰⁴, entregues aos seus respectivos comissionados na noite do dia 03 de março pelo irmão de Marshall, James, que falhou em entregar algumas delas; entre elas a comissão de William Marbury do Condado de Washington. É dele a reclamação judicial aceita pela Suprema Corte contra o então secretário James Madison: Marbury requeria o direito a receber a comissão e ser empossado no cargo uma vez que, argumentava, todos os requisitos formais para a perfectibilidade do ato já haviam sido cumpridos.

Embora os detalhes do caso sejam interessantes e bastante atípicos, o que nos interessa são os argumentos utilizados por Marshall, então presidente da Suprema Corte, ao emitir a decisão. Afirmou que, embora Marbury estivesse certo ao exigir o direito à comissão para a qual fora regularmente nomeado e aprovado pelo Senado, mas que nunca recebera, a Suprema Corte não tinha poderes para ordenar judicialmente que uma autoridade pública procedesse ao seu comissionamento, porque a lei que havia conferido essa prerrogativa à Suprema Corte era, por si mesma, inconstitucional.

²⁰² BURTON, Harold H. The Cornerstone of Constitutional Law: The Extraordinary Case of Marbury v. Madison. In: **American Bar Association Journal**. v. 36, n. 10, 1950, pp. 805-808, 881-883.

²⁰³ Aqui a distinção entre as alcunhas é mais nítida em inglês: *midnight justices of the peace* e os *midnight judges*.

²⁰⁴ BURTON, 1950, p. 806.

Marshall estabelece seu raciocínio através de certos princípios que, assim considerados, permitiam tal solução. Começa, à semelhança da argumentação de Hamilton, afirmando que a autoridade da constituição deriva do povo, e que por isso deve ser considerada como a lei máxima de uma comunidade política:

Que o povo tenha um direito original de estabelecer, para o seu futuro governo, certos princípios que, em sua opinião, devem melhor conduzir à sua própria felicidade, é a base sobre a qual se erigiu toda a estrutura Americana. O exercício deste direito original é um esforço muito grandioso; não pode e nem deve ele ser frequentemente repetido. Os princípios, portanto, assim estabelecidos, são considerados fundamentais. E como a autoridade da qual emanam é considerada suprema, e raramente pode agir, são concebidos para serem permanentes²⁰⁵.

Esta vontade original do povo, para Marshall, estabeleceu de maneira deliberada um governo com limitações institucionais. Ainda, para que essas limitações não fossem mal interpretadas ou esquecidas, a Constituição foi registrada de maneira escrita. Estes limites, porque impostos pelo povo como ato de norma fundamental, devem ser respeitados, o que significa dizer que o poder legislativo deve conformar seus atos à norma constitucional ou, do contrário, torna-se capaz de modificar a própria constituição através de mero ato ordinário, sobrepondo-se com ele ao povo cuja vontade foi expressa através de rito muito maior e mais raro.

Se o raciocínio está correto até aqui, então é apenas lógico supor que um ato do Legislativo contrário à Constituição não pode ter validade. E, se não possui validade, não se pode esperar que ele vincule as cortes e as obrigue à sua aplicação. Marshall assevera ser o dever do poder judiciário dizer o que é o direito. “Aqueles que aplicam a regra aos casos particulares, devem necessariamente expor e interpretar esta regra. Se duas leis conflitam entre si, as cortes devem decidir qual prevalece. [...] Esta é a própria essência do dever judicial”.

Assim, no momento em que duas leis se aplicam ao caso e as duas são conflitantes, procura-se pelo critério hierárquico para saber qual delas deve prevalecer. Naturalmente, a Constituição, sendo superior a toda e qualquer lei ordinária, deve obrigar a decisão judicial. É dever da Suprema Corte, então, afastar a aplicabilidade das leis inconstitucionais porque nulas, preservando, com isso, a autoridade do povo.

Dahl, por sua vez, também tratou de maneira bastante sucinta dos argumentos²⁰⁶

²⁰⁵ EUA. Supreme Court. **Marbury vs. Madison**. Chief Justice: James Marshall, p. 176. Disponível em: <<https://cdn.loc.gov/v/service/ll/usrep/usrep005/usrep005137/usrep005137.pdf>> Acessado em 09 de janeiro de 2019.

²⁰⁶ DAHL, Robert Alan. **Democracy in the United States: Promise and Performance**. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1976, p. 222.

utilizados por Marshall para justificar o controle de constitucionalidade. Para ele, o controle está firmemente ancorado de maneira simultânea tanto na tradição americana quanto no forte argumento da supremacia da Constituição.

3.2 DAHL E O CARÁTER POLÍTICO DAS SUPREMAS CORTES

Ao avaliar o papel das supremas cortes com relação às decisões políticas, Dahl primeiro fornece uma breve definição do que compreende por uma decisão política. O problema a qualquer leitor do seu argumento cuja língua materna tem origem no latim – como é o caso do Francês e do Português, por exemplo – é exatamente a tradução das palavras *policy* e *politics*, que em inglês têm significados bastantes distintos. Raymond Aron destaca a distinção no uso e nos significados destas palavras²⁰⁷, e embora esteja se referindo especificamente ao uso e à tradução dos vocábulos na língua francesa, acreditamos que as considerações são aplicáveis também ao português.

Policy, explica o autor, “é uma concepção, um programa de ação ou a ação em si mesma de um indivíduo, de um grupo ou de um governo”²⁰⁸. Demonstra com o exemplo da “política sobre o álcool” (*policy on alcohol*), que pode se referir tanto ao plano ou programa de combate a determinado problema, quanto ao problema de produção em relação aos seus excedentes ou déficits. De outro modo, ao se referir à política (*policy*) de alguém em específico, digamos a política de Juscelino Kubitschek, “pensamos na sua concepção dos interesses do país, dos objetivos que almeja atingir e dos seus métodos”²⁰⁹.

Já o outro vocábulo em inglês, *politics*, também traduzido por política, se aplica “ao reino no qual as diferentes políticas [*policies*] se desafiam ou se opõem umas às outras. O reino da política é a arena na qual os indivíduos ou grupos, cada um tendo suas próprias políticas [*policies*], objetivos, interesses, e às vezes filosofias, têm de se enfrentar”²¹⁰.

Feito o preâmbulo, voltemos ao conceito de Dahl: “uma decisão política [*policy decision*] pode ser definida como uma escolha efetiva entre alternativas a respeito das quais há,

²⁰⁷ ARON, Raymond. **Democracy and Totalitarianism**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968, p. 3. O raciocínio do autor quanto às traduções se encontra especificamente nas páginas iniciais do primeiro capítulo da obra, *On policy and politics*.

²⁰⁸ ARON, 1968, p. 3.

²⁰⁹ ARON, 1968, p. 3.

²¹⁰ ARON, 1968, p. 3-4.

ao menos inicialmente, alguma incerteza”²¹¹. O autor, então, explicita a natureza dessas incertezas:

podem surgir da informação inadequada a respeito (a) das alternativas que se consideram disponíveis; (b) das consequências que provavelmente advirão da escolha de qualquer das alternativas; (c) do nível de probabilidade dessas consequências de fato ocorrerem; e (d) do valor relativo dessas diferentes alternativas, ou seja, uma ordem das alternativas da mais preferível até a menos preferível, dadas as consequências esperadas e a probabilidade esperada dessas consequências realmente se realizarem²¹².

A partir dos aspectos da incerteza a respeito das alternativas, Dahl delimita o que compreende por escolha efetiva: “a seleção da alternativa mais preferível acompanhada de medidas para assegurar que a alternativa escolhida seja implementada”²¹³. O autor parte da premissa de que as Cortes Constitucionais realmente tomam decisões políticas, e, ainda mais, que elas devem fazê-lo. Compreende esse dever não no seu sentido ideal, mas que esta é uma das tarefas constitutivas das Cortes Constitucionais – elas devem, pela natureza mesmo da sua função, tomar decisões políticas nesse sentido.

O problema, contudo, está em onde se situa o limite dessas decisões. “O que é crítico é a extensão em que uma Corte *pode e toma* decisões políticas fora dos critérios ‘legais’ estabelecidos através da jurisprudência, legislação e constituição”²¹⁴. É uma situação particularmente complexa, uma vez que uma corte constitucional está sendo constantemente chamada a emitir decisões em que os critérios legais – tomando como legal todo o aparato institucional que componha um sistema normativo – não são adequados para resolver a matéria em pauta.

As situações em que essas Cortes exercem seu poder decisório, portanto, envolvem sempre alternativas em que há severo desentendimento através dos indivíduos e grupos sociais. Basta olhar, por exemplo, para as situações em que o Supremo Tribunal Federal está constantemente emitindo julgamentos: aborto, ações afirmativas, cumprimento de sentença em ações penais. Independente das opiniões existentes a respeito desses temas – ou de quais visões tenham prevalecido nos julgados ocorridos –, qualquer pessoa, independente do espectro político, ideológico, filosófico ou moral com o qual se identifique, admitiria que estes são

²¹¹ DAHL, Robert Alan. Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policymaker. In: **Toward democracy: a journey. Reflections: 1940-1997.** vol. 2. University of California: Berkeley, 1997, (707-727), p. 707. Este artigo surgiu originalmente no *Journal of Public Law*, v. 6, n. 2, 1958, pp. 279-295.

²¹² DAHL, 1997, p. 707-708.

²¹³ DAHL, 1997, p. 708.

²¹⁴ DAHL, 1997, p. 708.

pontos altamente controvertidos entre os cidadãos.

Para além do desentendimento social esperado quando as alternativas de uma decisão despertam as idiossincrasias mais íntimas ou estimadas dos indivíduos, os próprios membros das Cortes Constitucionais, nos limites das suas identidades institucionais, discordam entre si. As palavras da constituição se mostram ambíguas, vagas ou a sua aplicabilidade não é clara o suficiente para o caso, as teorias desdobram-se a favor de todas as alternativas e o próprio *staff* jurídico (doutrinadores, professores, profissionais atuantes nas mais diversas carreiras associadas ao direito) encontra-se, também, dividido.

Embora haja um grau razoável de consenso a respeito de quais sejam alternativas disponíveis, as outras características de incerteza mencionadas pelo autor permanecem. Há discordância quanto às consequências e probabilidades das alternativas, e, quanto ao valor relativo das opções em jogo, é impossível saber o grau de preferência em que elas podem ser estruturadas em hierarquia.

É possível dizer que o grande dilema envolvendo a natureza do agir das Cortes Constitucionais está enraizado precisamente nos motivos que dão legitimidade às suas ações e decisões:

Se a Corte fosse assumidamente uma instituição política [*political*], nenhum problema particular surgiria, pois seria dado como certo que os membros da Corte resolveriam questões de fato e valor através da introdução de pressupostos derivados das próprias predisposições ou das predisposições daqueles com clientes e eleitores influentes²¹⁵.

Sua legitimidade, contudo, provém do fato que as Cortes Constitucionais não são compreendidas como instituições políticas, mas como instituições de direito, ou jurídicas. E, nessas condições, a própria natureza da sua legitimidade rejeita a maior solução comumente oferecida para democratizá-la: que seus membros sejam escolhidos por um corpo de eleitores e estejam amparados, portanto, através do instituto da representatividade. O primeiro problema dessa solução é a qualidade do corpo de eleitores: a totalidade dos cidadãos do país ou uma maioria parlamentar? A quem os membros de uma corte constitucional devem representar? Como se pode depreender, a resposta a essas perguntas envolveria uma série de contendas políticas presumivelmente muito acirradas entre os indivíduos. Sobre isso, a própria argumentação de Hamilton nos artigos d'*O Federalista* é bastante persuasiva ao rejeitar a saída dos mandatos temporários e eletivos.

²¹⁵ DAHL, 1997, p. 709.

O segundo problema, por sua vez, é mais intratável do que o primeiro, e inviabiliza por inteiro essa saída. De certa forma, Hamilton tratou do tema em suas considerações sobre o poder judiciário. Se as Cortes Constitucionais são instituições de direito, então as respostas que deve oferecer aos problemas a que é chamada a solucionar devem ser respostas jurídicas. Parte-se do pressuposto que um dado problema concreto terá, certamente, uma resposta adequada oriunda do sistema normativo, e essa resposta adequada deve ser alcançada do ponto de vista técnico – por alguém com *conhecimento especializado* e *experiência profissional*. Pressupõe-se, em outras palavras, que exista uma resposta *correta*.

Essa resposta correta não pode estar relacionada com a representação política. Primeiro porque se a alternativa que se presume correta à luz do direito for coincidente com os interesses e pautas que um membro da corte estiver representando, então a representação é desnecessária, já que é dever deste mesmo membro almejar sempre a solução adequada. Segundo, se a alternativa que se presume correta à luz do direito for distinta daqueles interesses e pautas que um membro da corte foi eleito para representar, então a representação é perniciosa. Logo, a representação não deve existir no âmbito das Cortes Constitucionais cuja legitimidade está baseada exclusivamente no direito. De outro modo, se a legitimidade da corte constitucional fosse estabelecida sobre uma autoridade de natureza também política (*politics*), então o problema original não existiria.

Dahl assevera, contudo, que essa legitimidade baseada no direito é uma ficção, sua força deriva da crença fundamentada de que a corte constitucional de um Estado deve proteger a integridade da constituição, devendo por isso estar livre das paixões partidárias. Ao mesmo tempo, se a natureza dos casos que ela deve julgar é como a descrita anteriormente – em que há grande controvérsia entre as alternativas e que o sistema normativo não pode solucionar através do seu aparato – então a corte constitucional emite, de fato, decisões políticas, ainda que a natureza da sua legitimidade tenda a negá-lo.

3.2.1 Comentário às Cortes Constitucionais

Como visto, uma das justificativas mais fortes para o controle de constitucionalidade das Cortes Constitucionais é a sua capacidade de proteger e manter as liberdades minoritárias contra a tirania das maiorias. Para o autor, as dificuldades que irrompem dessa justificativa tornam necessário analisar o papel da Suprema Corte nos casos em que de fato agiu para considerar algum ato oficial de outro ramo dos poderes políticos como inconstitucional,

afastando assim sua aplicabilidade.

Para isso, se debruça sobre as 86 situações, até a publicação do seu estudo²¹⁶ em 1958, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou leis federais como inconstitucionais. Embora sua análise se aprofunde de maneiras específicas em vários aspectos do sistema político-econômico dos Estados Unidos, apontaremos aqui apenas as conclusões que o autor extrai desses dados e cujo teor seria razoável aplicar senão a quaisquer Cortes Constitucionais no exercício do controle de constitucionalidade, ao menos à experiência brasileira.

Primeiramente, os juízes das cortes apontados aos respectivos cargos pelo presidente em exercício, e aprovados posteriormente pelo Senado, não são antagônicos às agendas políticas dos presidentes que os indicam. “Presidentes não são famosos por apontar ministros hostis às suas próprias visões sobre política pública [*public policy*] e nem poderiam esperar assegurar a confirmação de alguém cuja posição em questões-chave fosse flagrantemente contrária à maioria dominante no Senado”²¹⁷.

De maneira geral, ressalta Dahl, os ministros²¹⁸ são pessoas que, anteriormente à sua nomeação para o cargo, já haviam se engajado em certos aspectos da vida pública e anunciado suas respectivas visões acerca dos problemas mais relevantes de um dado momento político. Além disso, a rotatividade dos membros das Cortes Constitucionais permite que, durante o exercício de um mandato, um presidente possa nomear no mínimo um de seus membros, frequentemente dois. Sendo reeleito, as chances de nomeação aumentam do mesmo modo.

O fato é, então, que as visões políticas dominantes na Corte nunca são tão desalinhasdas com as visões políticas dominantes entre as maiorias legisladoras dos Estados Unidos. Como consequência seria muito irrealista supor que a Corte, por mais do que apenas alguns anos, seria contrária às alternativas preferidas por uma maioria legislativa. [...] É de se esperar, portanto, que a Corte tenha menos chances de ser bem-sucedida em bloquear maiorias legislativas determinadas e persistentes em uma política importante [*major policy*] e tenha mais chances de obter sucesso conta uma maioria “fraca”; e.g. uma maioria transiente, uma frágil, ou uma unida ocasionalmente [*weakly united*] por uma política de pequena importância²¹⁹.

Ou seja, na prática – levando em consideração a época dos casos analisados pelo autor e mesmo possibilidade de variações ao longo do tempo – uma Corte não costuma por sistematicamente ao governo, ou às maiorias legislativas, bem como geralmente não o faz

²¹⁶ DAHL, 1997, p. 713.

²¹⁷ DAHL, 1997, p. 714.

²¹⁸ O termo utilizado em inglês para se referir a um membro da Suprema Corte é *justice*, ao passo que no Brasil se utiliza “ministro”. Como a palavra em português “ministro” carrega noção equivalente à *justice* quanto ao cargo ocupado e a natureza das suas funções, optaremos pelo seu emprego nas traduções.

²¹⁹ DAHL, 1997, p. 714.

quando as questões discutidas são de políticas de importância vultosa para o momento específico da vida pública de um Estado. Ainda, “o papel da Corte como uma instituição política [*policymaking*] não é simples; e é um erro supor que as suas funções podem ser descritas ou avaliadas através dos conceitos simples retirados da teoria democrática ou teoria moral”²²⁰.

Dada a correlação entre as Cortes Constitucionais e a atual configuração política da vida pública de uma dada democracia, as análises quanto ao seu caráter mais ou menos democrático não pode estar dissociada da dinâmica política de modo geral – daí porque Dahl toma como um mito, útil apenas para lhe conferir legitimidade e estabelecer o consenso público, a noção de que o papel desempenhado pelas Cortes é, primordialmente, um papel associado ao Direito.

As políticas nacionais na maior parte das democracias que possuem Cortes Constitucionais são dominadas por alianças relativamente coesas, frequentemente chamadas de coalisões, que perduram por longos períodos. Cada aliança “é marcada pela ruptura com a política anterior, um período de conflitos intensos, seguido pela consolidação e finalmente a decaída e desintegração da aliança”²²¹.

Ainda, com a exceção dos períodos em que uma antiga aliança política se desintegra e a nova coalisão luta para assumir o controle das instituições mais importantes à vida pública:

as Cortes Constitucionais são inevitavelmente uma parte da aliança nacional dominante. Como um elemento na liderança política da aliança dominante, a Corte com certeza apoia as maiores políticas da aliança. Por si mesma, a Corte é praticamente impotente para afetar o curso de uma política nacional. Na ausência de concordância substancial no interior da aliança, uma tentativa da Corte para estabelecer política nacional é provável que leve ao desastre²²².

Contudo, as Cortes Constitucionais não são simplesmente um agente da aliança em vigor. Elas formam uma parte essencial das lideranças entre as instituições políticas e algumas de suas prerrogativas constituem certos poderes por si mesmas. A principal delas, derivada diretamente do fato de que sua legitimidade está apoiada no Direito, e não na Política, é a sua superioridade ao oferecer interpretações à Constituição. Esta legitimidade é geralmente proporcional às suas tentativas de minar políticas públicas [*policies*] de uma aliança em exercício, que pode ser suficientemente persuasiva ao demonstrar que as atitudes da Corte fogem à mera adequação constitucional e que, de outro modo, pode se valer de uma série de métodos para colocar em efetividade seus projetos políticos mais importantes.

²²⁰ DAHL, 1997, p. 725.

²²¹ DAHL, 1997, p. 725.

²²² DAHL, 1997, p. 725.

Uma Corte pode, de fato, exercer um papel político de maneira indireta. Embora não tenha o poder imediato de inviabilizar totalmente um grande plano político da liderança legislativa, pode ainda assim exercer sobre ele grande impacto acerca do tempo de implementação dessas políticas, da sua efetividade e das medidas subordinadas necessárias para a sua persecução. Ela é altamente efetiva em estabelecer ditames para agências oficiais, funcionários públicos e administração.

De maneira semelhante, relembramos o assunto discutido no segundo capítulo ao tratar da insuficiência do princípio majoritário para a tomada de decisões políticas. Dificilmente a realidade democrática pode ser descrita como decisões majoritárias ou da maioria. Aproxima-se mais da realidade afirmar que um conjunto de minorias é que têm determinado os cursos de ação política. “Falando de maneira geral, a política [*policy*] no nível nacional é o resultado do conflito, negociação e acordos entre minorias; o processo não é nem governo da maioria nem governo da minoria, mas o que seria melhor nomeado de governo das minorias”²²³.

Para Dahl, uma das principais tarefas das Cortes Constitucionais nas poliarquias é conferir legitimidade às políticas fundamentais de uma coalisão líder. Ainda, em certos momentos a própria aliança não terá consenso acerca de políticas-chave [*key policies*] e, correndo sérios riscos para a legitimidade das próprias prerrogativas, as Cortes Constitucionais podem ser bem-sucedidas ao estabelecer políticas por si mesma. É durante momentos desta natureza que a Corte Constitucional é mais bem-sucedida ao estabelecer medidas ampliadoras do processo democrático e das instituições poliárquicas.

Ainda, a Corte é mais do que isso. Considerada como um sistema político, a democracia é um conjunto de procedimentos básicos para se chegar a decisões. A operação desses procedimentos pressupõe a existência de certos direitos, obrigações, liberdades e restrições; em resumo, certos padrões de comportamento. A existência desses padrões de comportamento, por sua vez, pressupõe uma concordância abrangente (particularmente entre os segmentos politicamente ativos e influentes da população) sobre a validade e a propriedade do comportamento. Ainda que o seu histórico tenha sérias falhas, no seu auge a Corte age para conferir legitimidade, não apenas nas políticas [*policies*] particulares e circunscritas da aliança política dominante, mas sobre padrões básicos de comportamento necessários para a operação da democracia²²⁴.

Ainda, para ser capaz de conferir legitimidade, a Corte Constitucional deve, por si mesma, ser considerada legítima pelos cidadãos. Mais uma vez, sua posição única de oferecer a interpretação adequada do texto constitucional é extremamente importante. Uma sociedade

²²³ DAHL, 1997, p. 726.

²²⁴ DAHL, 1997, p. 727.

impregnada pelo modo democrático de viver – tal como Tocqueville descreve, de certa forma, a condição social democrática – e em cujo seio existam as instituições poliárquicas necessárias por fazer existir um método democrático faz presumir que a própria existência da Corte Constitucional não se encontra, também, completamente além de uma certa medida de controle popular.

De certa forma, Dahl reconhece um paradoxo inescapável para o exercício do poder das Cortes Constitucionais:

Na medida em que a Suprema Corte aceite as políticas das maiorias legislativas, retém sua própria legitimidade e poder para conferir legitimidade às políticas [*policies*]; já nesta medida falha em proteger as minorias do controle ou regulação pelas maiorias nacionais. Na medida que se opõe às políticas das maiorias legislativas para proteger as minorias, ameaça a própria legitimidade²²⁵.

Para o autor, as Cortes Constitucionais são instituições extremamente complexas: com poderes que são, a um só tempo, amplos e limitados; cuja legitimidade baseada no Direito estremece sempre que se põem a tomar decisões políticas, mas que não podem se escusar a tomá-las sem, também, incorrer em graves prejuízos à democracia; que se deixam influenciar indiretamente pelas conjunturas políticas às quais deveriam, como comprovam as teorias expressas nos artigos d’*O Federalista*, permanecer alheias, muito embora o exercício efetivo de interpretar a Constituição sempre as faça retornar ao reino do Político. Essa última característica, aliás, é uma grande prova do potencial democrático que se reserva às Cortes Constitucionais: sempre chamadas a dirimir conflitos políticos acirrados, acabam por se tornar também um método de facilitação do consenso – que é, como visto no segundo capítulo, essencial à democracia.

Existe, creio eu, um lugar importante, numa nação democrática, para um supremo tribunal como poderes para examinar a constitucionalidade das leis do Legislativo e do Executivo. Para começar, um sistema federativo necessita de uma corte suprema com poderes para decidir se e quando as autoridades do Estado ultrapassaram seus limites apropriados. Mas essa corte suprema também deve ter autoridade para derrubar leis federais e decretos do Executivo que violem seriamente qualquer dos direitos fundamentais necessários à existência de um sistema político democrático: direitos de livre expressão de opiniões, de reunião, de voto, de formação e participação em organizações políticas, e assim por diante. Quando a suprema corte age dentro dessa esfera de direitos democráticos fundamentais, a legitimidade de seus atos e seu lugar no sistema democrático de governo dificilmente poderiam ser contestados²²⁶.

²²⁵ DAHL, 1967, p. 170.

²²⁶ DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática?** Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 139.

Ou seja, o autor não rejeita de todo, no âmbito da prática democrática, a possibilidade de que uma Corte Constitucional possa auxiliar àquelas instituições poliárquicas na manutenção de um grau razoável do processo democrático. Dahl admite, de maneira expressa em várias passagens de seus escritos, que o controle de constitucionalidade em exercício pode ser adequado à democracia, desde que utilizado para proteger aqueles direitos e liberdades indispensáveis à preservação das instituições e, por conseguinte, do processo coletivo e vinculativo para tomada de decisões.

A solução das Cortes Constitucionais com capacidade para declarar leis inconstitucionais pode se tornar

compatível com o processo democrático se a autoridade dos guardiões judiciais for restrita o suficiente. [...] Os critérios para o processo democrático não especificam como o processo em si deve ser conduzido. Pois para uma corte, vetar leis que violassem os critérios em si não seria algo incompatível com estes critérios. Consequentemente, uma corte cuja autoridade para declarar leis como inconstitucionais fosse restrita aos direitos e interesses intrínsecos ao processo democrático seria totalmente compatível com o processo democrático. À medida que nos afastamos da primeira categoria, o papel dos quase guardiões fica mais duvidoso. Mesmo assim, para um corpo independente, vetar leis que prejudicassem seriamente os direitos e interesses que, conquanto externos ao processo democrático, fossem comprovadamente necessários a ele não seria, aparentemente, algo que constituiria uma violação do processo democrático. [...] Uma vez que os direitos e outros interesses necessários para o processo democrático tenham sido efetivamente garantidos, quanto mais os quase guardiões estendem a sua autoridade às questões substantivas, mais eles reduzem o escopo do processo democrático²²⁷.

Ou seja, as Cortes Constitucionais em si têm um papel importante nas democracias, e possuem capacidade para adequar o exercício das suas prerrogativas às necessidades dos sistemas democráticos. O controle de constitucionalidade, dessa forma, ao estabelecer a interpretação aceitável da norma fundacional da comunidade política, compreendida como o esforço de vontade original do povo como fato institucional, pode ser utilizado como ferramenta de extrema importância para a manutenção das liberdades e direitos necessários ao autogoverno – principalmente diante de cenários políticos complexos em que não há consenso entre as lideranças minoritárias.

²²⁷ DAHL, 2012, p. 303-304.

CONCLUSÕES

A dupla dimensão da teoria da democracia de Dahl exige, da mesma forma, que se observe o controle de constitucionalidade sob essa verificação de duas etapas. Enquanto teoria normativo/prescritiva, devemos reconhecer que a democracia é um ideal cujo objetivo é maximizar as liberdades humanas como descritas no primeiro capítulo. Liberdade como independência, liberdade como autogoverno e liberdade como autorrealização, todas necessárias à autonomia humana, são os objetivos primordiais de um processo democrático de tomada de decisões. É a apenas pela oportunidade de realização dessas liberdades que um governo democrático é preferível a qualquer outro.

Além disso, o ideal democrático se mantém porque maximiza essas liberdades também ao maior número possível de seres humanos. As pessoas devem, desse modo, ser igualmente livres, participar igualmente do processo de tomada de decisões coletivas e vinculativas e o interesse, bem ou capacidades de nenhuma delas podem ser considerados superiores em relação às demais.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade é contrário à democracia. Porque ele pressupõe um corpo composto por pessoas não-eleitas, ocupando suas funções por um período indeterminado de tempo, que têm a capacidade de tornar sem efeito a opinião ou preferência de todos os demais através da vinculação do monopólio da interpretação original do ato fundacional da comunidade política. É o mesmo que, no ato de constituir a própria comunidade, automaticamente se instituísse um corpo cidadãos capaz de dizer, sempre que acharem conveniente, que as decisões coletivas e vinculativas tomadas dali em diante serão nulas, ou sem efeito, impedindo o autogoverno e autonomia de uma quantidade muito maior de cidadãos.

Na situação ideal de um processo democrático, apenas aos membros da Corte Constitucional são ofertadas verdadeiras oportunidades de exercer o autogoverno, autonomia e igual consideração pelas próprias capacidades. Comparando a situação deste seleto grupo de indivíduos com os outros submetidos ao seu poder, de pronto se verificaria que um princípio primordial da democracia foi violado: a igualdade de consideração dos interesses e a presunção de autonomia pessoal. Tomadas em sentido forte, não haverá igualdade política.

A igualdade política é condição sem a qual a liberdade também não pode ser satisfatoriamente conquistada. Pois o processo democrático deve oferecer oportunidades de liberdade a todos, não apenas a alguns. Dessa forma, diante apenas do aspecto ideal e prescritivo

da teoria democrática de Dahl, as Cortes Constitucionais no exercício do controle de constitucionalidade são antidemocráticas – ou seja, prejudicam a persecução daqueles fins descritos no primeiro capítulo como as razões para se desejar um governo democrático.

Por outro lado, quando confrontados com a realidade possível da democracia estabelecida no segundo capítulo – a Poliarquia –, percebe-se que o ideal democrático não pode ser aplicado diretamente ao terreno das coisas possíveis. Dahl deixa claro que aqueles pressupostos e critérios do processo democrático desenvolvidos no primeiro capítulo precisam ser perseguidos empiricamente. A sua persecução, como se viu, depende da presença de um conjunto determinado de instituições políticas responsáveis por garantir que os critérios serão respeitados ao menos minimamente.

Ainda, é preciso relembrar a advertência de Sartori de que a democracia depende de um equilíbrio muito sutil entre a força dos ideais que a alimenta e os ideais secundários necessários para fazer surgir uma organização política adequada. O perfeccionismo das ideias aplicadas diretamente às situações concretas só pode produzir a insatisfação e leva inevitavelmente à conclusão de que a democracia é impossível. De certa forma, como demonstrado, foi o erro em que Rousseau também incorreu ao conceber sua definição de bem comum.

Logo, as Cortes Constitucionais também precisam ser enxergadas como mais uma instituição política com a capacidade para gerar a manutenção daqueles direitos e garantias necessários ao processo de tomada de decisões coletivas e vinculativas fundamentado na liberdade e na igualdade dos cidadãos. Além daquele conjunto *indispensável* de instituições políticas necessárias à preservação dos critérios democráticos, as Cortes Constitucionais podem, como instituições políticas das poliarquias, também ser úteis para a proteção do que é essencial à democracia. Desse modo, não apenas é possível dizer que sua presença e função são adequadas, como podem garantir uma camada ainda maior de proteção democrática.

Contudo, é claro que a observação empírica do exercício dos poderes das Cortes Constitucionais também levará à conclusão de que elas podem ser extremamente prejudiciais aos avanços dos governos democráticos na tentativa democratizar ainda mais a si mesmos. Dahl também antecipa essa resposta ao afirmar, repetidamente, que mesmo as instituições necessárias à poliarquia ficam aquém da satisfação dos seus objetivos se observadas no seu agir cotidiano.

Ainda, o autor deixa claro que os governos democráticos adquirem legitimidade de exercer o poder político e conquistam o consentimento do povo governado através de uma série de negociações, comprometimentos, concessões. Nenhuma poliarquia saiu diretamente da

mente de um filósofo e obedece apenas a uma relação lógica de decorrência possível de premissas básicas. As soluções democráticas, como bem ressaltadas pelo autor, são confusas, desalinhadas, muitas vezes aparentemente incompatíveis entre si, mas são por isso mesmo muito mais possíveis.

A atuação das Cortes Constitucionais só pode ser corretamente avaliada, e o seu verdadeiro valor democrático percebido com honestidade, se nos pusermos a raciocinar sobre o tipo de bem que as suas prerrogativas são capazes de operar às instituições da democracia e, ainda, com que frequência o faz. Dessa forma, não só a sua adequação à democracia é possível, como a sua presença pode até mesmo ser encorajada.

As Cortes Constitucionais são uma das respostas possíveis a uma série de problemas com os quais os governos democráticos se defrontam durante a árdua tarefa de realizarem a si mesmos, de se manterem e prosperarem. Outras poliarquias responderam a esses problemas de maneiras distintas, não recorrendo à existência das Cortes ou ao controle de constitucionalidade. Isso significa apenas que ela não é uma instituição *indispensável* à democracia. Entretanto, esse juízo também não nos autoriza a dizer, como consequência, que nos países onde as Cortes Constitucionais encontraram lugar e estabeleceram sua legitimidade a ponto de gerar consenso social sua presença é simplesmente *antidemocrática*.

Respondendo diretamente à pergunta nuclear desta pesquisa, a partir da teoria democrática desenvolvida por Dahl é possível dizer que as Cortes Constitucionais são instituições que podem ser compatibilizadas aos governos democráticos, desde que essa análise seja feita no contexto das poliarquias, ou seja, das instituições necessárias à observância de certos critérios democráticos ideais. À luz direta dos critérios ideais da sua teoria, a própria noção de uma corte constitucional com o poder de declarar vazias as decisões dos representantes eleitos pelo povo é democraticamente antagônica.

REFERÊNCIAS

ADAIR, Douglass. The Tenth Federalist Revisited. In: **The William and Mary Quarterly**. v. 8, n. 1, 1951.

ARENDT, Hanna. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **Ética a Eudêmio**.

ARON, Raymond. **Democracy and Totalitarianism**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968

ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1968.

AZEVEDO, E. F. S. Dahl e o Processo Democrático como Direito Fundamental. In: SOUZA, Carlos Eduardo Silva e; THEODORO, Marcelo Antonio (Orgs.) **Direitos Humanos e Fundamentais: Debates e Reflexões Contemporâneas**. Curitiba: CRV, 2018, p. 165-182.

BAILEY, Michael; BRAYBROOKE, David. Robert A. Dahl's Philosophy of Democracy, Exhibited in His Essays. In: **Annual Review of Political Science**. 2003.

BARKER, Ernest. **Greek Political Theory**. 5th ed. London: Methuen, 1960.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003.

_____. **Teoria do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

_____. **Teoria política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

BLACK, Duncan. **The Theory of Committees and Elections**. Cambridge: Cambridge University, 1963.

BOBBIO, Norberto. **Das Hobbes a Marx**. Saggi di storia della filosofia. Napoli: Morano Editore, 1965.

CAMPOS, Roberto. Apresentação. In: MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.

DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática?** Rio de Janeiro: FGV, 2015

_____. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship**. Syracuse: Syracuse University, 1985.

_____. **Democracy in the United States: Promise and Performance**. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1976.

_____. Does Democracy Need Foundations? In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 53-56.

_____. Foreword: Reflections on A preface to democratic theory. In: **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago, 2006.

_____. From Personal History to Democratic Theory. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 3-15.

_____. **Pluralist Democracy in the United States**. Chicago: Rand McNally & Company, 1967.

_____. Poliarchy. In: **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 93-105.

_____. **Political Equality and Political Rights**. In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 167-181.

_____. Procedural Democracy. In: DAHL, Robert Alan. **Toward democracy: a journey**. Reflections: 1940-1997. vol. 1. University of California: Berkeley, 1997, p. 57-93.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

EUA. Supreme Court. **Marbury vs. Madison**. Chief Justice: James Marshall, p. 176. Disponível em: < <https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep005/usrep005137/usrep005137.pdf> > Acessado em 09 de janeiro de 2019.

HAMILTON, Alexander. Art. n. 78: Os juízes como guardiões da Constituição. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 575-582.

_____. Art. n. 79: A situação do judiciário. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 583-586.

_____. Art. n. 81: A repartição do poder judiciário. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 595-604.

_____. Art. n. 9: A União como barreira contra as facções e insurreições. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 141-146.

HERZ, John H. **Political realism and political idealism**. apud SARTORI, Giovanni. Teoria democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 81.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

LOCKE, John [1689-1690]. **Two treatises of Government**. 3. ed., Peter Laslett, org. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MADISON, James. Art. 44. MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

_____. Art. n. 10: O tamanho e as diversidades da União como obstáculos às facções. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 147-154.

_____. Art. n. 44: Restrições aos poderes dos Estados. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 371-378.

_____. Art. n. 53: Eleições anuais e bienais. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 429-434.

MAY, Kenneth O. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision. In: **Econometrica**. v. 20, n. 4, 1952, p. 680-684.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RINGEN, Stein. Robert A. Dahl: Defender of Democracy. In: **Springer Science**. 2008, v. 45, p. 283-287

ROSA, João Pedro da Silva. **Da Crise da Modernidade à República de Platão: uma interpretação straussiano-platônica do melhor regime**. 2018. 127f. Dissertação. (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **O que é democracia**. Tradutora Georgia de Souza Cagneti. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

_____. **Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WRIGHT, Benjamin Fletcher. Introdução. In: MADISON; JAY; HAMILTON. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.