

REPRESENTAR-SE PARA AUSENTAR-SE? O MODELO PROCEDIMENTAL DE DEMOCRACIA E SEUS IMPASSES

*MAKING ONESELF REPRESENTED TO MAKE ONESELF ABSENT? PROCEDURAL
DEMOCRACY AND ITS IMPASSES*

Vinícius Ferreira da Silva¹

DOI: 10.5281/zenodo.18376163

RESUMO: O presente artigo busca dar conta do modelo procedimental de democracia, a partir das definições de Joseph Schumpeter e de Robert Dahl, sobretudo no que diz respeito à sua articulação entre representação e participação políticas. Em ambos os autores, sustenta-se uma visão de representação como fundamentalmente uma autorização mediada, em que participar politicamente, em linhas gerais, significa se fazer representado, isto é, autorizar um outro a agir. A diferença principal entre Schumpeter e Dahl, porém, reside em aquele enxergar como condição para essa forma de democracia uma divisão social que forme elites e este, por seu turno, exige formas outras de participação política para garantir a própria representação. Assim, tentando-se salvaguardar a estrutura da democracia procedimental, aponta-se para além do procedimento inicialmente preconizado.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Representação. Participação. Schumpeter. Dahl.

ABSTRACT: This article aims at understanding the procedure model for democracy, using the definitions of Joseph Schumpeter and Robert Dahl, especially in regards to its articulation of political representation and participation. In both authors, one can sketch representation fundamentally as a mediated authorization, in which political participation, generally speaking, means making oneself represented, i. e., authorizing someone else to act. The main difference between Schumpeter and Dahl, however, lies in the fact that the former takes a social division forming elites as a condition for this form of democracy, whereas the latter demands other forms of political participation to guarantee representation itself. Thus, trying to uphold the very structure of the procedure model for democracy, it becomes necessary to point beyond the procedure initially conceived.

KEY-WORDS: Democracy. Representation. Participation. Schumpeter. Dahl.

¹ Graduado e mestrando em Filosofia na Universidade de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Refletir sobre o lugar da democracia representativa tem sido cada vez mais refletir sobre uma crise. As cidadãs e os cidadãos procuram se fazer representar, mas não se reconhecem em seus representantes; quanto mais se deseja participar, ao que parece, mais se assinala a própria impotência para influir sobre a esfera pública (Mineur, 2010, p. 191; Plotke, 2002, p. 19). Como resposta a esse quadro, seria possível um apelo à confiança solene nas instituições democráticas contemporâneas, na estrutura formal do voto livre e secreto, das eleições justas, das liberdades individuais e de expressão legalmente garantidas. Assim, se os cidadãos respeitarem esse arranjo, haverá espaço para a representação e, portanto, para a participação efetiva de todos. Nisso está expressa uma concepção fundamentalmente procedimental da democracia, como se vê em Schumpeter (1950) e em Dahl (1989), de modo que investigar as teses e os pressupostos desse modelo pode servir para melhor entender a representação e a participação políticas nesse contexto, quais suas possibilidades e tensões. Dessa forma, ter como ponto de partida Schumpeter e Dahl pode elucidar o significado de se tomar a democracia como tal método.

De forma preliminar, qual é o entrelaçamento entre representar e participar em uma democracia procedimental? Defende-se aqui que Schumpeter e Dahl sustentam um entendimento de representação enquanto uma autorização — nos termos de Pitkin (1997, p. 38-60) — mediada institucionalmente, mas que ambos se diferenciam no papel que conferem à participação política: Schumpeter a restringe mais aos termos formais da própria representação, ao passo que Dahl vincula modos mais amplos de participação política ao próprio funcionamento de uma democracia procedimental. Nesse movimento, inadvertidamente esse conceito, para se salvar enquanto tal, expande-se para além de sua estrutura formal, assegurando formas de participação que não somente a autorização mediada e periódica de um governo constituído. Assim, no afã de se realizar, o modelo procedimental de democracia torce-se internamente a si mesmo.

Para salientar essa exposição, propõem-se aqui dois momentos principais. No primeiro, será cotejada a proposta de democracia procedimental de Schumpeter (1950), passando por sua crítica à teoria clássica da democracia e por sua análise descritiva das democracias contemporâneas. Após isso, aqui se traçarão as linhas gerais do desenvolvimento pretendido por Dahl (1989) em relação a esse modelo, passando por sua versão da mesma crítica e pelos aspectos que o autor destaca de sua imagem de uma poliarquia. Com isso, busca-se menos proferir um juízo valorativo sobre o modelo procedimental de democracia e mais compreendê-lo para, enfim, poder melhor formular as questões que deixa em aberto.

2. SCHUMPETER: DO GOVERNO DO POVO AO GOVERNO APROVADO PELO POVO

2.1. A CRÍTICA À TEORIA CLÁSSICA DA DEMOCRACIA

O modelo de democracia procedimental desenvolvido por Schumpeter se compreende como uma ruptura fundamental em relação às teorias anteriores da democracia. Para Schumpeter, ao se considerar o pensamento político próprio à modernidade, encontram-se, via de regra, teorias de caráter normativo, assentadas sobre alguma ideia próxima do bem comum e da vontade do povo, que deveriam guiar a condução do governo, como as presentes, por exemplo, em Rousseau (2022). A teoria de Schumpeter, porém, volta-se para uma tentativa descritiva de dar conta do que viriam a ser as democracias presentes no norte do Atlântico no início do século XX (Pateman, 1992, p. 12)². Qual o tipo de representação e de formas de tomar parte na política podem se fazer presentes nesse modelo? Para compreender a democracia procedimental de Schumpeter, cumpre, em um primeiro momento, passar por sua crítica àquilo que ele chama de teorias clássicas da democracia para, em um segundo momento, expor as linhas gerais, sem pretensão de exaustar a teoria, da relação entre representação e participação em Schumpeter.

Como entender a concepção schumpeteriana das ditas teorias clássicas da democracia? O próprio autor as nomeia: “[para essas teorias] o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum ao fazer com que o próprio povo decida as questões por meio da eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade” (Schumpeter, 1950, p. 250). Em outros termos, organizam-se as instituições políticas a partir de um conjunto de cidadãos com uma vontade a ser efetivada; esta, porém, não é somente individual, mas geral, o que significa que há um bem partilhável a todos os indivíduos ao qual se chega por meio do uso da razão, igualmente distribuída entre todos os membros do corpo político. Se cada cidadão puder se fazer esclarecido quanto a esse bem mutuamente comungado, é possível que a sociedade se oriente em torno de um mesmo horizonte aí descoberto — o bem comum. Existe uma vontade geral do povo que pode se direcionar ao bem comum, o qual “toda pessoa normal pode ser levada a enxergar por meio do uso da argumentação racional” (Schumpeter, 1950, p. 250). Isso significa ver aí um árbitro último para quaisquer questões sociais, dando a estas sempre uma resposta definitiva. Um governo seria entendido como democrático, portanto, na medida em que todos os cidadãos, carregando em si a consciência desse bem comum, engajam-se na condução dos ofícios públicos. Isso não exigiria, porém, necessariamente a participação

² É importante ressaltar que há debate sobre haver ou não uma dimensão normativa implícita no pensamento de Schumpeter. Pateman (1992, p. 26), por exemplo, assevera uma indissociabilidade entre as dimensões descritiva e normativa, propondo que Schumpeter se engana ao crer fazer somente o primeiro tipo de teoria. Em razão do princípio de caridade e de não buscar estender por demais este artigo, aqui se trata a concepção de Schumpeter a partir da forma como ela própria se apresenta.

direta e constante de cada um: poder-se-ia delegar a tomada de certas decisões a um corpo representativo, mas este só será válido — e este ponto é central — se “der voz, refletir ou representar a vontade do eleitorado” (Schumpeter, 1950, p. 251), isto é, se cumprir o encargo de fazer valer o bem comum, manifesto pela vontade geral do povo.³ O modelo clássico de democracia, segundo Schumpeter, possui então um sentido enfático: é preciso que o povo governe ou que, pelo menos, o governo ocorra pelo povo; se não o representar, não é legítimo.

Dada essa definição, Schumpeter elabora uma crítica à teoria clássica da democracia. Como primeiro questionamento, o autor assevera a impossibilidade de se constituir, de fato, um bem comum, ao qual todos os indivíduos estariam naturalmente direcionados se apenas estivessem em plena posse de suas faculdades racionais. Isso se dá porque o que vem a ser o bem é uma questão que desemboca inexoravelmente em um sem-número de interpretações e de variações, não havendo uma garantia necessária de que é possível encontrar um termo médio que as torne coesas entre si. Ora, mas a própria razão não poderia desempenhar esse papel unificador? Segundo Schumpeter (1950, p. 251), falar do bem significa falar de valores últimos, de imagens entranhadas em indivíduos e em grupos, do que viver e fazer política devem ser. Tudo isso, porém, está enraizado em cada um mais fundo do que a razão alcança. Tratando-se de aspectos de si dos quais não se abre mão, não há conciliação racional possível, de acordo com o argumento schumpeteriano, entre valores últimos destoantes. Nada disso quer dizer, no entanto, que não há como produzir uma solução intermediária para certos casos; o fundamental no argumento de Schumpeter é que há casos, e casos muito relevantes, em que essas divergências são irremediáveis. Como podem transigir entre si, por exemplo, alguém que toma como valor último a liberdade de expressão irrestrita e outra que toma como valor último a erradicação do discurso de ódio contra minorias? Qualquer concessão em direção à posição do outro seria, desde já, abdicar de um valor tido, por definição, como inabdicável. Schumpeter, portanto, em oposição à possibilidade de síntese racional proposta pela teoria clássica da democracia, enxerga sua sociedade como irremediavelmente antagônica.

Além disso, supondo-se que se chegasse a uma definição suficientemente abstrata de bem comum a ponto de ser aceita por todos os cidadãos, ainda haveria um enorme vazio de incerteza política no que tange a como de fato aplicar concretamente esse princípio. Como escreve Schumpeter (1950, p. 252), “A ‘saúde’ pode ser desejada por todos, mas, ainda assim, as pessoas discordariam sobre a vacinação e a vasectomia.” O motivo disso reside em os valores últimos ainda estarem operantes, não mais em uma definição conceitual, mas na interpretação do que fazer dessa definição: permanece a mesma confusão colérica e infinda sobre quais rumos políticos tomar, de modo que dispor de uma noção geral de bem comum auxiliou muito

³ É importante ressaltar que essa concessão à representação, por assim dizer, não seria aceita por Rousseau, que ressoa implicitamente em Schumpeter como um dos principais expoentes da teoria clássica da democracia. Para aquele, a vontade geral não se representa, de modo que não seriam legítimas leis cuja aprovação foi delegada a um corpo legislativo, sem a expressa anuência do povo (Rousseau, 2022, p. 601-604).

pouco na orientação de uma democracia. Nessa fissura, não há homogeneidade concebível que componha um bem comum capaz de desempenhar a função normativa dele requerido pela teoria clássica da democracia.

Como consequência das duas proposições acima, perde-se a própria noção de vontade geral enquanto tal. Se não há bem comum, não há um ponto de fuga ao qual todas as vontades individuais, persuadidas racionalmente, possam se dirigir para compor uma unidade enquanto vontade geral, de modo que aí não se verifica nem a dignidade que lhe é atribuída pela doutrina clássica da democracia, nem uma razão para afirmar sua existência (Schumpeter, 1950, p. 252). A mera concordância sobre um fato, mesmo que pudesse ser atestada — o que é difícil de afirmar, dada a irreconciliabilidade dos valores últimos —, não poderia figurar no lugar desejado pela concepção clássica de democracia, isto é, não poderia configurar uma vontade geral. Schumpeter, por conseguinte, rechaça que haja algo como uma vontade geral a ser representada.

Mas não seria possível, obstado o recurso a uma vontade geral, fundamentar normativamente a democracia na vontade individual, que poderia se agregar a outras em uma maioria que toma uma decisão, a qual seria, por esse meio, legítima? Para Schumpeter, esse processo de agregação se dá factualmente, mas daí não se pode derivar conteúdo normativo algum — “o resultado carece de unidade racional e de sanção racional” (Schumpeter, 1950, p. 253) —, porque um tal credo na vontade do indivíduo imporia a este uma transparência, uma organização e uma disposição racional que, para o autor, simplesmente não se verificam empiricamente. Em seus próprios termos:

Se formos argumentar que a vontade de cada cidadão per se é um fator político digno de respeito, é preciso, primeiro, que essa vontade exista. Isso quer dizer que ela tem de ser mais do que um emaranhado indeterminado de vagos impulsos que orbitam desregradadamente em torno de slogans dados e de impressões equivocadas. Cada qual precisaria saber exatamente o que quer defender. Essa vontade claramente definida teria de ser implementada pela capacidade de observar e de interpretar corretamente fatos diretamente acessíveis a todos e de ponderar criticamente informações sobre fatos que não o são. (Schumpeter, 1950, p. 253 grifos nossos.)

Como poderia tal ordem de vontade atuar como substrato de uma democracia, se nem mesmo se pode enunciar precisamente o que aquela é, se é sua unidade efetiva que está em disputa? Schumpeter vai além e assevera que, mesmo se assim fosse, não há garantia de que o cômputo geral das vontades individuais poderia constituir algo remotamente próximo ao que se chama de vontade geral. Em um cenário de debate e de decisão sobre valores últimos e questões qualitativas — isto é, que não admitem gradação, como a decisão de ir ou não à guerra —, afirmar que a decisão produzida poderia ser chamada daquilo que “o povo realmente quer”, de que estariam satisfeitos por inteiro ou mesmo de que seria possível produzir um terreno intermediário, seria precipitado (Schumpeter, 1950, p. 254). Haveria, nessa posição, o pressuposto da abstração do cidadão como participante racional, cuja vontade é passível de

representação. Mas o que Schumpeter encontra — e aqui cumpre lembrar que sua teoria é descritiva e não normativa — são fragmentos do sujeito, uma opacidade inextirpável sobre o que de fato se deseja, a irracionalidade imperante quando se trata de questões políticas, a indiscernibilidade real entre o que é da esfera da volição individual e o que advém da influência da pressão social, da fabricação deliberada de sua vontade por parte da mídia e dos grupos políticos que já detêm acesso a esses meios (Schumpeter, 1950, p. 262-264). Desse modo, afasta-se até mesmo o indivíduo e a sua vontade como possível padrão de medida para a democracia, acentuando-se ainda mais o diagnóstico de antagonismo social.

2.2. O *MODUS PROCEDENDI* DA DEMOCRACIA

Sob essa perspectiva, o que Schumpeter propõe como uma imagem mais factível do que vem a ser a democracia? Além disso, que forma assumem aí a representação e a participação políticas? Para entendê-lo, é preciso esboçar as linhas gerais de sua visão procedimental do processo democrático, as condições para este correr com sucesso e, a partir disso, interpretar de que maneira a cidadã e o cidadão se fazem presentes no mundo público delineado pelo autor. Desse modo, tornar-se-á mais nítido o escopo de problemas que deseja explicar e as questões que lega à filosofia política.

Para estabelecer sua noção de democracia procedimental, Schumpeter orienta-se pela presença de um certo tipo de organização que permite formar governos. Como visto, não se parte do princípio de que são eleitos representantes para levar a cabo a vontade do povo — que deteria, em última instância, a palavra final —, já que esta, no sentido que lhe atribui a teoria clássica da democracia, não parece dotada da unidade e da capacidade de sancionar racionalmente a deliberação pública. O que Schumpeter propõe é uma inversão desses termos: se antes era central o povo a ser representado, agora é central o corpo de indivíduos eleito para representar. É para garantir a formação desse corpo que se volta à democracia, não para representar uma vontade já existente mas, quiçá, apenas inconsciente de si mesma no interior da sociedade. Nesse sentido, Schumpeter assim o sintetiza: “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, em que alguns indivíduos adquirem esse poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo.” (Schumpeter, 1950, p. 269.) O fito dessa definição não é o de estabelecer a democracia como um desiderato, mas de melhor explicar o que já ocorre nas democracias do Norte do Atlântico do início do século XX. Pensando nisso, Schumpeter propõe tal formulação porque a entende como um critério que permite classificar de maneira razoavelmente clara um regime como democrático ou não: se as decisões políticas são tomadas por um sujeito que não foi investido para tal por meio do voto livre, não se está diante de uma democracia; pense-se, ao contrário, na dificuldade de verificar se um governo representa, no sentido da teoria clássica, a vontade do povo ou não. Havendo o

procedimento da competição livre pelo voto livre a fim de que se possa decidir politicamente, portanto, um governo caracteriza-se como democrático.

Ademais, prossegue Schumpeter, sua teoria permite o reconhecimento do fato da liderança política. Se Rousseau (2022, p. 602) condena o povo inglês por fazer uso de sua liberdade para desta abdicar por meio do voto em um punhado de líderes políticos, Schumpeter enxerga nisso, pelo contrário, um fato natural que é preciso incorporar à sua teoria: afinal, para Schumpeter (1950, p. 270), praticamente todo coletivo precisará, conforme se organiza, aceitar um líder.⁴ Isso permite englobar dois fenômenos relevantes. Em primeiro lugar, a fabricação da vontade não aparece mais como um abscesso incômodo à teoria, já que o fato de se produzir uma vontade falsa e de alguém liderá-la em nada destoa do entendimento schumpeteriano. Em segundo lugar, outras vontades de grupo não menosprezadas como menores, mas se entende que elas só podem se expressar efetivamente na política a partir do momento em que encontram algum líder que a insira no processo decisório político, o que não significa que essa seja uma regra para o procedimento democrático, nem no sentido descritivo nem no prescritivo do termo: trata-se apenas de mais um fato abrangido pela teoria. Em vista disso, deve ficar claro que essa competição livre pela liderança por meio do voto livre se dá em um sistema de eleições, aproximando-se, portanto, a ideia de competição na esfera política à da esfera econômica, o que se evidencia na frase de um político profissional que o autor cita mais à frente: “O que os empresários não entendem é que eu lido com os votos da exata mesma forma que eles lidam com o petróleo,” (Schumpeter, 1950, 285). Se na economia haveria a livre concorrência entre bens e serviços pelo consumo dos agentes, na política há a livre competição dos candidatos pelo voto do povo. Aliás, o próprio autor admite que sua teoria possui algumas das mesmas dificuldades que a noção econômica de competição, sobretudo o fato de que esta nunca se dá sob condições ideais e pode mesmo permitir alguns casos flagrantemente injustos. Porém, aqui retorna seu escopo de explicar o funcionamento de um modelo político não de erigir este como uma diretriz. Sob esse prisma, portanto, o indivíduo na democracia procedimental de Schumpeter aparece muito mais como *homo oeconomicus* do que como o *politikón zôon*.

Para complementar essas imagens, cumpre acentuar as liberdades facultadas às cidadãs e aos cidadãos no modelo schumpeteriano. De uma parte, esse procedimento só pode ser exequível na medida em que se outorga à sociedade civil algum grau de liberdade individual, isto é, alguma medida de autogoverno individual (Schumpeter, 1950, p. 271) que nunca será absoluta, pois sociedade nenhuma tolera liberdade absoluta. Embora o grau possa variar, o sistema de Schumpeter requer, em um sentido enfático, que cada um possa disputar livremente um cargo político, o que requer no geral uma quantidade generosa, mesmo que não irrestrita,

4 Schumpeter não chega ao ponto de, como Hobbes (2003, p. 138-142), afirmar que o coletivo só ganha unidade quando se encontra representado por um líder. Apenas afirma que quase qualquer coletividade requererá, em algum momento, uma liderança para se expressar politicamente, o que se esclarecerá com o ponto seguinte do texto principal.

de liberdade para discussão, sobretudo como liberdade de imprensa, e de algum respeito pela opinião alheia. A liberdade que se mostra como a central, porém, pode ser entendida como a liberdade de não só aprovar um governo, mas a de desaprová-lo por meio do voto e, assim, retirá-lo do poder.⁵ Sua forma, aliás, alinha-se com a própria forma do arranjo institucional do voto livre em candidatos livres, sem a qual o procedimento seria um contrassenso. Para Schumpeter, por assim dizer, os indivíduos enquanto maioria votam para cancelar ou para interditar a investida de certos indivíduos da capacidade de tomar decisões políticas; cumprido seu papel, Schumpeter nada mais requer delas senão que respeitem o sistema de que fazem parte e retornem ocasionalmente para renová-lo; podem gozar de seu autogoverno enquanto as decisões políticas são tomadas por outros. Assim, o povo pode não governar, mas tem a liberdade de aprovar ou desaprovar o governo.

Impõe-se, nesse contexto, a pergunta: há espaço para representação política em um modelo de democracia que expressamente afasta a vontade como fiadora das decisões políticas? E o que pode o povo fazer ou deixar de fazer para se ver representado? Terá mesmo sentido essa expressão? Nesse sentido, propõe-se que a possibilidade de representação em Schumpeter está intimamente vinculada àquilo que Hanna Pitkin (1997, p. 38-59) chama de uma concepção formalista da representação: não se trata de um corpo legislativo e executivo que, de alguma forma, espelha a composição da nação, nem mesmo se pressupõe um fazer em nome da vontade do outro. Representar-se consiste pura e simplesmente em autorizar alguém a agir, a tomar parte na deliberação política. O que é significativo para definir uma relação como representativa, portanto, é a forma sob a qual ocorre — a autorização para atuar —, não o quê representa nem o quê faz com essa investidura. Como escreve a autora:

Ela [a visão formalista da representação] define representar em termos de uma transação que se dá no início, antes de a representação de fato começar. Na medida em que o representante foi autorizado, dentro dos limites de sua autoridade, tudo o que ele fizer será representação. Pode-se falar de limites ou de restrições à sua conduta, mas eles serão coextensivos com os limites de sua autoridade. A representação é uma espécie de “caixa preta” moldada pela outorga inicial de autoridade, dentro da qual o representante pode fazer o que desejar. Não há algo como representar bem ou mal; ou ele representa, ou absolutamente não representa (Pitkin, 1997, p. 39).

Assim, abdica-se explicitamente, por meio de sua representação, de participar da tomada de decisões no plano político; no máximo, poder-se-ia dizer que o faz indiretamente na eleição.

Retornando-se ao modelo de democracia procedimental proposto por Schumpeter, é evidente sua adequação a uma visão formalista de representação. Pense-se, por exemplo, no primado político que o autor confere à escolha livre de lideranças e à sua competição pelo voto

⁵ Curiosamente, na seção em que elabora seu modelo, Schumpeter não faz referências explícitas à necessidade de voto secreto, embora se possa argumentar que esse conceito esteja implícito em sua exigência de que o voto seja livre. Do contrário, não se poderia dizer haver plena liberdade na aprovação ou na desaprovação de um governo.

livre: se estes configuram os elementos fundamentais para uma democracia, encontra-se aí a forma da representação enquanto autorização. Não há — e, como visto, isto é central para Schumpeter — qualquer expectativa de que o representante, no exercício de sua autorização para agir, cumpra com a realização de um conteúdo normativo nem mesmo, do ponto de vista geral, de que a democracia representativa signifique a condição estrita e necessária com algum ideal moral que faria valer sua defesa. O que se verifica é a descrição de uma forma estruturada por meio da qual a maioria elege uma minoria para agir. A esta é transferida a prerrogativa da participação, de fazer governo, ao passo que, para aqueles, o espaço deixado se resume a firmar sua representação enquanto autorização. Como escreve Schumpeter,

Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão do trabalho entre eles e os políticos que elegem. Eles não devem retirar entre eleições tão levemente sua confiança e eles devem entender que, uma vez que elegeram um indivíduo, a ação política é assunto do eleito, não do eleitor. (Schumpeter, 1950, p. 295)

Mantendo-se a estrutura de uma competição livre por votos livres, o que a maioria da população pode fazer é aprovar ou desaprovar o governo instituído por meio de eleições, isto é, transferir a outrem, renovar ou revogar a autorização. Sua participação se restringe a esses termos indiretos, pois, como visto acima, as cidadãs e os cidadãos transferem a uma elite reduzida a possibilidade de participação na tomada de decisões políticas. Portanto, em Schumpeter, a representação aparece como uma autorização mediada pelo arranjo institucional da democracia, mas retém, ainda assim, a forma da autorização.

É nítido, na concepção de Schumpeter, o que Manin (1997) chama de caráter aristocrático da democracia. Isso significa que se pressupõe uma separação mais ou menos clara entre uma massa e uma minoria selecionada por essa massa para tomar as rédeas do que o governo de fato faz. Segundo o autor, vê-se esse aspecto em uma das condições apontadas para o funcionamento da democracia: a qualidade do material humano. Deve haver membros do parlamento hábeis e entendidos o bastante para exercer o ofício de tomar decisões políticas que as eleições deveriam selecionar. No entanto, Schumpeter afirma, essa existência não é um fato dado e precisa ser assegurada. Para tanto, a formação de uma elite aparece como uma condição dessa condição:

Há muitas formas em que políticos de boa qualidade podem ser salvaguardados. Até aqui, no entanto, a experiência sugere que a única forma efetiva de garanti-lo é a existência de um estrato social, ele próprio o produto de um processo seletivo severo, que toma a política como algo que lhe é natural. Se tal estrato não for demasiadamente fechado nem demasiadamente acessível para alguém de fora e se for forte o bastante para assimilar boa parte dos elementos que já absorve, irá não só apresentar à carreira política produtos de um investimento que passaram com muito sucesso em outros campos - serviram, por assim dizer, como um aprendizado nos negócios privados -, mas também aumentará sua aptidão para passar-lhes tradições que incorporam a experiência, com um código profissional e com um fundo comum de ideais (Schumpeter, 1950, p. 291).

A profissionalização da política, nesse sentido, mostra-se como uma necessidade para adequar a elite social ao fazer político. Daí se vê que o seccionamento entre representado e representante se aproxima daquela entre a massa eleitoral e uma elite profissionalizada para a participação pública, antagonismo tomado como constituinte de uma democracia procedimental em pleno funcionamento. Dessa forma, a massa cidadã é representada; a aristocracia política participa.

Em síntese, segundo Schumpeter, a representação não pode ser a expressão do bem comum nem da vontade do povo; a participação não é o engajamento constante para que se garanta a execução destes. Na sociedade antagônica que o autor diagnostica, representar é autorizar um representante a participar no lugar do representado — a este cumpre somente aprovar ou desaprovar aquele. Por meio da livre competição pelo voto livre, forma-se um governo encarregado de tomar decisões políticas composto pelas lideranças com maior qualidade e aptidão para exercer os cargos públicos, conformando uma aristocracia na democracia. Enquanto o método for cumprido, enquanto a engrenagem dessa máquina girar, é possível entrever aí uma democracia procedimental.

3. DAHL: RUMO À POLIARQUIA

Face ao quadro delineado pela democracia procedimental de Schumpeter, uma série de estudiosos buscou erigir sua própria versão desse mesmo modelo. Nesse contexto, o teórico político Robert Dahl (1989) aparece sob a pretensão de, mantendo-se fiel à acepção da democracia enquanto um método de produção de governo, conferir maior peso à pluralidade organizacional, social e de pensamento que o autor observa nas democracias ocidentais que lhe são contemporâneas — as quais, como se verá à frente, chama de poliarquias. Sob essa perspectiva, embora retenha de Schumpeter o entendimento de representação enquanto uma autorização formal e mediada, Dahl condiciona o funcionamento do próprio arranjo institucional à existência de outras formas de participação política que não só a eleição ocasional de representantes políticos. Para compreender esse movimento, há que se passar por seu diagnóstico da transformação histórica que constitui as democracias que analisa e de suas consequências para, então, aceder-se às condições decorrentes para que se possa chamar um regime político de poliárquico, a partir do que ficará clara a necessidade, para o autor, de uma democracia ser mais do que apenas autorizar alguém a governar. Assim, será factível explicitar a especificidade, em relação a Schumpeter, da relação entre representação e participação da versão de Dahl do modelo procedimental de democracia.

Segundo Dahl, os termos da democracia contemporânea só são inteligíveis com base na ascensão do Estado-nação, ou seja, em um aumento da escala em que se dá um governo democrático. Anteriormente, em uma cidade-Estado, dado o pequeno número de cidadãos

aptos a participar da deliberação política, havia condições materiais para a efetivação de uma democracia direta e participativa, isto é, um espaço em que todos os cidadãos se faziam ouvir e poderiam tanto ocupar cargos públicos quanto influir como autores da legislação da cidade-Estado — Atenas aqui aparece como o modelo ideal de uma democracia direta.⁶ Entretanto, Dahl reconhece que a passagem histórica da cidade-Estado para o Estado-nação a partir do século XVII porta consigo um aumento populacional e territorial que inviabiliza faticamente essa prática. Como, e aqui o argumento é paralelo ao de Plotke (1997), seria razoável que todas as cidadãs e todos cidadãos de um Estado nacional participassem igualmente de uma assembleia decisória? Há uma impossibilidade temporal e aritmética de que cada um fale e participe por si: se uma nação possui dez mil pessoas adultas dispostas a aí tomarem parte, então, cada uma com um minuto de fala, passar-se-á mais de dez dias ininterruptos em assembleia. Alguém necessariamente tomaria a palavra em nome do outro para que esse outro pudesse ter seu interesse ouvido, mas, nesse mesmo ato, já não se está mais em um espaço de participação direta, mas no da representação (Dahl, 1989, p. 225-231). O ideal de uma democracia inteiramente pautada pela participação direta, portanto, só pode viver no Estado-nação como uma memória intempestiva de uma forma de política que não pode mais ter lugar (Dahl, 1989, p. 220).

Além disso, quais são as consequências centrais dessa nova configuração? Para o autor, a mais evidente é a de que, nessa impossibilidade de participação direta, intervém a necessidade da representação política. Esta, de acordo com Dahl, forma-se a partir de instituições não-democráticas⁷, mas aqui aparece como um modo exequível de se aplicar a lógica igualitária da democracia a um Estado nacional, já que não era mais possível a reunião de todos os membros do corpo político em assembleia (Dahl, 1989, p. 216). A representação não se opõe à democracia nesse contexto; pelo contrário, mostra-se como sua condição necessária a nível do Estado-nação. Ademais, marca-se aí uma heterogeneidade populacional muito mais acentuada, o que significa uma diversidade mais expressiva de cidadãs e de cidadãos, cuja existência se faz, em uma medida generosa, legalmente assegurada por meio da expansão de direitos e de liberdades individuais (Dahl, 1989, p. 217-219). Por outro lado, dá-se um concomitante recrudescimento na possibilidade dos conflitos políticos, já que essa diversidade implica também maior probabilidade de antagonismos sobre o que fazer desse espaço mútuo compartilhado chamado de democracia. De modo mais amplo, por conseguinte, o diagnóstico de Dahl observa nos Estados democráticos um acentuado pluralismo não só nas formas de ser individuais, mas também das organizações sociais com maior grau de autonomia, entre si e com respeito ao próprio governo, que buscam se fazer ouvir.

Nesse sentido, a transformação histórica mencionada e suas consequências confluem para

6 É importante salientar que, para Dahl, essa imagem corresponde muito mais a uma idealização do que era a democracia em Atenas, instrumentalizada para o debate político contemporâneo, do que ao funcionamento de fato da pólis (Dahl, 1989, p. 225).

7 Ver, por exemplo, Pitkin (2006) e os usos de representação como a ideia de que o parlamento meramente espelha a composição da nação.

formar o conjunto de instituições que marca a especificidade das democracias contemporâneas, o qual Dahl nomeia de poliarquia. Ainda em uma chave próxima a Schumpeter, Dahl define a poliarquia enquanto um arranjo político formal em que a cidadania está estendida à maioria considerável da população, o que inclui não só o direito de se opor ao governo constituído, mas de, por meio do voto, destituí-lo (Dahl, 1989, p. 220). Para dar corpo a esse conceito, Dahl elenca sete instituições que são condições necessárias para uma poliarquia: oficiais eleitos, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos públicos, liberdade de expressão, informações alternativas e autonomia de associação (Dahl, 1989, p. 221). Trata-se, portanto, de um sistema que busca englobar, de maneira democrática, o pluralismo com potencialidades antagônicas atestado pelo autor, na medida em que funda um chão comum de cidadania em que as diferenças se encontram como formalmente iguais e em que, nessa esteira, fornece à população instrumentos legais para contradizer e para rejeitar o governo posto. Dessa maneira, pode-se compreender a poliarquia como uma série de condições necessárias, embora não de todo suficientes, para se aplicar a lógica igualitária da democracia à escala de um Estado nacional.

De forma esquemática, é possível aproximar as quatro primeiras instituições à imagem da representação política que se nota em Dahl. Como visto acima, o autor parte do atestado da inaplicabilidade da plena participação política, de modo que a representação aparece como consequência inevitável do esforço de se manter um Estado democrático que englobe sua vultosa população. Para Dahl, porém, não se trata de mera lamentação por uma forma ideal de se fazer política que só não é mais exequível, porque a representação apresenta essa possibilidade radicalmente nova de se operar democraticamente em níveis antes impensáveis (Dahl, 1989, p. 311-322). É para sua execução que concorrem as instituições assinaladas como concernentes à representação. Nesse sentido, o critério dos oficiais eleitos ainda investe constitucionalmente na tomada de decisões políticas nas mãos de poucos, mas o critério seguinte já obsta essa relação de se tornar inteiramente arbitrária. Ao discutir as eleições livres e justas, Dahl afasta a coerção de figurar nesse processo (Dahl, 1989, p. 221), o que pode parecer trivial, mas tem um significado robusto: não pode ocorrer um ciclo vicioso, em que os eleitos se valem do poder no qual foram investidos para dobrar o procedimento eleitoral a seu desígnio de se perpetuarem nessa posição, implicando, em última instância, que estariam se concedendo eles próprios o direito de tomarem as decisões políticas. Só às cidadãs e aos cidadãos, com a garantia da igualdade de seu voto, que isso cabe. A partir desses elementos, pode-se depreender que a representação política ainda se dá, como em Schumpeter, majoritariamente no sentido de uma autorização mediada e revogável, cujo caráter pluralista e democrático para Dahl é ressaltado pelo recurso ao sufrágio inclusivo e pela permissão de que a maioria dos cidadãos concorra aos cargos públicos. Mantém-se, por conseguinte, uma relação entre representante e representado que se exprime pela autorização ou pela desautorização de se deliberar sobre a política, devidamente esquadrinhada pelos procedimentos que compõem a poliarquia. À diferença de Schumpeter, no entanto, Dahl pretende disso derivar não somente uma descrição de como operam as

poliarquias, mas também, embora com sua admissão de insuficiências, um padrão normativo ao qual se aspirar. Afinal, para o autor, essa relação institucionalmente plasmada é o que é capaz de cimentar a democracia no seu contexto histórico (Dahl, 1989, p. 222-223) e, por meio desse vínculo, aproxima a sociedade de direitos e de liberdades de pronto desejáveis (Dahl, 1989, p. 311-322). Assim, a representação política ainda aparece como uma autorização, arvorada desta vez nas instituições da poliarquia para tornar possível uma democracia ampla para a enormidade cidadã que compõe o Estado-nação.

Nos três últimos critérios, por outro lado, sobressai-se a dimensão participativa do pensamento de Robert Dahl. Embora Schumpeter já reconhecesse a implicação de certa liberdade de expressão para a democracia procedimental, Dahl a desloca para um plano mais substancial, porque figura como instituição de base para a poliarquia e porque inclui, em seu espaço do que pode ser dito, expressamente o direito de crítica ao governo constituído e aos elementos que sustentam seu poder (Dahl, 1989, p. 221). Essa forma de participação é tão indispensável que o autor a põe no papel para não haver ambiguidade quanto à sua necessidade. Por si só, pode parecer uma forma de participação sem substância. Entretanto, os critérios seguintes complexificam esse quadro. O requerimento de cada cidadã e de cada cidadão poder se informar por meio de fontes variadas, nesse sentido, tem como corolário o veto ao monopólio da informação por parte do Estado ou de qualquer uma de suas instituições, o que tipifica uma condição formal sob a acepção de que delimita legalmente como a informação circula e de que garante amparo jurídico à existência de informações divergentes. Ao mesmo tempo, porém, esse direito não teria significado se não pressupusesse seu exercício. Isso articula uma imagem da participação democrática que já está aquém da eleição eventual: há meios de se engajar na busca por informações alternativas e, como assegurado pela cláusula da liberdade de expressão, de se tomar parte na sua divulgação, contradizendo as informações hegemonicamente veiculadas. Quem o faz não está mais somente autorizando ou desautorizando por meio de seu voto. Ademais, a exigência da autonomia de associação acentua ainda mais essa dimensão do pensamento de Dahl, sobretudo na sua distinção com respeito a Schumpeter. Ao centralizar esse aspecto, o autor estatui que as cidadãs e os cidadãos tenham como agir, por definição, de forma relativamente independente do governo constituído, de se mobilizarem politicamente não só no momento do voto; que possam formar por si grupos e por meio destes participarem: tão indispensável isso é, que Dahl enxerga aí o modo pelo qual os indivíduos sustentam a variedade de direitos e de liberdades conquistada e pelo qual se cauciona sua busca por novos. Como nota Hirst (1992, p. 58), não obstante as decisões ainda serem tomadas na instância dos oficiais eleitos, em Dahl se observa um irrecusável papel atribuído à participação por vias de organizações autônomas da sociedade civil, que afasta uma redução da participação à representação. Evidentemente, a participação não é absoluta — Pateman (1992, p. 18) pontua as reticências de Dahl quanto a uma participação constante e excessiva — e ainda se encontra institucionalmente subordinada à representação, mas se mantém de pé, ainda assim, que Dahl não conceba a representação sem

essas formas de participação, entendendo, inclusive, estas como condição de operação daquela e da poliarquia enquanto tal. Essas instituições, aliás, aparecem para amparar o espaço democrático de entendimento esclarecido, de participação efetiva, de controle da agenda política e da igualdade de voto (Dahl, 1989, p. 223) — o vínculo entre esses elementos é categórico quanto à irredutibilidade da participação política em uma poliarquia ao voto eventual. Portanto, a ênfase nos modos como o pluralismo se expressa em participação política é uma marca fundamental da versão de democracia procedimental proposta por Robert Dahl.

Se a representação política ainda retém seu caráter formalista no sentido de que se trata de uma autorização mediada e limitada pelas instituições democráticas, há em Dahl maior peso conferido ao substrato participativo para garantir o pleno funcionamento dos procedimentos poliárquicos e, portanto, da democracia em um Estado nacional. A possibilidade de negar um governo por meio do voto é não só instituída legalmente, mas é subsidiada por condições participativas que visam à efetivação do funcionamento da democracia procedimental. Não se concebe cidadania em uma poliarquia sem essa dimensão para, de fato, dizer não. A cada pessoa é assegurado o direito de buscar informar-se pelas mais diversas fontes, de debater livremente suas opiniões e interpretações em sindicatos, associações estudantis, partidos políticos, de organizar-se em suas categorias para dispor de meios de não aceitar passivamente as decisões instituídas pelos oficiais eleitos — não se pode dizer que quem se engaja dessa forma não está participando politicamente. Para que se possa autorizar e desautorizar, é preciso mais do que apenas autorizar e desautorizar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria o caso de que, em uma democracia contemporânea, somente se representa para ausentar-se? Eleito o representante incumbido da deliberação política, cada cidadã e cada cidadão pode retirar-se a seus encargos privados e resumir seus dias, ato que poderia ser mesmo entendido como um voto de fidelidade e de anuência à estrutura formal que o circunda e que o constitui? Essas questões nortearam a análise deste trabalho no sentido de, cotejando os modelos de democracia procedimental de Schumpeter (1950) e de Dahl (1989), inquirir que formas a representação e a participação, estritamente nessa mesma imagem de regime democrático, podem assumir. De forma esquemática, a própria formulação de uma democracia procedimental, se por um lado pressupõe representação de modo formalista como autorização mediada, parece apontar, sobretudo em Dahl (1989), para além da mera forma.

Em Schumpeter, porém, esse elemento se encontra via de regra atenuado. Para o autor, não há conteúdo normativo a ser realçado ou buscado na democracia, concepção contra a qual seu livro dedica páginas a criticar. Diferentemente do modelo clássico de democracia, não há vontade geral ou bem comum que, como em Rousseau (2022), orientariam as decisões

do corpo político; há a descrição de um procedimento de formação de governo. É importante notar que Schumpeter e Rousseau convergem no sentido de não admitirem a representação da vontade geral: em Rousseau (2022), porque a vontade não se representa e, portanto, o cidadão participa quando delibera diretamente sobre a legislação enquanto membro do Soberano; em Schumpeter, porque nem faz sentido falar em uma vontade a ser representada, restando somente a representação como autorização mediada para eleger uma elite que tomará de fato as decisões e, como consequência, a participação como aprovação ou desaprovação periódica dessa classe política eleitoralmente constituída. Assim, aqui de fato parece ser o caso de que, afora a vista de olhos periódica, outorga-se a alguém a autorização para agir dentro de certos limites e se pode dar o papel de cidadão por cumprido.

Dahl (1989), por seu turno, toma nota da apatia que pode provir dessa imagem. Seu modelo, embora mantenha o acento sobre a formalidade da estrutura política da democracia, inclui condições formais para que uma poliarquia seja poliarquia uma que aponte para além da forma. A própria exigência de autonomia associativa, por exemplo, mesmo se tratando de uma instância formal no sentido de que basta ser garantida legislativamente, já direciona a sociedade civil para uma forma de organização que não se restringe aos mecanismos eleitorais ou ao que é simplesmente assegurado pela lei, porque demanda mobilização efetiva dos cidadãos, porque demanda sua participação para além do voto ocasional. E isso, é fundamental entendê-lo, deve ser assim para salvaguardar o funcionamento da própria democracia procedimental. Portanto, se a representação ainda aparece como uma autorização mediada e limitada, os termos desse contrato, por assim dizer, dão muito mais poder de veto e de interdição para a população organizada do que para seus representantes: estes podem ser contestados, removidos; e o contrato garante condições para que a população tenha como o fazer. A poliarquia expande a participação política, portanto, expande-se em grau considerável em relação a Schumpeter, mesmo que se mantendo a imagem procedimental da democracia. Em oposição ao acento aristocrático de Schumpeter, a versão de Dahl enfatiza o pluralismo social e suas formas de organização.

A redução de participar a ser representado, se operante em Schumpeter (1950), desloca-se em uma medida relevante em Dahl (1989): há mais a fazer para participar do que autorizar um representante. Tudo isso, cumpre reiterar, aparece como condições para garantir apenas uma democracia procedimental. Se são o suficiente para garantir o cumprimento desse método, já é outra questão: o relevante a salientar é a necessidade de o procedimento, para se salvaguardar, precisar apontar para além dos próprios termos que o definem enquanto tal. Nesse impasse, nos vínculos e distâncias tensos entre representação e participação, reflete-se a possibilidade de se pensar o que a democracia é e, sobretudo, o que pode ser.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.
- HIRST P. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1993.
- HOBBS T. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MANIN B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MINEUR D. *Archéologie de la représentation politique: structure et fondement d'une crise*. Paris: Sciences Po, Les Presses, 2010.
- PATEMAN C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1997.
- _____. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 15-47, 2006
- PLOTKE, D. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, abril, 1997.
- ROUSSEAU J.-J. *Escritos sobre as artes e a política*. São Paulo: Ubu e Editora UnB, 2022.
- SCHUMPETER J. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova Iorque: Harper & Brothers Publishers, 1950.