

56 - 91
Artigo

**DEMOCRACIA:
UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE SUAS
PRINCIPAIS CONCEPÇÕES**

JIMMY MATIAS NUNES

DEMOCRACIA: UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE SUAS PRINCIPAIS CONCEPÇÕES

DEMOCRACY: A THEORETICAL STUDY ABOUT ITS MAIN CONCEPTIONS

JIMMY MATIAS NUNES

Bacharel em Direito

Universidade Federal de Campina Grande, Brasil

jimmymnunes@gmail.com

RESUMO: A democracia é um fenômeno que comporta uma múltiplas definições, a depender de aspectos históricos, contextuais, jurídicos, temporais, entre outros. Vários teóricos se debruçaram sobre o tema e buscaram oferecer um conceito que pudesse servir de parâmetro na classificação dos regimes políticos existentes. Explorando as obras de importantes pensadores da teoria democrática, este trabalho objetiva analisar as principais concepções existentes acerca da democracia, a fim de apresentar uma visão abrangente desta espécie de regime político. Conclui-se que as teorias estudadas, de modo geral, em vez de se revogarem mutuamente, se complementam e, em seu conjunto, oferecem uma ampla compreensão acerca do fenômeno democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria democrática; democracia; concepções de democracia.

ABSTRACT: Democracy is a phenomenon that involves a multiplicity of definitions, depending on historical, contextual, legal, temporal aspects, among others. There were several theorists who sought to offer a concept that could serve as a parameter in the classification of existing political regimes. Through the exploration of the works of important thinkers of democratic theory, this work aims to analyze the main conceptions about democracy, in order to present a comprehensive view of this kind of political regime. It is concluded that the theories studied, in general, rather than mutually revoking, complement each other and, on the whole, offer a broad understanding of the democratic phenomenon.

KEYWORDS: Democratic Theory; Democracy; Conceptions of Democracy.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Da concepção clássica de democracia. 3. Da democracia processualista ou procedimentalista. 4. Da poliarquia de Robert A. Dahl. 5. Do elitismo democrático e da democracia concorrencial. 6. Do papel das elites nas transformações dos regimes democráticos. 7. Da readaptação da teoria. 8. Da democracia deliberativa. 9. Conclusão. 10. Referências.

1. Introdução

Este ensaio tem como objetivo explorar as obras de importantes pensadores da teoria democrática e, por conseguinte, analisar as principais concepções existentes acerca da democracia, a fim de apresentar uma visão abrangente desta espécie de regime político.

De acordo com a visão clássica, a democracia é o regime no qual as decisões políticas são tomadas pelo povo, seja diretamente ou indiretamente, cujo objetivo é a realização do bem comum. Considerando a concepção clássica como excessivamente ideológica, importantes teóricos formularam outras teorias acerca da democracia, como Schumpeter, Anthony, Downs, David Held, Robert Dahl, Leonardo Avritzer, Guillermo O'Donnell, entre outros de não menor valor.

A partir das obras dos supracitados teóricos, muitas das quais ainda influenciam consideravelmente a teoria democrática contemporânea, procurar-se-á discorrer, neste trabalho, sobre as principais concepções de democracia. A escolha do tema se justifica pelo fato de que as teorias analisadas, antes de serem conflitantes, se complementam e oferecem conjuntamente uma ampla visão do fenômeno democrático. Ademais, este estudo exploratório servirá de contribuição para outras pesquisas na ciência política e em outras áreas afins.

O ensaio teórico está organizado da seguinte forma: no segundo tópico é apresentada a concepção clássica de democracia, a qual se fundamenta em três elementos basilares: a soberania popular, o bem comum e a vontade geral/do povo. Verificar-se-á que, de acordo com esta visão, a democracia é o regime que propicia a tomada de decisão política pelo próprio povo, seja diretamente ou indiretamente (mediante representantes eleitos).

Numa terceira parte, apresentar-se-á a democracia processualista ou procedimental defendida por Schumpeter, teórico considerado como um divisor de águas da teoria democrática. Por conseguinte, estudar-se-á a compreensão da democracia como um método de escolha de governantes, não de decisões políticas. Analisar-se-á, também, a teoria pluralista de democracia, a qual, embora leve em consideração alguns dos posicionamentos de Schumpeter, admite a atuação de outros atores sociais na formação das decisões políticas (grupos de interesse).

Na quarta parte será exposta, de forma sucinta, a concepção de democracia presente na obra de Robert Dahl (Poliarquia), a qual, embora também seja tida por procedimentalista, leva em conta um aspecto que Schumpeter não ponderou em sua análise: a responsividade do governo perante os seus cidadãos.

Os dois capítulos seguintes tratarão, especificamente, do elitismo democrático e da democracia concorrencial, com foco principal nos trabalhos de David Held e de Michael Burton, Richard Gunther e John Higley. Destarte, apresentar-se-á o conceito de elites, o seu papel em uma democracia e o seu poder na consolidação e na transformação de regimes políticos.

Na sétima parte será realizada uma exposição acerca da readaptação conceitual proposta por Guillermo O'Donnell, que, ao analisar as novas democracias, principalmente as oriundas da América Latina, compreendeu que a teoria democrática e o conceito de democracia ainda não estão prontos e acabados, devendo, por isso, incorporar outros aspectos analíticos, históricos, contextuais e legais.

No oitavo tópico, com base nos estudos de Leonardo Avritzer, será apresentado o revigoramento do debate e da argumentação públicos na legitimação das decisões políticas tomadas em um regime democrático (modelo de democracia deliberativa).

Por fim, nas considerações finais, serão apresentados os resultados obtidos nos estudos realizados em cada uma das referidas seções.

2. Da concepção clássica de democracia

O termo “democracia” é plurissignificativo, comporta diversas concepções de acordo com o ponto de vista estudado. Em seu conceito clássico, que dominou a filosofia democrática do século XVIII, tem-se que a democracia:

[...] é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo. (SCHUMPETER, 1984, p. 313).

De acordo com Bobbio (2000), o pensamento democrático remonta à Antiguidade e, desde então, sofreu algumas alterações, embora não se tenha abandonado a ideia de que o titular do poder, em um regime democrático, sempre será o povo. Assim, de acordo com aquele autor, é possível fazer uma diferenciação entre a democracia dos antigos e a democracia moderna, tomando como parâmetro o exercício do poder. Na primeira, tem-se o poder exercido diretamente pelos cidadãos, aos quais cabe tomar as decisões coletivas de forma pessoal. Já a segunda surge em razão da grande dimensão dos Estados modernos, o que tornou impossível o exercício direto do poder por todos os cidadãos. Nesse último caso, as decisões políticas passaram a ser tomadas indiretamente pelo povo, por meio de seus representantes eleitos.

Vale salientar, todavia, que importantes teóricos ignoram o argumento de que a soberania possa ser representada e, assim, rechaçam a ideia de uma democracia representativa. Rousseau, por exemplo, em consonância com tal posicionamento, afirmou que:

[...] ‘uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá’, pois exige, acima de tudo, um Estado muito pequeno, ‘no qual seja fácil ao povo se reunir’; em segundo lugar, ‘uma grande simplicidade de costumes’; além do mais, ‘uma grande igualdade de condições e fortunas’; por fim ‘pouco ou nada de luxo’. (ROUSSEAU apud BOBBIO, 2000, p. 33).

À parte o posicionamento acima transcrito, pondera-se que:

[...] tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida. (BOBBIO, 2000, p. 34).

Entretanto, malgrado compartilhem o mesmo princípio, Bobbio defende que a democracia representativa é mais perfeita que a direta, pois seria menos vulnerável aos interesses particularistas e transitórios dos cidadãos individualmente considerados. Nesse sentido:

[...] a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular. (BOBBIO, 2000, p. 34).

Cumpre esclarecer que a verdadeira democracia representativa, segundo os seus defensores, é aquela em que há o abandono do mandato vinculatório¹, ou seja, em que os representantes eleitos se desvinculam dos interesses individuais dos seus eleitores para lutar pelo interesse geral da nação.

Também é importante mencionar o esforço de Bobbio em esclarecer que um governo democrático não depende necessariamente de nenhuma forma de concepção do Estado, de modo que a democracia é capaz de se desenvolver tanto em um Estado liberal, quanto no denominado Estado de bem-estar social (*Welfare State*). No que se refere ao liberalismo, especificamente, o autor aduz que é plenamente possível um Estado liberal e democrático, desde que, nesse caso, o ideal de igualismo democrático ceda espaço para a concepção de democracia como método ou fórmula política (sufrágio universal). Destarte, a ideia do sufrágio universal não contraria nem limita as vigas de sustentação do liberalismo, quais

1 A ideia da desvinculação do mandato se contrapõe à teoria econômica da democracia proposta por Anthony Downs (2013), segundo a qual o objetivo principal de um governo é a reeleição e que o meio para ele atingir esse objetivo é o voto. Sendo assim, interessado no voto do cidadão, o governo se vê obrigado a considerar os interesses daquele, de modo que, de acordo com tal pensamento, não seria possível que os representantes eleitos se desvinculassem totalmente do mandato atribuído pelos cidadãos.

sejam: o Estado de Direito (limitação dos poderes do Estado) e o Estado Mínimo (limitação das funções do Estado).

Pode-se dizer, pelo exposto, que a democracia, em sua concepção clássica, nada mais é que o regime através do qual o próprio povo, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, formula as decisões políticas que terão o condão de concretizar o bem comum. Quando a democracia é do tipo representativa/indireta, o próprio povo escolherá seus representantes por intermédio de um processo eletivo, os quais, após eleitos, deverão decidir de modo que realize a vontade daquele povo que está sendo representado.

Tem-se, pelo exposto, três elementos basilares da teoria democrática clássica: a soberania popular, o bem comum e a vontade geral/do povo.

3. Da democracia processualista ou procedimentalista

Tomando por base a teoria clássica da democracia acima exposta, em que consiste o bem comum e qual é, especificamente, a vontade geral à qual devem servir os representantes do povo na democracia moderna?

O pensamento de Schumpeter pode ser considerado um divisor de águas da teoria democrática, pois, ao criticar fervorosamente a concepção clássica, apresenta uma visão mais pragmática e menos ideológica da democracia. De acordo com esse teórico (1984, p. 315), o bem comum anunciado pelos clássicos simplesmente não existe, uma vez que o significado de bem comum pode variar entre grupos e indivíduos. Outrossim, ainda que os indivíduos, em uma coletividade, entrassem em consenso quanto ao que seria esse bem comum, cada um deles teria uma opinião diferente acerca da forma pela qual ele seria realizado. Nesse caso, de acordo com o exemplo dado pelo autor, se todos

os cidadãos concordassem que o bem comum fosse a satisfação econômica, cada um deles apresentaria respostas distintas quanto à forma pela qual essa satisfação seria alcançada.

Quanto à vontade geral, esta também é ilusória justamente pelo fato de depender da existência de um bem comum definido. Assim:

[...] tanto a existência como a dignidade desse tipo de *volonté générale* se vão logo que a idéia de bem comum nos abandona, e ambos os pilares da doutrina clássica inevitavelmente se transformam em pó” (SCHUMPETER, 1984, p. 316).

Em clara contraposição à visão clássica, Schumpeter se propõe a apresentar uma concepção mais realista (de bases empíricas) de democracia, a qual, de acordo com essa visão, deve ser concebida como um processo, cujas decisões políticas não produzirão necessariamente a vontade do povo.

Destarte, a compreensão de democracia deve ser desprendida da vontade geral, visto que o regime nem sempre se inclina aos desejos do povo, os quais até mesmo podem ser realizados por um órgão não democrático, como ocorreu na França de Napoleão Bonaparte, onde, em plena ditadura militar, foi feito o acordo religioso que o povo tanto desejava e necessitava. Sobre este ponto:

O segundo argumento de Schumpeter contra a ‘doutrina clássica’ é que as decisões de agentes não democráticos podem, algumas vezes, se provar mais aceitáveis para as pessoas em geral do que ‘decisões democráticas’, pois tais agentes podem usar suas posições especiais para produzir políticas com as quais os vários partidos afetados, em primeira instância, não conseguiram concordar ou teriam rejeitado com base na afirmação de que estas envolviam níveis inaceitáveis de sacrifícios (HELD, 1987, p. 157).

Também é interessante expor as considerações de Schumpeter acerca do comportamento político do cidadão, o qual, para o

teórico, quando inserido na coletividade, possui um reduzido senso de responsabilidade, um baixo nível de energia de pensamento e uma sensibilidade maior às influências não lógicas. Outrossim, individualmente considerado, o cidadão se interessa apenas por um estreito campo de temas que o afetam direta e pessoalmente, podendo ser facilmente influenciado pela propaganda e por outros métodos de persuasão.

Logo, nem sempre será possível verificar racionalidade no comportamento dos cidadãos; muito pelo contrário, não raramente se encontrará um reduzido poder de discernir fatos, uma reduzida preparação para agir sobre eles e um diminuto senso de responsabilidade. Quanto à capacidade de decisão dos eleitores sobre os negócios nacionais, Schumpeter é cético ao afirmar que eles:

[...] são maus juízes, frequentemente corruptos e muitas vezes até mesmo são maus juízes de seus próprios interesses de longo prazo, pois apenas a premissa de curto prazo diz alguma coisa politicamente e apenas a racionalidade de curto prazo se afirma de modo efetivo. (SCHUMPETER, 1984, p. 326).

Tem-se, portanto, que o eleitor (do não instruído ao mais erudito) direciona seus esforços tão somente para aqueles assuntos que o afetam diretamente em um curto prazo, faltando-lhe discernimento para assuntos de política interna e externa. Tal ponto de vista, anos mais tarde, iria ao encontro da Teoria Econômica da Democracia de Anthony Downs, que em sua obra aduz que a racionalidade do cidadão é direcionada para o seu interesse pessoal, pois sempre o homem racional escolhe a alternativa que ele acredita que lhe trará a maior utilidade. Assim sendo, “cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro” (DOWNS, 2013, p. 57).

Na realidade schumpeteriana, os eleitores podem ser facilmente influenciados por atores denominados políticos profissionais, isto é, por outros cidadãos que se qualificam e que direcionam

seus esforços para participar e dirigir a política. Daí Schumpeter (1984, p. 329) faz uma constatação que coloca em xeque a vontade geral canonizada pela doutrina clássica: “[...] tais grupos são capazes de fascinar e, dentro de limites muito amplos, até mesmo criar a vontade do povo”. A vontade geral, portanto, não seria algo natural, mas um produto artificial do processo político. Ao se fazer um paralelo com a obra de Downs (1999, 2013), pode-se afirmar que cada grupo de interesse apresentará ao eleitor uma ideologia, a qual, em vez de constituir metas reais de bem comum, representa nada mais que um instrumento para a obtenção do poder político.

Em síntese, o problema da teoria democrática clássica consiste basicamente em compreender a democracia como um meio para que os eleitores tomem, conjuntamente, decisões políticas. Diante disso, Schumpeter propõe uma outra teoria, segundo a qual a democracia é um método de produção de governos, não de decisões políticas. É por meio desse método que o povo será chamado a eleger um governo, que será o responsável pelas decisões políticas no lugar do povo, de modo que o poder de decisão caberá a um grupo de indivíduos que adquiriu tal poder através de uma luta competitiva pelos votos da população.

A competição política da teoria de Schumpeter toma como base as concepções da competição na esfera econômica. Por conseguinte, assim como ocorre na economia, a competição em uma democracia também pode ser injusta ou fraudulenta, de modo que “[...] há um espectro contínuo de variações dentro do qual o método democrático de governo se dilui, em passos imperceptíveis, ao autocrático” (SCHUMPETER, 1984, p. 339).

Para que haja uma competição livre e justa, Schumpeter defende que a coletividade, antes de tudo, goze de certas liberdades individuais (de consciência, de expressão, de imprensa, etc.), pois subsiste uma íntima relação entre tais liberdades e a democracia.

Dito isso, é possível concluir que o teórico parte do pressuposto de que o Estado Liberal deve ser instalado antes do método democrático, conforme se verifica no seguinte trecho:

[...] o método democrático requer que todos, em princípio, sejam livres para competir pela liderança política. Para que este requisito seja satisfeito, devem (*sic*) haver um 'considerável volume de liberdade de discussão para todos e isso envolve tanto a liberdade de expressão quanto a liberdade de imprensa' (SCHUMPETER, 1942, p. 270, apud HELD, 1987, p. 161).

Em razão do fato de Schumpeter ter subordinado o êxito do método democrático à satisfação de condições relacionadas a liberdades individuais, autores como O'Donnell (1999) chegaram a afirmar que aquele teórico não é tão minimalista como parece.

Além do exposto, a política, nos dizeres de Schumpeter, deve ser compreendida como uma verdadeira carreira profissional, na qual disputam as lideranças das elites pelo poder político. O vencedor de tal competição é escolhido pelo povo, através do procedimento democrático.

De acordo com Leonardo Avritzer (2000, p. 30), Schumpeter acentuou os elementos antideliberativos do modelo decisionístico, pois rejeitou as formas públicas de discussão e argumentação, e identificou as práticas decisórias com o processo de escolha dos governantes, de modo que a deliberação democrática se reduziria unicamente à escolha de representantes por meio do voto. Posteriormente, Downs (2013) endossaria tal posicionamento defendendo a ideia, com base na teoria da escolha racional, de que a democracia seria o método pelo qual os partidos competem pela obtenção dos votos dos eleitores (único meio para a obtenção do poder político) e pelo qual os cidadãos, através do voto, elegem aquele partido/grupo que poderá lhes proporcionar maiores rendas de utilidade.

Por último, cumpre dizer que as ideias de Schumpeter não estiveram a salvo de críticas de outros teóricos, os quais afirmam que sua obra se inspirou grandemente no pensamento de Max Weber, consignado em *Economia e Sociedade* (1999). Ademais, segundo tais críticos, a teoria schumpeteriana, apesar de ter pretensões realistas, possui aspectos claramente normativos.

Os adeptos do pluralismo aduzem que a teoria de Schumpeter é incompleta e parcial, pois ignora as atividades de grupo de interesses organizados (sindicatos, associações, grupos religiosos, etc.) que têm o papel de conectar as pessoas às mais diversas instituições.

O pluralismo, de acordo com David Held (1987), se desenvolveu nos anos 50 e 60, nos estudos políticos da América do Norte, e ainda possui bastante influência na ciência política contemporânea. Apesar de os adeptos desta corrente considerarem corretas algumas das ideias de Schumpeter, como, por exemplo, a da apatia do eleitorado, rejeitam a ideia de que o poder inevitavelmente se centraliza integralmente nas mãos das elites, haja vista a existência de uma pluralidade de centros de poder (facções/grupos de interesse/grupos de pressão).

Os grupos de interesse são uma decorrência natural da liberdade de associação e representam interesses comuns de indivíduos inseridos em um sistema industrial fragmentado e de grande diversidade de demandas sociais (HELD, 1987). Cada grupo, em conformidade com os recursos que lhe são disponíveis, é capaz de pressionar o governo, principalmente o Executivo, a satisfazer os seus interesses e demandas. Logo, os “[...] resultados políticos advêm da tentativa do governo e, em última instância, do executivo, de tentar mediar e adjudicar entre as demandas de grupos concorrentes” (HELD, 1987, p. 172). O próprio governo constitui um desses grupos que luta pela satisfação de seus próprios interesses.

Em um regime democrático, de acordo com a tese clássica do pluralismo, as decisões políticas serão resultado de um processo

de barganha e troca entre grupos, cujos interesses não poderão ser integralmente realizados, visto que o poder se acha disperso numa pluralidade de pontos de pressão. Essa diversidade impediria o domínio político de apenas um grupo de interesse e geraria, portanto, uma estabilidade democrática:

Uma vez que, nas palavras de Truman, todas as pessoas ‘toleravelmente normais’ fazem parte de múltiplos grupos dispersos com diversos (e mesmo incompatíveis) interesses, cada grupo de interesse provavelmente permanecerá tão fraco e internamente dividido que não conseguirá garantir para si uma parcela de poder inco-mensurável com seu tamanho e objetivos. (HELD, 1987, p. 173).

É perceptível, portanto, que a teoria de Schumpeter, embora seja pertinente e realista, centralizou-se na figura do eleitor, dos partidos e das elites, desconsiderando outras figuras não menos ativas e essenciais ao processo democrático, como os grupos de interesses focalizados pela doutrina pluralista.

4. Da poliarquia de Robert A. Dahl

Robert A. Dahl, em *Poliarquia*, apresentou a democracia como um ideal, como um sistema hipotético que serve de instrumento de avaliação do grau de democratização dos diversos regimes existentes, denominados por aquele teórico poliarquias. Vale salientar que em nenhum momento de sua obra ele apresenta uma definição do que seria uma democracia plena.

De acordo com Dahl (1997), o grau de democratização de um regime se revela por meio de duas dimensões: o nível de contestação pública (exercício da oposição ao governo) e o grau de participação da população em eleições e cargos públicos. Tais dimensões variam de acordo com o gozo de alguns direitos pela população, tais como: liberdade de formar e aderir a organiza-

ções, liberdade de expressão, direito de voto, direito de líderes políticos disputarem apoio, acesso a fontes alternativas de informação, elegibilidade para cargos políticos, etc.

A poliarquia é o regime no qual se atingiram altos níveis naquelas duas dimensões, isto é, onde há um alto nível de tolerância quanto à oposição ao governo (substancialmente liberalizado) e onde grande parcela da população possui direito ao sufrágio (inclusivo). Note-se que ambos os níveis variam de forma independente. Em consequência, a variação e a relação entre os níveis de contestação pública e de participação podem gerar quatro espécies de regime, quais sejam: *oligarquias competitivas*, *hegemonias fechadas*, *hegemonias inclusivas* e *poliarquias* (DAHL, 1997, p. 30).

Sendo assim, é possível que determinado regime, denominado de *oligarquia competitiva*, restrinja amplamente a participação dos cidadãos na escolha dos governantes, mas, por outro lado, seja bastante tolerante quanto ao exercício da contestação pública ao governo. Esse tipo de regime é preferível a uma hegemonia inclusiva, pois:

[...] um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado mas com um governo fortemente tolerante. (DAHL, 1997, p. 28-29).

A poliarquia de Dahl, assim como o modelo proposto por Schumpeter, também constitui um método de escolha de um governo. Entretanto, Dahl acrescenta uma característica à democracia que não é tratada por aquele teórico: a responsividade do governo.

Em suma, a responsividade nada mais é do que o *accountability vertical* oriundo dos altos níveis de contestação pública e de inclusividade (participação) existentes numa poliarquia. Por conseguinte, Dahl (1997, p. 25) parte do pressuposto “de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”.

5. Do elitismo democrático e da democracia concorrencial

Viu-se no tópico anterior que a democracia também é compreendida como um método por meio do qual os grupos e indivíduos competem pelo poder político e assumem o governo. Cumpre agora responder à seguinte pergunta: quem são esses atores que participam da competição política em uma democracia?

De acordo com David Held (1987), o elitismo democrático teve como grande expoente o pensamento de Max Weber, o qual erigiu suas ideias diante do florescimento de organizações de grande escala que limitavam os papéis dos indivíduos na sociedade. Por conseguinte, para Weber (1968), a democracia direta era totalmente inapropriada nas sociedades modernas, em virtude do seu tamanho, complexidade e diversidade, de modo que, se fosse nelas adotada, geraria uma ineficiente e indesejada administração, bem como seria incapaz de solucionar conflitos entre facções (classes). Assim, defendendo claramente a ideia de uma democracia representativa como o modelo mais adequado para selecionar líderes mais capacitados e competentes, o referido autor chegou a afirmar que:

[...] só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da ‘máquina’ ou renega os chefes e cai sob o domínio dos ‘políticos profissionais’, sem vocação [...] (WEBER, 1968, p. 103-104).

Para Weber (1968), a abertura da participação política às massas transformou a dinâmica da vida política, tendo os partidos modernos atingido uma posição política central. Assim, em uma realidade de sufrágio amplo, surgiu a necessidade de se formar associações políticas formadas por grupos de cidadãos que detinham interesse na administração de questões públicas (cidadãos politicamente ativos).

Tais associações, denominadas de partidos políticos, representam e organizam uma pluralidade de forças sociais em disputa,

as quais, para ganhar as eleições e atingir o poder, necessitam angariar recursos, obter influência e recrutar seguidores através da burocratização e da adoção de estratégias sistemáticas. Como verdadeiras organizações de grande escala que são, os partidos devem ser dirigidos politicamente através de suas lideranças, as quais, por sua vez, se destacariam inclusive entre o próprio grupo dos representantes eleitos. Quanto ao papel dos partidos políticos, Schumpeter (apud HELD, 1987) afirma que embora cada um possua seus princípios e plataformas próprias, eles funcionam como instrumentos (máquinas) criadas com o intuito de vencer a luta competitiva pelo poder, haja vista a incapacidade dos cidadãos ordinários de administrar suas próprias atividades políticas.

Por outro lado, Weber (1968) atribui uma característica de total passividade aos cidadãos comuns integrantes das massas, consequência da pouca possibilidade de participação no mundo burocrático moderno e da emotividade inerente a tais massas. Assim, na democracia representativa de Weber, poucos são os que se destacam da massa e se tornam capazes de competir pelo poder. Cabe ao cidadão comum apenas o papel de escolher entre um líder e outro:

[...] a democracia é como um ‘mercado’, um mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por votos e pelo poder. (HELD, 1987, p.143).

Logo, a democracia constitui nada mais, nada menos do que um procedimento que legitima a seleção das lideranças políticas e nacionais mais eficientes.

Para David Held, Weber privilegiou o poder das lideranças e subestimou o papel dos subordinados, entre os quais se encontram a burocracia e os cidadãos comuns. Assim, de acordo com aquele teórico, as burocracias podem aumentar o seu poder mediante o controle das informações essenciais dos processos de

tomada de decisão, evitando o controle hierárquico. Ademais, se os cidadãos comuns são capazes de escolher os líderes políticos mais competentes, então eles não são inteiramente incapazes de refletir sobre questões políticas, como afirmava Weber. Por fim, tal inaptidão atribuída aos cidadãos pode resultar mais da ausência de oportunidades de participação efetiva na política do que da passividade que Weber pretendeu lhes atribuir. Sendo assim:

É altamente significativo que a participação no processo de tomada de decisões (de qualquer tipo) é muito mais extensa quando se relaciona a questões que afetam diretamente a vida das pessoas e quando os afetados têm motivos para estar confiantes de que sua participação neste processo realmente terá algum valor; ou seja, que terá uma influência equitativa em relação a outros e não será simplesmente ignorada por aqueles que detêm maior poder. (HELD, 1987, p. 148).

A partir de supracitada crítica ao pensamento weberiano, Held atenta para a necessidade de se romper com as estruturas institucionais que criam sistemas de participação limitada ou ausente. A complexidade da vida moderna realmente reclama uma maior centralização do poder político, mas não deve servir de justificativa para a limitação da participação política dos cidadãos em geral.

Tem-se, portanto, que o elitismo competitivo desemboca no próprio conceito de democracia concorrencial, que pode ser compreendida como um método por meio do qual as lideranças dos diversos partidos competem pela obtenção dos votos dos cidadãos, a fim de adquirir o poder de decisão sobre todas as questões políticas. Assim, a política deve ser entendida como uma verdadeira carreira formada por líderes experientes e competentes, de modo que a democracia seria o processo de eleições periódicas de tais lideranças políticas em situação de concorrência.

A eleição, segundo Schumpeter (apud MIGUEL, 2002, p. 502), não significaria a vontade do povo, nem da maioria, mas seria

apenas o método pelo qual as elites governantes se legitimam no poder, tendo em vista que o povo, por meio do voto, pensa que está efetivamente decidindo e, por isso, resolve obedecer à vontade dos governantes.

Para Luis Felipe Miguel (2002), a sociedade é naturalmente desigual e em qualquer ramo de atividade haverá grupos que se destacam no exercício de suas capacidades, fato que não ocorre apenas na atividade política. Nesse sentido:

Elite é o nome dado ao grupo de indivíduos que demonstram possuir o grau máximo de capacidade, cada qual em seu ramo de atividade. O grande cirurgião e o grande financista fariam parte da elite em seus respectivos setores, da mesma maneira que o ladrão mais habilidoso ou o pistoleiro de melhor pontaria. (MIGUEL, 2002, p. 493).

Dessarte, as elites podem ser classificadas em elites governantes, que seriam formadas por um grupo minoritário que se destaca por monopolizar e exercer o poder político, e elites não governantes, que se sobressaem nos demais ramos de atividades.

6. Do papel das elites nas transformações dos regimes democráticos

Em *Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes*, capítulo do livro *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Michael Burton, Richard Gunther e John Higley (1992) discorrem acerca do papel decisivo das elites nas transformações de regimes democráticos, não apenas quanto à consolidação destes, mas também quanto à sua retração para um regime autoritário.

Na primeira parte, que trata dos regimes consolidados e outros regimes democráticos, os autores distinguem quatro espécies de

regimes democráticos, cujos conceitos levam em consideração os critérios procedimentais estabelecidos por Robert Dahl, quais sejam: eleições livres e abertas, com barreiras relativamente baixas à participação; autêntica competição política; e ampla proteção das liberdades civis.

O primeiro regime explicitado pelos autores é a democracia consolidada, a qual satisfaz todos os critérios procedimentais supracitados e cujas elites mais importantes da sociedade aceitam as instituições políticas e aderem às regras do jogo. Esses regimes consolidados, em virtude de suas características, possuem amplas perspectivas de sobrevivência ao longo do tempo, tornando-se resistentes aos desafios que lhes são apresentados.

A título de exemplificação, têm-se os casos da Grã-Bretanha e da Espanha, países que, em uma análise superficial, poderiam ser considerados como democracias não consolidadas, haja vista os movimentos regionais separatistas e, até certo ponto, violentos, existentes na Irlanda do Norte e no País Basco, respectivamente. Cumpre ressaltar, contudo, que nenhum regime democrático se adequa totalmente às características da democracia procedimental, que se deve ter por “tipo ideal”. Por isso, a Grã-Bretanha e a Espanha devem ser considerados democracias consolidadas, pois, apesar daqueles conflitos, as elites politicamente significativas de ambos os países permanecem firmes no apoio ao regime democrático existente.

Por outro lado, os regimes democráticos não consolidados são definidos como aqueles em que as elites ainda não possuem consenso quanto às regras do jogo e às instituições políticas. Pode-se observar tal panorama em fases subsequentes à queda de regimes autoritários, como ocorreu na Segunda República Espanhola (1931 a 1936), subsequente à ditadura de Primo Rivera. Com constituições formalmente democráticas, estes regimes são marcados por uma elite desunificada, um funcionamento instável e precário e, muitas vezes, por conflitos violentos entre facções.

Outro conceito trazido por Burton, Gunther e Higley é o de democracias limitadas estáveis, que, embora tenham uma elite consensual e uma unidade estrutural, dispõem de um sufrágio restrito que estorva a ampla participação. A estabilidade dessa espécie de regime democrático é explicada pelo fato de as elites conterem a massa da população excluída, impedindo que haja ataques e golpes. O México de 1929 serve como exemplo de democracia estável e limitada.

O quarto e último tipo apresentado são as pseudodemocracias, nas quais existe uma elite dominante que monopoliza as decisões políticas. Assim, apesar da realização de eleições nesses regimes, a participação das massas e a competição entre as elites são insignificantes.

A segunda parte do texto, intitulada “Elites e os Regimes Democráticos”, trata de forma mais aprofundada sobre as elites, definindo-as como conjunto de pessoas que, em virtude de sua posição em poderosas organizações, têm a capacidade de afetar os resultados políticos nacionais de forma regular e substancial. Tais pessoas constituem os principais tomadores de decisão das organizações culturais, militares, profissionais, de comunicação, econômicas, etc.

De acordo com a definição dada, uma elite não é necessariamente aquela que domina todos os aspectos operacionais e políticos de um determinado regime, mas apenas um conjunto de indivíduos que é capaz de afetar os resultados políticos em prol dos seus próprios interesses. É possível identificar uma elite quando a sua ausência em determinada decisão política produz efeitos substanciais no resultado desta.

Os grupos sociais são organizados e liderados por elites, cujos acordos têm a capacidade de comprometer seus respectivos grupos de seguidores. Por isso, as elites são cruciais para a consolidação e a estabilidade de um regime democrático.

Na terceira parte, intitulada de “Tipos de Elites”, os autores abordam a tipologia das elites, a qual foi formulada de acordo com duas dimensões básicas: a extensão da integração estrutural – que incide sobre a inclusão relativa de redes formais e informais de comunicação e influência entre pessoas, grupos e facções – e a extensão do consenso de valor – que considera o consenso entre as elites sobre as regras, instituições e códigos de conduta. Destarte, foram identificados três tipos ideais, entre os quais é possível distribuir as elites de diferentes países: a desunificada, a consensualmente unificada e a ideologicamente unificada.

A elite desunificada é aquela marcada pela comunicação deficiente e pela inexistência de consenso sobre as regras do jogo. Em tal conformação, as elites vivenciam uma verdadeira “guerra política”, na qual uma sempre está disposta a se tornar dominante, enquanto que outras visam a derrubar e prejudicar o regime e as elites que o operam. Por outro lado, as elites consensualmente unificadas são aquelas que coexistem em um ambiente onde há uma rede de comunicação entre as diversas facções, que, por sua vez, não é dominada por nenhuma delas. Nesse contexto, a maioria das elites consegue participar da decisão política e aceita o regime como um jogo de soma positiva, o que torna a democracia mais estável. Por último, as elites ideologicamente unificadas são as que apenas aparentemente representam um consenso de valores, pois, embora a rede de influência abranja todas as facções, somente uma delas apresenta dominância nas decisões políticas.

Em “Assentamento das Elites”, os autores tratam do evento no qual as elites, que até então guerreavam na arena política, se reorganizam deliberadamente e negociam compromissos entre si, gerando duas importantes consequências: uma competição mais pacífica entre as facções, que desemboca em uma democracia limitada; e, em alguns casos, a facilitação do surgimento de uma democracia consolidada. De acordo com os fatos históricos apresentados no texto, o fenômeno do assentamento parece ocorrer

em um ambiente de crise e conflito, no qual as elites firmam compromissos que não seriam realizados em circunstâncias normais. É interessante destacar que os acordos formais, por si sós, dificilmente serão suficientes, pois ao lado deles deve haver uma grande força de comportamento tolerante e conciliador entre os mais importantes atores da elite, como ocorreu com o Rei William, da Inglaterra (1689), que honrou e aceitou as restrições que a *Declaração de Direitos* colocou em sua autoridade.

Na quinta parte, “Assentamentos de Elites e Consolidação Democrática, demonstra-se, por meio de vários casos históricos, que as democracias estáveis são resultado direto do assentamento das elites, pois este fenômeno tem o condão de estabilizar os ambientes políticos e de regular os conflitos entre as elites rivais.

Outrossim, os autores argumentam que, à medida que as sociedades se modernizam economicamente, as populações se tornam politicamente “mobilizadas” em termos de valores e participação, desempenhando papéis mais relevantes na política nacional. Por conseguinte, entre o assentamento da elite e a concretização da democracia consolidada, a mobilização das massas e as demandas de participação surgem como importantes variáveis intervenientes. Logo, a manutenção dos assentamentos de elite ao longo do tempo requer a capacidade, por parte das elites fundadoras e das instituições por elas criadas, da aceitação de novos grupos como participantes ativos do jogo político-democrático. Quando esses novos grupos são excluídos, o resultado será uma pseudodemocracia ou uma democracia não consolidada.

No tópico “Convergência da Elite”, os autores explicam um tipo de transição que ocorre em democracias não consolidadas, caracterizadas por uma elite desunificada. Nesse caso específico, as facções antagônicas descobrem que, ao formar uma ampla coalizão eleitoral, ganham o poder de mobilizar uma maioria confiável de eleitores e, por conseguinte, de vencer as eleições re-

petidamente, dominando o poder executivo do governo. Diante desse panorama, as grandes elites dissidentes, para conseguirem vencer a coalizão dominante recém-formada, se veem obrigadas a reconhecer a legitimidade das instituições democráticas existentes e prometem adesão às regras do jogo, tornando-se, assim, concorrentes confiáveis e aceitáveis pela maioria dos eleitores.

Quando ocorre a convergência das elites, forma-se uma unidade consensual que acaba por consolidar o regime democrático. Para exemplificar seu argumento, os autores apresentaram o caso da Quinta República francesa, na qual houve a formação de uma forte e duradoura coalizão entre as facções centristas e de direita, que fez com que a elite esquerdista abandonasse a sua posição contrária ao sistema e passasse a ser mais moderada. A França, portanto, teria se tornado uma democracia consolidada em virtude da convergência das suas elites.

Finalmente, em algumas observações finais, os autores apresentam de forma sintética as principais ideias defendidas no capítulo, quais sejam: a) a estabilidade e as perspectivas de longo prazo para a sobrevivência dos regimes democráticos dependem da unidade consensual das suas elites; b) o consenso entre as elites pode ser alcançado por dois meios – o assentamento e a convergência; c) a aceitação, pelas elites, da legitimidade das instituições e das regras do jogo político é essencial para a consolidação da democracia, ao mesmo tempo que a não aceitação de tais regras ocasiona um efeito de retração democrática que pode culminar em uma democracia limitada ou, até mesmo, em um regime autoritário; d) os modelos de assentamento e convergência de elites estão basicamente preocupados com o estabelecimento de instituições políticas e de regras com as quais as elites possam conviver; e) o assentamento e a convergência de elites se assemelham ao conceito de pacto de elite definido por O'Donnell (1999) e Schmitter, que definem tal pacto como um acordo explícito, não necessariamente público, entre um seletor

conjunto de atores que busca definir ou redefinir as regras que regem o exercício do poder, com base em garantias mútuas para todos aqueles que a elas irão se submeter; f) e, considerando a concepção procedimental da democracia, é plenamente aceitável que haja negociações privadas entre elites na governança democrática, visto que apenas nas democracias diretas se exige que as decisões sejam tomadas em fóruns públicos.

Em suma, a chave para consolidação de novos regimes democráticos depende da transição de uma elite desunificada para uma elite consensual, o que pode ser feito por meio do assentamento ou da convergência dessas elites.

7. Da readequação da teoria

A teoria democrática e o conceito de democracia, para Guillermo O'Donnell (1999), ainda não estão prontos e acabados, e sua insuficiência se torna ainda mais patente quando a América Latina é o objeto de estudo. Desse modo:

[...] Praticamente todas as definições de democracia são uma condensação da trajetória histórica e da situação atual dos países originários. Entretanto, as trajetórias e a situação de outros países que hoje podem ser considerados democráticos diferem muito do que ocorreu nos originários. Por isso, uma teoria de alcance adequado deveria dar conta dessas diferenças, tanto pelo que elas significam em si mesmas, quanto porque podem ser causa de características específicas ou de subtipos de democracias no universo dos casos relevantes. (O'DONNELL, 1999, p. 3).

Diante da supracitada constatação, O'Donnell afirma que deve ser promovida uma readequação da teoria democrática existente, a qual deveria levar em consideração aspectos analíticos, históricos, contextuais e legais. Ademais, no estudo das democracias contemporâneas, devem ser afastadas as definições clássicas

de democracia – que ainda se prendem à ideia de que é o povo quem governa –, bem como as abordagens vagas e imprecisas. Posto isso, O'Donnell estabelece, em sua obra, diversos atributos que devem ser compreendidos e devidamente explicados, a fim de que se disponha de uma concepção mais realista e abrangente da democracia, conforme se verá adiante.

Para que um regime seja tido como democrático, não basta apenas a existência de um método eletivo para a escolha da liderança governante, pois a ocorrência, por si só, de eleições pode ser observada até mesmo em regimes autoritários. Assim, as eleições em um regime democrático são caracterizadas por serem competitivas (ao menos dois partidos devem concorrer em paridade de condições e oportunidades); livres (a decisão e o voto dos cidadãos não devem sofrer qualquer tipo de coação); igualitárias (o voto de cada cidadão deve ter o mesmo peso nas eleições e deve ser computado sem fraude); decisivas (os eleitos devem tomar posse dos cargos para os quais foram eleitos, de acordo com as regras legais e constitucionais, e devem deixar os cargos quando exaurido o prazo estipulado em tais normas); e includentes (o direito de votar e de ser votado deve ser compartilhado por todos os cidadãos adultos de um país). Quanto ao atributo decisivo das eleições, O'Donnell exemplifica:

Em diversos países houve casos em que os candidatos, depois de ganharem as eleições que satisfaziam os atributos mencionados, foram impedidos de tomar posse, frequentemente por um golpe militar. Por outro lado, governantes democraticamente eleitos, como Boris Yeltsin e Alberto Fujimori, dissolveram anticonstitucionalmente o Congresso e destituíram os ocupantes de altos postos no Poder Judiciário. [...] Em todos esses casos, as eleições não são decisivas: não geram, ou deixam de gerar, algumas das consequências básicas que supostamente deveriam acarretar. (O'DONNELL, 1999, p. 7).

Tem-se, portanto, a importância da estrutura institucional na definição das regras do jogo e a necessidade de fiel observância dessas regras na garantia do caráter decisivo das eleições.

Na democracia, as eleições, além de competitivas, são institucionalizadas, de modo que há a expectativa, na população, de que elas ocorrerão contínua e permanentemente no futuro, visto constituírem o único meio de alcançar os cargos políticos. Diferentemente ocorre em um regime autoritário, no qual não existe nenhuma expectativa de que uma eleição volte a acontecer e onde as altas posições políticas podem ser acessadas por outros meios não eletivos.

Obviamente que a mera existência de um procedimento eletivo não tem a capacidade de sustentar a democracia. Por isso, autores como Dahl e Schumpeter defenderam que o processo eleitoral deve estar ancorado em um conjunto de liberdades individuais e políticas, a fim de que garantam um mínimo de institucionalidade e competitividade.

Todavia, de acordo com O'Donnell (1999), é bastante difícil definir teoricamente o significado e os limites daquelas liberdades, principalmente quando se considera a modificação do seu conteúdo ao longo do tempo, isto é, sua variabilidade histórica. Apesar de tais liberdades possuírem um caráter indecível, o seu conjunto “[...] parece ser necessário para sustentar uma alta probabilidade de haver eleições livres e isentas” (O'DONNELL, 1999, p. 9).

Considerando que as instituições são padrões de comportamento que têm o condão de moldar a ação dos indivíduos, tem-se que, em uma democracia contemporânea, elas irão determinar que cada pessoa possua direitos e obrigações iguais, principalmente quanto aos atos de votar e de ser votado, bem como estipularão as consequências e responsabilidades inerentes a tais atos. Dessarte, os indivíduos, em uma democracia, são obrigados a aceitar o caráter universal e includente do regime, pois este constitui uma opção institucionalizada do próprio Estado, na qual cada um tem a obrigação jurídica de se submeter ao risco de resultados equivocados, independentemente de suas preferências. Logo:

Um regime democrático (ou democracia política, ou poliarquia) inclui: (a) um Estado que delimita dentro do seu território aqueles que são considerados cidadãos políticos, e (b) um sistema legal vinculado a esse mesmo Estado que outorga cidadania política, conforme definida na proposição anterior, sobre uma base universalista e includente. (O'DONNELL, 1999, p. 13).

Na democracia há uma presunção de *agency*, isto é, presume-se que os sujeitos são agentes dotados de racionalidade e autonomia, devendo ser garantidos a todos os mesmos direitos subjetivos, salvo algumas exceções previstas no próprio ordenamento jurídico do Estado.

Note-se que o reconhecimento de direitos civis, nos países originários, ocorreu muito antes do surgimento da democracia inclusiva. Por isso, quando este regime apareceu com sua proposta inclusiva, foi melhor aceito por aqueles países, diferentemente do que ocorreu em algumas novas democracias. Nesse sentido:

[...] Em muitas novas democracias, mesmo que, por sua própria definição, se realizem eleições competitivas, e tanto estas quanto a aposta universalista estejam institucionalizadas, os direitos civis têm escassa vigência em todo seu território e nas classes e setores sociais. Além disso, quando se adotou nesses países a aposta includente, muitas salvaguardas liberais não estavam em vigor e algumas permaneceram ausentes [...] Foi essa dinâmica que, no passado e até muito recentemente, alimentou o aparecimento de várias formas de regime autoritário na América Latina e em outras regiões. (O'DONNELL, 1999, p. 17).

Alguns regimes ditos democráticos, apesar de conferirem formalmente direitos políticos aos seus cidadãos, pecam no reconhecimento e na garantia de direitos civis e sociais, fato que interfere na qualidade geral da democracia, visto que estes últimos direitos influenciam diretamente a efetivação de uma cidadania política. Este parece ser o caso de algumas novas poliarquias, as quais importaram o sistema jurídico-democrático de países

originários sem, contudo, ter consolidado direitos civis e sociais básicos, fato que, de acordo com O'Donnell (1999), interfere no funcionamento do regime, bem como nas suas relações com o Estado e a sociedade.

Observa-se que O'Donnell minudenciou a concepção de democracia que já havia sido proposta por teóricos como Schumpeter e Dahl, e realocou o foco de análise para a própria figura do Estado. Desse modo, para aquele teórico, o Estado é o ente que estabelece um sistema institucional em dado território, por meio do qual impõe a obrigatoriedade de liberdades civis e políticas que dão ensejo à aposta democrática. É o Estado, portanto, que dá sustentação à democracia, mediante um sistema jurídico cujas normas devem ser obedecidas não apenas por seus cidadãos, mas também por todos os poderes e instituições formais.

Em síntese, nesta readequação do conceito de democracia, tem-se que ela se diferencia de outros regimes por quatro características essenciais (O'DONNELL, 1999): a) eleições competitivas e institucionalizadas; b) caráter includente e universalista; c) existência de um sistema legal que dá respaldo mínimo às liberdades civis, sociais e políticas que amparam o regime democrático; e d) a impossibilidade jurídica de que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, se declare acima da autoridade legal.

Cumprido, por fim, salientar que nada adianta a existência de meras previsões normativas, sem que o Estado tenha condições de dar efetividade a tais normas por meio de sua rede de instituições, isto é, sem que se tenha, ao lado do *accountability* vertical/eleitoral, um sistema forte de *accountability* horizontal, isto é, instituições formais capazes de desencadear processos públicos adequados de identificação e punição de atos que violam as liberdades democráticas. Esse é justamente o problema encontrado em algumas poliarquias latino-americanas, as quais, apesar de possuírem um sistema de *accountability* vertical bem definido, são fracas quanto ao *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1988).

8. Da democracia deliberativa

Tomando como ponto de partida a distinção entre o modelo decisionístico e o modelo deliberativo de democracia, Avritzer (2000) realiza um estudo da crise do primeiro modelo e sua passagem para o segundo. Esse novo modelo deliberativo resgata a importância do debate público em um regime democrático, aspecto que foi totalmente rechaçado por teóricos como Schumpeter e Downs, conforme já visto.

O modelo decisionístico influenciou a teoria democrática da primeira parte do século XX e tem como principais expoentes Weber, Schumpeter e Downs. Essa corrente de pensamento exclui da discussão política os aspectos culturais e as clássicas concepções de bem comum, além de compreender a participação popular como um obstáculo a uma administração burocrática eficiente. Logo, para o modelo decisionístico, a participação popular deve se restringir apenas à escolha dos governantes:

[...] o papel do processo argumentativo na formação da vontade geral não seria para Schumpeter nada mais que uma ficção. Sua proposta é inverter a relação entre soberania e governo, ao propor uma doutrina na qual a população, ao invés de ‘escolher representantes que expressem as suas opiniões’, passe a ‘escolher os indivíduos que estariam tomando decisões’ (Schumpeter, 1942:269). Nesse sentido, a deliberação democrática se reduziria unicamente à escolha de representantes através do voto. (AVRITZER, 2000, p. 30).

Não havendo nenhum espaço para a argumentação e a discussão públicas no modelo decisionístico, tem-se que as preferências dos cidadãos são tomadas individualmente, através de suas preferências, em tese, imutáveis.

A partir dos anos 70, o modelo decisionístico começou a perder força na teoria democrática. Autores como John Rawls e Jürgen Habermas fizeram renascer as ideias inerentes ao debate públi-

co. Desenvolve-se, a partir de então, o modelo deliberativo de democracia, no qual o pluralismo é levado em conta e a esfera pública é entendida como o local em que os indivíduos debatem acerca das questões políticas e discutem sobre as decisões emanadas das autoridades públicas (AVRITZER, 2000).

Para a corrente deliberativa, a legitimidade das decisões políticas, em uma democracia, não se restringiria apenas à observância da vontade da maioria, mas também à preocupação com a participação efetiva de todos os indivíduos que serão atingidos por aquela deliberação. É o que Habermas denominou de Princípio D:

Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional. (apud AVRITZER, 2000, p. 39).

Logo, a posição da minoria não mais deve ser integralmente rechaçada.

E, acordo com Avritzer (2000), a democracia deliberativa deve ocorrer no âmbito dos fóruns, locais conformados entre o Estado e a sociedade, como acontece no orçamento participativo realizado no Brasil. Tais locais, segundo aquele autor, deveriam guardar as seguintes características: a) local cedido pelo Estado, no qual tanto a maioria quanto as minorias podem participar e expor seus distintos interesses; b) espaços onde os atores expõem e tornam públicas as informações necessárias à tomada de decisão política; assim, “os arranjos deliberativos pressupõem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas pro nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente” (AVRITZER, 2000, p. 44); e c) possibilidade de testar múltiplas experiências, isto é, de experimentar e partilhar diversos resultados.

Portanto, a pluralidade inerente às sociedades do século XXI impõe a necessidade de acolher e socializar as mais diversas diferenças entre grupos e indivíduos, em processos que devem ocor-

rer, também, fora do Estado e cujos resultados, de acordo com Avritzer, sejam capazes de vincular todos os atores envolvidos.

9. Conclusão

A compreensão de democracia varia conforme o tempo, o espaço e os aspectos do regime que são analisados e estudados. A partir da teoria clássica, da qual emergem os ideais de soberania popular, vontade geral e bem comum, começaram a ser elaboradas outras teorias, com o fim de proporcionar uma visão mais ampla e realista da democracia, uma vez que a concepção clássica é considerada por muitos teóricos como ideológica e fundada em bases não empíricas.

Considerado um divisor de águas da teoria democrática, Schumpeter criticou fervorosamente os supracitados ideais da teoria clássica e concebeu a democracia não como um meio popular de tomada de decisão pública, mas como um método/procedimento de escolha de um governo. De forma mais pragmática, aquele autor, assim como Dahl e Downs, defendeu a ideia de que aos cidadãos, incapazes de se posicionar racionalmente acerca de decisões políticas, cabe tão somente a função de escolher um governo, o qual, após eleito, é o único ente a quem se atribui o papel de tomar decisões políticas num regime democrático.

Se a passividade e a emotividade dos cidadãos comuns os tornam incapacitados de tomar decisões políticas, a quem caberia exercer esta responsabilidade em um regime democrático? Para responder tal questionamento, autores como Schumpeter e David Held exaltaram o papel das lideranças políticas (elites políticas), que se destacam no meio social por sua maior capacidade de deliberar sobre questões públicas e por direcionarem seus esforços para a administração do poder político.

Destarte, o elitismo competitivo desemboca no próprio conceito de democracia concorrencial, que pode ser compreendida como um método por meio do qual as lideranças dos diversos partidos competem pela obtenção dos votos dos cidadãos, a fim de adquirir o poder de decisão sobre todas as questões políticas. Assim, a política deve ser entendida como uma verdadeira carreira formada por líderes experientes e competentes, de modo que a democracia seria o processo de eleições periódicas de tais lideranças políticas concorrentes.

Vale salientar que existem elites em todo e qualquer ramo de atividade, seja política, ou não. É imperativa a desconstrução da visão negativa que o senso comum atribui às elites, pois, de acordo com Luis Felipe Miguel (2002), a sociedade é naturalmente desigual e em qualquer ramo de atividade, não apenas no político, haverá grupos que se destacam no exercício de suas capacidades. A preocupação, portanto, não deve recair sobre a inevitável existência de elites na política, mas sobre a forma como tais elites exercem o poder num dado regime.

Conclui-se, do exposto, que o comportamento das elites tem papel decisivo nas transformações de regimes democráticos, tanto no que se refere à sua consolidação, quanto no tocante à sua retração para um regime autoritário.

Outra importante constatação foi a de que a democracia deve se amparar em direitos/liberdades individuais e políticas. Assim, para que haja uma competição livre e justa, a coletividade, antes de tudo, deve gozar de certos direitos fundamentais, pois subsiste uma íntima relação entre esses direitos e a democracia.

Também se infere, neste trabalho, que aspectos além dos propostos por Schumpeter devem ser considerados na compreensão do regime democrático. Outros atores políticos, como os grupos de interesse (facções), estudados no pluralismo, também exercem forte influência no funcionamento da democracia, assim como o

eleitor e as lideranças políticas preconizadas por Schumpeter. É inegável que cada grupo de pressão, em conformidade com os recursos que lhes são disponíveis, são capazes de pressionar o governo, principalmente o Executivo, a satisfazer os seus interesses e demandas. O próprio governo constitui um desses grupos que luta pela satisfação dos próprios interesses.

Ademais, Robert Dahl, embora também adepto da visão processualista de democracia, abordou outro aspecto inerente ao regime democrático, qual seja, a responsividade do governo, isto é, a viabilização de um maior *accountability* vertical oriundo dos altos níveis de contestação pública e de inclusividade (participação) existentes. Cumpre ressaltar que, para Dahl, a democracia constitui um ideal que ainda não foi atingido por nenhum país, motivo pelo qual denomina de Poliarquia o regime que mais se aproxima daquele ideal.

São igualmente essenciais ao estudo da democracia os papéis exercidos pelo Estado e pelas suas instituições formais. A partir de tal assertiva, O'Donnell expôs minuciosamente a concepção de democracia já proposta por teóricos como Schumpeter e Dahl, e pôs o foco de análise na figura do Estado. Para aquele teórico, o Estado é o ente que estabelece um sistema institucional em determinado território, impondo a obrigatoriedade de liberdades civis e políticas ensejam a aposta democrática. Portanto, o Estado dá sustentação à democracia, por meio de um sistema jurídico cujas normas devem ser obedecidas não apenas pelos cidadãos, mas também por todos os poderes e instituições formais do próprio ente estatal.

Conclui-se, de acordo com O'Donnell, que não basta que haja eleições para que um regime seja considerado democrático. É preciso que o Estado garanta um processo eletivo competitivo (ao menos dois partidos devem concorrer em paridade de condições e oportunidades); livre (a decisão e o voto dos cidadãos

não devem sofrer nenhum tipo de coação); igualitário (o voto de cada cidadão deve ter o mesmo peso nas eleições e deve ser computado sem fraude); decisivo (os eleitos devem tomar posse dos cargos para os quais foram eleitos, de acordo com as regras legais e constitucionais, e devem deixar os cargos quando exaurido o prazo estipulado em tais normas); e incluyente (o direito de votar e de ser votado deve ser compartilhado por todos os cidadãos adultos de um país).

Outrossim, de nada adiantam meras previsões normativas, se o Estado não tiver condições de dar efetividade a tais normas por meio de sua rede de instituições, isto é, sem que haja, ao lado do *accountability* vertical/eleitoral, um sistema forte de *accountability* horizontal, isto é, de instituições formais capazes de desencadear processos públicos adequados de identificação e punição de atos que violam as liberdades democráticas.

Por fim, verificou-se que as teses de autores como Schumpeter e Downs se fundam em um modelo decisionístico de democracia, no qual a participação da população se resume na escolha dos governantes, não havendo nenhum espaço para o debate público e para a construção de decisões políticas de forma conjunta com os cidadãos.

Rompendo os paradigmas do modelo decisionístico e ampliando ainda mais o conceito de democracia, a visão deliberativa do regime democrático fez voltar à tona a importância do debate público na tomada das decisões políticas. Assim, para esta corrente, a legitimidade das decisões políticas, em uma democracia, não se restringiria apenas à observância da vontade da maioria, mas também à preocupação com a participação efetiva de todos os indivíduos que serão atingidos por aquelas deliberações, de modo que a posição da minoria não mais deve ser integralmente rechaçada.

Depreendeu-se que as teorias estudadas, de modo geral, em vez de se revogarem mutuamente, se complementam e, quando

analisadas em seu conjunto, oferecem uma ampla compreensão acerca do fenômeno democrático.

10. Referências

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* [online], n. 50, p. 25-46, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BURTON, Michael; GUNTHER, Richard; HIGLEY, John. Introduction: elite transformations and democratic regimes. In: *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 1-37

DAHL, Robert. Democratização e oposição pública. In: *Poliarquia: participação e oposição*. 1 ed. 3 reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. 1 ed. 1 reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 483-511.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. *DADOS*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1968.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Artigo recebido em 10/07/2019

Artigo aprovado em 05/11/2019

DOI: 10.5935/1809-8487.20200011