

## **REPENSANDO A CRISE DA DEMOCRACIA**

### **1 INTRODUÇÃO**

Desde o processo de redemocratização da América Latina, vive-se sob um permanente discurso de crise e constantemente à sombra do temor de que a estrutura democrática incipiente desses países possa ser arruinada e substituída por regimes autoritários. Isso explica o esforço incessante por falar da crise, esmiuçá-la, esgotá-la e compreendê-la em sua totalidade para ilidir as chances de que ela dê ensejo ao retrocesso político.

A incapacidade das atuais instituições políticas de espelhar os anseios da população, em especial para oferecer uma solução adequada a problemas como desigualdade de distribuição de riqueza e marginalização de minorias, constitui frequentemente o âmago da alegada crise na democracia. Tem-se defendido, assim, que a democracia deve objetivar certos resultados substantivos para além de sua dimensão formal. Em busca da solução ao problema de resultado, sugere-se a inserção de conteúdo substantivo/material no interior de uma teoria da democracia mais voltada aos aspectos sociais da vida em comunidade.

Em contraponto à compreensão da democracia como substância se coloca a concepção procedimental da teoria democrática de Robert Dahl. Seus critérios chamam atenção ao fato de que uma tentativa de inserir aspectos substantivos em uma teoria da democracia é uma saída não apenas arriscada, mas também antidemocrática.

### **2 A CRISE DA DEMOCRACIA COMO DEMOCRACIA SUBSTANTIVA**

Para exposição da chamada crise democrática a pesquisa se baseou principalmente nos escritos de Baquero, grande pesquisador do tema situado no cerne do debate a respeito das democracias na América Latina. O que se pretende não é analisar exaustivamente o argumento deste autor, mas antes identificar uma tendência no atual estado da pesquisa sobre os regimes democráticos e, através dela, expor a proposição implícita a partir da qual surge o diagnóstico de uma crise democrática que tem se fortalecido nas análises acadêmicas.

O que se aponta como crise democrática, principalmente em referência às democracias da América Latina, é a inabilidade desses países de oferecer respostas satisfatórias e eficazes a problemas sociais intensos. Embora o ideal da democracia seja amplamente aceito e suas

características formais tomadas como o melhor meio de arranjo político existente, o aspecto substantivo das democracias tem se mostrado extremamente insatisfatório.

Exclusão social, crescimento da pobreza e desigualdade persistentes nos países latino-americanos são indicadores que comprometem os resultados e, por conseguinte, a estabilidade de suas instituições democráticas<sup>1</sup>. O que sustenta a afirmação da existência de uma crise nas democracias, sobretudo nos países da América Latina, é que a qualidade desses regimes políticos deve ser avaliada não apenas com relação a seus aspectos formais, mas também de acordo com os bons resultados que podem produzir:

Cremos que se torna oportuno em sociedades materialmente não-resolvidas, como é o caso da América Latina, expandir os parâmetros conceituais da democracia, de tal forma que incluam indicadores de substância tais como: desenvolvimento sustentável, capital social, qualidade de vida, empoderamento, cidadania e qualidade democrática. Examinar esses conceitos como parte integrante da democracia torna-se necessário, em virtude da dificuldade desses países em deter o crescente empobrecimento das populações e da exclusão social as quais têm comprometido a sua qualidade de vida, sem que se vislumbrem, a curto, médio ou longo prazos, soluções viáveis<sup>2</sup>.

Muitos países latino-americanos vivem seu período mais prolongado de regimes democráticos desde que se libertaram de governos ditatoriais, mas a grandiosidade do ideal da democracia não surtiu o efeito esperado em relação à qualidade de vida de suas populações. “A su vez, nuestra democracia es singular: somos al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta”<sup>3</sup>.

Baquero argumenta que “as expectativas criadas pelo processo de democratização no sentido social, de gerar bases para a consolidação de condições de vida materialmente adequadas para a maioria da população não se realizaram”<sup>4</sup>. Para ele, o problema da crise democrática se apresenta em três vieses interdependentes: econômico, social e político.

Economicamente, as populações sofrem ainda com altos níveis de desemprego, ausência de garantias de seguridade social, queda do poder aquisitivo da classe média e aumento da miséria. O problema econômico gera um afastamento das populações da área política e dos espaços de atuação e debate públicos, transformando o cenário político num campo marcado

---

<sup>1</sup> BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007, p. 12.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>3</sup> PNUD. *Nuestra Democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México: FCE, PNUD, OEA, 2010, p. 29.

<sup>4</sup> BAQUERO, op. cit., p. 12.

pelo individualismo e pela desconfiança. Combinados, os frangalhos da economia e da política resultam em uma sociedade sem coesão social, relegando essas democracias a um estado permanente de crise.

A crise da democracia também se situa no âmbito da representação política, pois os altos níveis de insatisfação social afastam as pessoas do cenário de lutas e reivindicações institucionalizadas pelos partidos. Os políticos, vistos como culpados pela permanência de condições degradantes de vida da população, caem em descrédito, levando a uma erosão cada vez maior do valor social da representatividade política institucional – essencial para o funcionamento das democracias modernas<sup>5</sup>.

Ceticismo político<sup>6</sup> é um forte fator que obstaculiza o processo mais amplo de democratização, impedindo que as democracias alcancem patamares desejáveis de estabilidade e perdurem. A falta de confiabilidade nos partidos políticos e nos representantes enseja a proliferação dos discursos populistas e autoritários. A tensão política daí oriunda geraria uma instabilidade típica da desigualdade e da falha da representação – um aspecto da crise ligado a inafastabilidade do conflito político.

Partindo do diagnóstico da crise o autor apresenta senão tentativas de soluções, ao menos um método para elaborá-las. “Está evidente que o aumento da desigualdade e a inércia dos esforços para reduzir a pobreza não são compatíveis com a democracia”<sup>7</sup>, o que se coaduna com a visão de que a democracia não é, ou não deve ser, apenas um conjunto formal de prescrições ou regras incapazes de produzir condições existenciais humanamente aceitáveis.

O esforço para estabelecer democracias sólidas também coloca sob escrutínio a verdadeira capacidade de dividir equitativamente o poder ou, em outras palavras, os recursos necessários à influência política. Para além do discurso democrático de que o poder emana do povo, existe um arranjo institucional real que não corresponde ao ideal e que coloca os recursos – e, portanto, o poder – políticos nas mãos de um grupo restrito e os afasta da população.

A perspectiva institucionalista da política comete o mesmo equívoco ao aceitar dogmaticamente a exclusão dos aspectos substantivos da democracia.

---

<sup>5</sup> Ainda Baquero (2007, p. 13): “A incerteza, ao contrário do passado, não está na ocorrência de golpes de Estado (embora essa seja sempre uma possibilidade), mas na indiferença em relação à política. Atualmente se constata na América Latina, de forma mais contundente, este fenômeno onde os cidadãos crescentemente dão as costas à política. O engajamento cívico se reduz a uma atividade meramente ritualística de participação eleitoral episódica e apática. O que é ‘novo’ nesse tipo de comportamento são as predisposições de agressividade em relação aos gestores públicos. Esse processo, que também pode ser caracterizado [sic] como desafio político, é um estado de opinião que embora manifeste apoio difuso ao regime formal democrático, na prática e no comportamento não adere aos princípios que regem este tipo de regime”.

<sup>6</sup> BAQUERO, Marcello. *A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina*, 1998.

<sup>7</sup> BAQUERO, 2007, p. 14.

Tal pensamento produz a despolitização da política econômica, a naturalização da economia e a substituição de opções democráticas por opções técnicas. Enfim, conduz, de maneira gradual, à tirania. É por esta razão, entre outras, que paradoxalmente, nesta região, o processo de construção democrática formal coincide com uma ampliação do hiato entre ricos e pobres e pela presença de padrões discriminatórios por raça e gênero nas distribuições de recursos públicos e políticas públicas.

A visão de uma democracia obrigatoriamente associada a mudanças sociais desejáveis não é, contudo, apenas uma linha de raciocínio teórico no interior das universidades e sobre a qual se debruçam os intelectuais. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão voltado para a implementação de políticas de desenvolvimento e sustentabilidade em diversos países e associado à Organização das Nações Unidas (ONU), emitiu informe em 2010 apresentando um conceito de democracia – caracterizado como um conceito *ampliado*<sup>8</sup> – que seria o adequado para os países da América Latina na resolução de diversos problemas objetivos.

De acordo com o PNUD, a “democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática”<sup>9</sup>. A estrutura da ordem democrática tem sua *origem* solidificada na soberania do povo expressada mediante eleições periódicas, livres e transparentes, na qual há apenas delegação do poder aos representantes. Seu *exercício* organizado através das instituições republicanas de governo sob normas produzidas democraticamente. Por fim, sua *finalidade* é garantir e ampliar a cidadania.

A cidadania – principal fim da democracia - não se restringe à esfera política, mas também é compreendida como possuindo uma esfera civil e uma social:

**Ciudadanía civil.** Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos; **Ciudadanía política.** Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; **Ciudadanía social.** Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En los textos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, éstos son denominados “económicos, sociales y culturales”, e incluyen, por lo tanto, el derecho de los pueblos indígenas a sus prácticas y expresiones culturales: a su “herencia

---

<sup>8</sup> A democracia seria a) uma forma de organização do poder que necessitaria da existência e do bom funcionamento do Estado; b) um dado regime eleitoral como elemento fundamental, mas não suficiente; c) o exercício de uma cidadania integral e, finalmente; d) uma experiência histórica particular de cada região, que deve ser compreendida e valorada em toda a sua especificidade.

<sup>9</sup> PNUD, 2010, p. 33.

social”<sup>10</sup>.

Nestes termos, a finalidade da democracia é assegurar direitos materiais e ser capaz de solucionar as mazelas sociais consideradas mais urgentes. A crise é consequência imediata da pressuposição de que o *télos* da democracia é produzir determinados resultados substanciais. O diagnóstico de crise, portanto, consiste em nada mais que uma avaliação sobre a sua ineficiência: a incapacidade em gerar resultados políticos desejáveis, em oferecer às pessoas a efetivação de direitos que lhes são prometidos, nominalmente atribuídos, mas nunca assegurados.

A solução, comum a Baquero e ao PNUD, é a inserção de certos conceitos substantivos<sup>11</sup> no bojo de uma teoria democrática comprometida com o aspecto social. Como o conceito de democracia obviamente afeta o modo de operacionalização do regime na prática, *ampliá-lo* com a incorporação de aspectos substantivos seria uma forma de predeterminar que ele produza certos resultados. Tal proposição é tão aparentemente desejável que, a exemplo do PNUD<sup>12</sup>, passou a figurar no escopo de iniciativas e organizações que desempenham papéis sociais de extrema relevância. Não se trata, em absoluto, de uma ideia inócua.

É fácil perceber como a ideia é, à primeira vista, irresistível: quem não iria desejar que a democracia, e, de quebra, os países que a adotam, tivesse como finalidade precípua a ampliação dos direitos das pessoas sob o seu regime e fosse capaz de finalmente solucionar os problemas com os quais a sociedade tem lidado desde tempos imemoriais? O apelo a aspectos substantivos da democracia encontra amparo no mais íntimo sentimento de impotência e desejo de justiça e igualdade de cada ser humano, então por que alguém haveria de recusá-lo?

### 3 O PROCESSO DEMOCRÁTICO DE DAHL

Para Dahl, democracia é “um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas

<sup>10</sup> PNUD, 2010, p. 32, grifos no original.

<sup>11</sup> “Compreender e enfrentar tais problemas estão além de meras explicações formais e empíricas, mas envolvem a necessidade de agregar conceitos de substância, entre os quais: desenvolvimento sustentável e capital social. Esta incorporação implica em considerar objetivos sociais, econômicos e ambientais como parte de uma totalidade que pode se viabilizar por meio da participação comunitária. [...] Desenvolvimento social significa uma democratização em todas as instâncias de uma nação”. Baquero, 2007, p. 24.

<sup>12</sup> No Documento de Programa País para a República Federativa do Brasil (2017-2021) aprovado dia 08 de setembro de 2016, o PNUD estabelece como prioridade garantir uma “sociedade inclusiva e equitativa com plenos direitos para todos e todas”.

e vinculativas”<sup>13</sup>. *Coletivas* porque o autor pressupõe um certo número de pessoas que se associaram politicamente e precisam estabelecer, através de um processo político de tomada de decisão, leis, regras e formas de conduta da associação. *Vinculativas* pois, uma vez tomada, a decisão exigiria o cumprimento de todos na associação política. O que diferencia democracia de qualquer outro regime político é o modo pelo qual alcança as decisões políticas.

O processo democrático se baseia na definição de quais pessoas da associação devem poder tomar decisões de governo. O melhor meio de delimitar quem são as pessoas que podem participar do processo de tomada de decisão e o modo como devem fazê-lo é, para Dahl, partindo do que ele chama de um Princípio Forte de Igualdade. De modo geral, é inerente a todo e qualquer argumento a favor do processo democrático a presunção de que as pessoas comuns são qualificadas para se governar, daí o “governo do povo”.

A partir do Princípio Forte de Igualdade todos são igualmente qualificados para exercer o autogoverno e não há ninguém intrinsecamente mais bem qualificado para tomar a decisão por todos, logo os interesses de cada pessoa em relação às decisões vinculativas devem ser considerados de igual maneira.

Se o bem ou o interesse de todos devem ser pesados igualmente, 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, de forma geral, para participar da tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo que afetam seu bem ou seus interesses, ou seja, qualificados para ser *cidadãos plenos do demos*<sup>14</sup>.

É constitutivo da democracia uma ideia difundida de igualdade através da qual seja possível rechaçar de pronto a pretensão de que qualquer um deva, por suas qualidades pessoais, exercer poder legítimo sobre os demais. A noção de que os interesses devem ser igualmente considerados guarda em si o pressuposto de que toda pessoa é o melhor juiz de seus próprios interesses. O Princípio Forte de Igualdade é norteador do processo democrático, embora este último ainda necessite de determinados critérios que lhe darão seu caráter operacional e garantirão que o Princípio seja observado ao longo da tomada de decisões.

O primeiro critério é o da participação efetiva, compreendendo a oportunidade adequada e igual a todos os cidadãos de expressarem suas preferências em relação ao resultado, de levantar questões a serem devidamente consideradas durante a tomada de decisões e expressar suas razões. O segundo critério, igualdade de voto no estágio decisivo, assegura que

---

<sup>13</sup> DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 08.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 164. Grifo no original.

cada cidadão possa expressar, livre e igualmente, uma escolha que terá o mesmo valor que a de qualquer outro cidadão e apenas essas escolhas deverão ser levadas em consideração para determinação dos resultados.

Um dos pontos de partida para a justificativa do processo democrático se dá em função da razão humana ser incapaz de fornecer critérios objetivos e unívocos para que todos os membros de uma comunidade cheguem à mesma conclusão em favor de uma determinada ação política. Nesse sentido, é pertinente lembrar que inexistente uma ciência propriamente dita de como governar comparável à física e a matemática; o saber político nunca se revela como puramente instrumental, de maneira a elidir a necessidade da argumentação moral<sup>15</sup> ou erradicar os riscos<sup>16</sup> inerentes ao ato de escolha. Caracterizado o âmbito da política como uma esfera do humano marcada pela prevalência de incertezas (bem como em que se manifesta a liberdade humana), não há como se justificar o diferente peso para os votos pelo exato mesmo motivo que não se fundamenta o governo dos guardiães.

A compreensão esclarecida perfaz o terceiro critério e requer “oportunidades iguais e adequadas de 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”<sup>17</sup>. Ter a oportunidade exclusiva de estipular como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos através do processo democrático satisfaz, por sua vez, o quarto critério de controle do planejamento.

A cidadania inclusiva, quinto e último critério, é uma das grandes marcas da democracia contemporânea, pois determina quem terá o direito de participar como igual no processo de tomada de decisão, ou, em outras palavras, fazer parte do *demos*. Para Dahl “o *demos* deve incluir todos os membros adultos da associação, exceto as pessoas em trânsito e

---

<sup>15</sup> É pertinente, aqui, a indagação acerca da natureza da argumentação jurídica, bem como se há efetivamente algum benefício em se decidir questões essencialmente morais fazendo uso do vocabulário jurídico. Sobre o tema, Waldron contesta o argumento de Dworkin de que as cortes melhoram a qualidade do debate público: “it is sometimes liberating to be able to discuss issues like abortion directly, on the principles that ought to be engaged, rather than having to scramble around constructing those principles out of the scraps of some sacred text, in a tendentious exercise of constitutional calligraphy” (1999, p. 290). Do mesmo Gabriel Hesse, Ribas Vieira e Lacombe Camargo afirmam que, quando setores da sociedade se mobilizam com o objetivo de fazer suas reivindicações serem respaldadas pelo judiciário, os grupos envolvidos acabam utilizando de argumentos jurídicos para representar suas posições: “A teoria jurídica neste momento passa a ser instrumento dos interesses desses grupos sociais, ela é utilizada para a disputa entre as duas concepções vigentes, encobrindo os interesses materiais da disputa por vez e transferindo eles a embates acadêmicos, e o dispositivo jurídico adquire o significado do grupo que prevalece sobre o tema” (2013, 47-60).

<sup>16</sup> A lição de Severo Rocha é peremptória: “Não existe democracia com *verdade* (sintático-semântica), a democracia é o lugar da indeterminação e da invenção, somente o totalitarismo fornece a tranquilidade dos lugares pré-estabelecidos” [grifo no original].

<sup>17</sup> DAHL, 2012, p. 177.

*as pessoas com deficiências mentais comprovadas*”<sup>18</sup>.

A razão dos critérios é a preservação da igualdade política. Cada um deles elencados é necessário para salvaguardar o Princípio Forte de Igualdade se a associação política pretende ser governada através de um processo democrático – do contrário, se a igualdade for indiferente à associação, não há qualquer motivo para observá-los.

É claro que os critérios do processo democrático identificados pelo autor são critérios ideais e provavelmente nunca serão total e perfeitamente aplicados, muito porque os problemas e dificuldades que surgem das ações humanas são difíceis de prever e oferecem obstáculo perene à sua concretização. Estados reais sempre ficam aquém dos Estados ideais, mas ainda é possível que os critérios sejam adotados e, em certa medida, satisfatoriamente observados<sup>19</sup>.

Um dos principais motivos para adoção de um governo democrático é a tentativa de expurgar a possibilidade do domínio autocrático. Os critérios essenciais do processo evitam o surgimento de um governo despótico como as nefastas experiências históricas do século XX – União Soviética (1929-1953) e Alemanha (1933-1945) – justamente por assegurar que todas as pessoas são politicamente iguais e, portanto, ninguém pode possuir de maneira legítima a pretensão de governar a todos os outros.

Para assegurar que os critérios do processo democrático sejam respeitados e a democracia exista é inevitável que alguns direitos essenciais – ou fundamentais – sejam assegurados às pessoas. Pode-se depreender com segurança que para exercer os critérios da participação efetiva, igualdade de voto no estágio decisivo e compreensão esclarecida, por exemplo, são absolutamente necessários oportunidade de oferecer oposição ao governo, liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, direito a elegibilidade para cargos públicos, direito a fontes alternativas e livres de informação – daí a liberdade de imprensa –, direito a eleições livres, idôneas e periódicas, e assim por diante<sup>20</sup>.

O processo democrático também é instrumento para a máxima liberdade possível, pois não pode haver qualquer pretensão à democracia sem um conjunto intrínseco de direitos vitais

---

<sup>18</sup> DAHL, 2012, p. 205, grifo no original.

<sup>19</sup> “Inevitavelmente, sempre que as ideias democráticas são aplicadas ao mundo real, a democracia concreta fica significativamente aquém dos padrões ideais. Por exemplo, os critérios para o processo democrático estabelecidos anteriormente nunca foram totalmente satisfeitos e provavelmente não podem sê-lo. Que grau de aproximação podemos considerar satisfatório, num certo sentido – satisfatório o bastante, digamos, para que possamos chamar um sistema real ‘democracia’? Esse problema do limiar adequado da democracia é mais que uma simples questão de terminologia. Por exemplo, se sentimos uma obrigação de sustentar governos democráticos, mas não governos autoritários, o limiar torna-se essencial para um juízo de nossas obrigações” (2012, p. 185). O tema é preocupação constante em toda a obra do autor, especialmente trabalhada em *Poliarquia* (2015) – para ele, certo conjunto mínimo de instituições políticas delimitam o limiar adequado através do qual é possível julgar a presença, ou não, de um processo democrático em dado país. Sobre o tema, ver também: *Sobre a democracia*, 2001, p. 97 e ss.

<sup>20</sup> DAHL, 2012, p. 353, tabela 15.1; 2015, p. 27, tabela 1.1; 2001, p. 61-63.



para a liberdade pessoal em cujo gozo as pessoas podem satisfatoriamente exercer o comportamento político crítico; qualquer outro regime político não poderia, por definição, garantir a proteção e o exercício efetivo de tais direitos sem negar sua própria lógica interna e converter-se, inevitavelmente, em democrático.

Ainda, o processo democrático expande até os limites máximos a autodeterminação, possibilitando que as pessoas possam viver sob leis de sua própria escolha. Nas palavras de Dahl: “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 vitais”<sup>21</sup>.

Os direitos aos vários aspectos da liberdade necessários para os critérios do processo democrático pressupõem, também, que às pessoas devem ser dadas ferramentas para proteger esses direitos e os seus próprios interesses, clássico argumento de John Stuart Mill em *Considerações sobre o governo representativo*. Segundo ele, o único modo de exercer o poder de proteger a si mesmo é participando da determinação da conduta do governo, o que só pode ser em o governo for democrático.

Por fim, Dahl afirma que toda pessoa tem capacidade de se desenvolver moralmente: adquirir um senso maduro de responsabilidade pelos próprios atos, colocar-se no lugar do outro e perceber em conjunto o que é justo, o que é bom e o que é desejável. “Os motivos para respeitar a autonomia moral resumem-se na crença de que ela é uma qualidade sem a qual os seres humanos deixam de ser completamente humanos e em cuja ausência total não seriam humanos em absoluto”<sup>22</sup>. Nesse sentido apenas através do processo democrático alguém teria as condições necessárias para desenvolver-se e exercer a plenitude da sua humanidade.

O desenvolvimento moral do ser humano através da oportunidade de participação ativa no estabelecimento da conduta do governo é o argumento mais contundente em favor do procedimento democrático. Mesmo que um governo autocrático alcançasse a mesma resposta da democracia, esta última ainda seria preferível por criar maiores condições de desenvolvimento humano.

#### **4 CONCLUSÃO: CONFLITO, CRISE E SUBSTÂNCIA**

Fácil perceber porque a visão de Dahl a respeito da democracia é uma visão

---

<sup>21</sup> DAHL, 2012, p. 138.

<sup>22</sup> Ibid., p. 140.

procedimental: as marcas que a distinguem são a igualdade política, a participação no estabelecimento da conduta do governo e a possibilidade de oferecer oposição a ele livremente na proteção de seus interesses. Por si só, elas são um meio, acontecem na etapa de buscar um fim: a decisão política. Essas características são traços de um processo que identifica e explica porque países com arranjos institucionais tão distintos podem ser chamados de democracias.

O autor reconhece, contudo, que o procedimento por si só não exaure totalmente o fenômeno democrático: ele apenas delimita as regras gerais do jogo. Desde seu surgimento na Grécia antiga em que a democracia acontecia no território reduzido de uma cidade-Estado até os dias de hoje em que é exercida ao longo da vasta geografia do Estado-nação, a democracia sempre se revelou como um procedimento conflituoso para a tomada de decisões<sup>23</sup>.

Todas as pessoas adultas têm, nos padrões do processo democrático, oportunidade de associar-se livremente para fins políticos, todos têm interesses que desejam ver protegidos ou implementados através de políticas públicas e têm acesso às ferramentas disponíveis para expressar essas exigências. Multiplicando todos esses interesses manifestados pelas dezenas de milhões de pessoas que compõem o corpo de cidadãos nas democracias atuais é fácil perceber que nenhuma decisão será livre de oposição, que toda política pública tomada atenderá a alguns interesses enquanto obrigatoriamente deixará de contemplar outros.

É normal que, buscando atuar mais eficientemente em prol dos próprios interesses, as pessoas se associem a partidos políticos ou a grupos de influência e pressão baseados nos mais distintos fatores: afinidades, religião, crenças políticas, aspectos socioeconômicos, geográficos, classe, etc. “Em consequência dessa diversidade, porém, as divisões políticas se multiplicam, o conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política”<sup>24</sup>.

É nesse sentido que as democracias existentes funcionam: um amplo e disperso conflito político entre os mais diversos atores e grupos pautado pela intensidade da participação política e oposição. Aqui, participação é compreendida como a diversidade de pessoas e grupos com acesso ao efetivo exercício dos direitos políticos, e oposição como possibilidade de

---

<sup>23</sup> “Em vez do *demos* minúsculo e do território pressuposto na visão grega, um país – até mesmo um país pequeno – abrange um gigantesco corpo mais heterogêneo do que os gregos consideravam recomendável. Em muitos países, na verdade, eles são extraordinariamente diversos em matéria de religião, educação, cultura, grupo étnico, raça, língua e situação econômica. Essas diversidades inevitavelmente desequilibram a harmonia imaginada no ideal grego; o conflito político, e não a harmonia, é a marca registrada do Estado democrático de moderno” DAHL, 2012, p. 28.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 345.

oferecer crítica e resistência às ações do governo ou de outros grupos políticos. Essa dinâmica política instaura uma dispersão nas forças de modo que ninguém possua tamanha influência para, sozinho, subjugar os demais<sup>25</sup>.

Existe relação entre uma profecia de crise democrática e a existência de conflitos políticos acirrados, mas para Dahl isso não poderia significar uma crise da democracia, seria apenas um indicativo de que ela funciona como supostamente deveria funcionar: pois democracia é o processo de administração dos interesses conflitantes igualmente considerados de modo a que possam se compor e atingir decisões práticas. Falar de crise tão somente em razão da existência de conflito – inevitável diante da multiplicidade de visões de mundo – revela-se como uma estratégia retórica, uma tentativa de atribuir ao outro, o adversário político, um caráter não democrático. É sempre o outro quem ameaça ruir a estrutura democrática a ser preservada. A utilização desse discurso, apesar de pretensamente defender a democracia, denota uma atitude manifestamente autoritária.

O outro aspecto da crise, a afirmação da falha substantiva da democracia, é também rejeitada por Dahl. A crise da democracia como crise de eficiência é, a partir da ótica da democracia procedimental, um desfecho possível para uma escolha política. Isso porque o procedimento não pode assegurar a qualidade dos resultados das políticas públicas ou leis adotadas pelas pessoas em uma comunidade: a liberdade humana que o processo tenta preservar é que vai determinar a efetividade das decisões tomadas.

A igualdade e a liberdade são os justificadores do processo democrático e o conflito político é a característica mais marcante da democracia. É possível que em uma sociedade todos estejam mais ou menos de acordo com os fins necessários da boa vida, como a paz, a segurança, a ausência de desigualdade extrema e a justiça, mas é impossível que todos estejam de acordo sobre quais decisões políticas tomar e quais os melhores momentos para tomá-las, suspendê-las ou modificá-las para atingir aqueles fins e dificilmente uma teoria da democracia seria capaz de fornecer essas respostas. A função da democracia é oferecer o *método* mais adequado para todos participarem livremente dessa decisão, não seus resultados práticos.

O problema da crise em função da eficiência é a afirmação, bastante difundida, de que uma democracia apenas formal e procedimental não é capaz de resolver certos problemas

---

<sup>25</sup> É válido ressaltar a advertência de Sartori: “‘Todo o poder para o povo’ diferia da proposição ‘todo o poder para o monarca’ apenas nominalmente, isso porque seus efeitos absolutistas seriam idênticos. A realização plena da democracia, argumenta, é uma transição da proposição ‘todo o poder para o povo’ para ‘todo o poder para ninguém’”. SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965, p. 82.

urgentes – sob a perspectiva da teoria proposta por Dahl tal proposição cai por terra justamente porque a democracia, mesmo vista como um procedimento para tomada de decisões coletivas e vinculativas, guarda forte conteúdo substantivo:

O processo democrático não é “meramente processo” porque é também um tipo importante de justiça distributiva, uma vez que ajuda a determinar a distribuição dos recursos cruciais do poder e da autoridade e, dessa forma, influencia a distribuição de todos os outros recursos cruciais. O direito ao processo democrático não é “meramente formal” porque, para que esse direito exista, também devem existir todos os recursos e instituições necessários a ele. Na medida em que esses estiverem ausentes, o próprio processo democrático não existe. Tampouco o direito ao processo democrático é “meramente uma pretensão abstrata”. Ele é, na verdade, uma pretensão a todos os direitos gerais e específicos – morais, legais, constitucionais – que são necessários a ele, desde a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e a liberdade de se reunir até o direito de formar partidos políticos de oposição<sup>26</sup>

Dahl não se recusa a afirmar que a desigualdade social intensa, pobreza, desenvolvimento econômico incipiente não sejam problemas às democracias, pelo contrário: admite-os como principais causas de dificuldade para o estabelecimento de democracias sólidas e duradouras. O erro, contudo, está exatamente no lugar onde situar o problema. Essas falhas não são “crises da democracia” como se o sistema ou o processo democrático tivesse de alguma forma falhando por não ser suficientemente voltado aos aspectos substantivos, antes é o caso de demonstrar que o próprio processo de tomada de decisões políticas desses países *não está observando satisfatoriamente os critérios da democracia*. A crise, nesse aspecto, não é da democracia, mas de uma *falha em ser democrático*.

A identificação correta do problema leva a rejeitar a ideia de que a democracia, ou o processo democrático, precisa agregar conceitos substantivos se quiser verdadeiramente solucionar o desemprego, a fome e a desigualdade extrema como propõem as modernas leituras de uma crise analisadas na primeira parte do trabalho. Isso porque tal empreitada falharia de duas maneiras.

Supondo que uma democracia com mais conceitos de substância é formulada e adotada, de que maneira qualquer sistema pode garantir que os resultados das decisões políticas tomadas sob a égide dessa democracia ampliada sejam substancialmente bons? Certamente que isso só poderia se dar através de uma usurpação cada vez maior do estágio final de decisão, que seria, portanto, antidemocrática. Assim, em busca de garantir o bom resultado da democracia, ou a sua melhor consequência substantiva possível, a solução seria afastá-la por completo.

---

<sup>26</sup> DAHL, 2012, p. 277.

Levada às últimas consequências, a afirmação insistente de que os resultados substantivos têm precedência sobre os processos torna-se uma justificativa abertamente antidemocrática da guardiania e a “democracia substantiva” torna-se um rótulo enganoso para algo que é, na verdade, uma ditadura<sup>27</sup>.

Ainda supondo a existência e adoção de um procedimento tido como suficiente para garantir os bons resultados, isso significaria que, aceitando-o como tal, os cidadãos teriam de renunciar à possibilidade posterior de julgar por si mesmos as consequências das decisões com base nos próprios interesses. Está implícito no próprio ato de avaliação a preocupação com a possibilidade de falha ou erro, mas se o procedimento de fato garante bons resultados então a avaliação é desnecessária e a democracia não poderia existir, e se a avaliação for necessária então o procedimento é passível de falha e o problema inicial se mantém.

Um conceito de democracia que visasse bens substanciais específicos teria sua aplicabilidade seriamente comprometida, pois estaria tão difícil do alcance do ser humano que perderia todo o seu atrativo, como denuncia Sartori:

A ingratidão típica do homem de nossos dias e sua desilusão no regime democrático constituem uma reação a determinado objetivo prometido que não pode possivelmente ser alcançado. Isto significa que o perigo real a ameaçar uma democracia, que oficialmente não possui inimigos, não é o da competição e oposição de contra-ideais, mas o de exigências impossíveis para uma democracia que é bastante pura e perfeita para poder existir<sup>28</sup>.

A democracia é o regime da liberdade e da igualdade política por excelência. O problema, ainda seguindo Dahl, é que não há forma de assegurar que ela vá produzir o que se espera dela: os melhores resultados. Se encarada de maneira realista, a democracia pode oferecer o que talvez seja o melhor e mais moralmente virtuoso processo de tomada de decisões, o que está além disso cabe inteiramente à liberdade dos seres humanos que acharam por bem viver sob ela.

Viver democraticamente suscita o risco inafastável da decisão diante da falibilidade humana, assumindo que qualquer escolha politicamente relevante sempre poderia ter sido outra. Viver democraticamente suscita abraçar o conflito como vetor indispensável das melhorias. O maior e mais poderoso fator de proteção e sobrevivência da democracia não são os arranjos institucionais da política ou os malabarismos conceituais da razão, embora eles certamente ajudem, mas um elemento muito mais elusivo e difícil de medir: a crença generalizada de que,

---

<sup>27</sup> DAHL, 2012, p. 257

<sup>28</sup> SARTORI, 1965, p. 69.

apesar da existência dos piores cenários possíveis, ainda é melhor correr o risco de decidir o futuro comum da sociedade como livres e iguais. Ainda é melhor errar por si mesmo em conjunto com os demais a sofrer os efeitos dos erros de outros que insistem em enxergar diferenças de valor intrínseco entre os seres humanos para justificar seu direito sempre minoritário de governar.

A América Latina teve seu quinhão bastante intenso do gosto das ditaduras, alguns de seus países ainda o sentem, e por isso a sombra de uma crise que possa varrer do mapa o fiapo de esperança democrática é vista com terror. Mas enxergar como crise – e, portanto, negativamente – aspectos constitutivos do processo democrático, como a sempre presente existência dos conflitos políticos ou o risco inerente das decisões livres, é o mesmo que faz o náufrago que, tomado pelo desespero de não se afogar, nada sempre para o meio do mar.

## REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcello. **Qual democracia para a América Latina?:** capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

\_\_\_\_\_. **A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina.** In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política.** Porto Alegre/Canoas: Editora da UFRGS /Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998, p.13-29.

\_\_\_\_\_. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

DAHL, Robert Alan. **A preface to economic democracy.** Tradução da primeira edição norte-americana publicada em 1985. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 1990.

\_\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição.** 1ª ed. 3ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

HESS, Gabriel Antunes; VIEIRA, Jose Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. O constitucionalismo democrático e suas implicações na inteligibilidade do Judiciário brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 109, n. 418, p. 47-60, jul./dez. 2013.

PNUD. **Nuestra Democracia**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México: FCE, PNUD, OEA, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Fundo das Nações Unidas para População e do Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos. **Documento de Programa País para a República Federativa do Brasil (2017-2021)**. Nova York, 8 de setembro de 2016.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 1998.

SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 290