

RESUMO

A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori: Uma Defesa da Democracia Representativa

Este artigo pretende aparelhar a teoria da democracia de Sartori para solucionar problemas tanto teóricos quanto práticos, notadamente: (i) construir uma teoria da democracia entre o idealismo/normativismo e o realismo/empirismo; (ii) implementar a democracia em grandes Estados; (iii) promover a defesa das minorias diante da vontade da maioria. Os recursos metodológicos adotados na reconstrução são o aparato dos programas de pesquisa e a metodologia da teoria da ciência. Ambos fornecem a estrutura para a análise teórica distinguindo um núcleo teórico, com os principais pressupostos, reconstruído em artigo anterior, e uma heurística positiva, tratada neste artigo, e que incorpora o instrumental disponibilizado pelo autor no intuito de transformar o projeto democrático sartoriano em uma metodologia de solução de problemas teóricos e práticos.

Palavras-chave: *teoria da democracia; democracia representativa; opinião pública; teoria do processo decisório político; comitês.*

ABSTRACT

The Democracy Theory of Giovanni Sartori: A Defense of Representative Democracy

This article intends to equip the theory of the democracy of Sartori to solve theoretical and practical problems, specially: (i) to construct to a theory of the democracy between the idealism/normativism and the realism/empiricism; (ii) to implement the democracy in great States; (iii) to promote the defense of the minorities of the will of the majority. The adopted methodological resources in the reconstruction are the apparatus of the research programs and the methodology of the theory of science. Both supply the structure the theoretical analysis distinguishing a theoretical hardcore, with the presuppositions, reconstructed in previous article, and a positive heuristic, treated in this article, and that it incorporates the instrument supply for the author to transform the sartorian democratic project into a methodology of solution of theoretical and practical problems.

Keywords: *theory of democracy; representative democracy; public opinion; theory of political decision process; committees.*

A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori: Uma Defesa da Democracia Representativa

Ana Carolina Leister¹

José R.N. Chiappin²

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por propósito reconstruir a teoria da democracia de Sartori enfatizando a operacionalização de seu conceito de “democracia possível” para solucionar problemas tanto teóricos quanto práticos que se colocam à implementação do ideal democrático. A implementação dessa reconstrução racional faz uso de alguns recursos metodológicos que possibilitam refinar essa análise e incrementar sua inteligibilidade. Entre esses recursos são adotados o aparato metodológico dos programas de pesquisa de Lakatos e a metodologia da teoria da ciência, esta última uma estrutura que permite refinar o instrumental lakatosiano. Alguns dos méritos centrais dessa abordagem são: (i) reconhecer as teorias como resultado da atividade de solução de problemas; (ii) reconstruir a estrutura das teorias identificando e dispondo em níveis distintos os pressupostos e a tecnologia concebida por elas para resolver problemas de caráter tanto teórico quanto empírico. O programa de pesquisa lakatosiano é uma unidade epistêmica composta de núcleo teórico e heurística positiva. No núcleo figuram os principais pressupostos de uma teoria ou grupo de teorias e na heurística positiva seu sistema operacional, *i.e.*, a tecnologia capaz de transformar a teoria em tecnologia para solucionar problemas teóricos e empíricos.

A metodologia da teoria da ciência, por sua vez, refina essa estrutura distinguindo, no núcleo do programa (chamado por ela de “metafísica”), pressupostos de natureza ontológica, epistemológica e axiológica, e na heurística positiva (chamada de “lógica da ciência”) os níveis metodológico e metametodológico. Este último relaciona-se à discussão meta-teóri-

1 Professor Adjunto II - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo. Graduada em Direito (USP), Filosofia (USP) e Psicologia (PUC-SP). Mestre e Doutora em Filosofia (USP). Doutoranda em Direito do Estado (USP). Pós-Doutora em Economia (USP).

2 Prof. Associado do Departamento de Economia (FEA/USP). Doutor em Economia (FEA/USP). Graduado, Mestre e Doutor em Física (Instituto de Física/USP). Graduado em Direito (PUC-SP).

ca, i.e., da defesa da teoria ou programa de pesquisa em contraposição às suas concorrentes na área. Neste nível seu discurso é persuasivo, não puramente demonstrativo. O nível metodológico, este sim, é aquele no qual a tecnologia é erigida com base nos pressupostos teóricos do qual é deduzida por meio da lógica demonstrativa. No nível metodológico, assim como na metafísica, identificam-se diferentes níveis de discursos³. São eles: (i) método de construção, no qual conceitos são operacionalizados, princípios intermediários formulados e instrumentos de medição construídos; (ii) método de solução de problemas, no qual são fornecidas explicações para os fenômenos empíricos e são propostas soluções para os problemas empíricos que a teoria pretende abarcar; (iii) método de escolha, que introduz critérios para a avaliação de possíveis soluções dos problemas colocados no interior da teoria. Este último nível é de natureza normativa.

Assim, ao tomar a metodologia da teoria da ciência como instrumento de análise, torna-se disponível uma série de outros recursos metodológicos a ela acoplados: (i) como afirmado supra, o foco na atividade de resolver problemas, identificado como o objetivo último da produção de todo o conhecimento e da construção de teorias; (ii) o conceito de racionalidade como a possibilidade de avaliar a tecnologia construída em termos de sua adequação meios-fins; (iii) a idéia de decisão, que dota a teoria de uma estrutura para tomar decisões relativas a problemas teóricos e empíricos. Outro recurso é a identificação de diferentes discursos para esses níveis, o persuasivo na metametodologia e o demonstrativo na passagem dos pressupostos para a metodologia. A epistemologia pode ainda explicitar o modelo de explicação legítimo a ser adotado no método de solução de problemas e a partir do qual são fornecidas explicações para os fenômenos empíricos referidos pela teoria⁴.

Antes de avançar na reconstrução racional da Teoria da Democracia de Sartori, convém arrolar algumas das abordagens que inspiram o teórico. São elas: (i) a distinção normatividade *versus* positividade na Teoria da Democracia de Dahl, que é utilizada por Sartori para construir sua teoria da democracia *possível*; (ii) uma noção alterada da elite governante de Mosca baseada no mérito, antes que no poder, e associada à noção de grupo de referência⁵; (iii) as noções de democracia majoritária e consorciativa de Lijphart para defender sua idéia de que a regra de decisão mais adequada na democracia é a regra da unanimidade, e não a da maioria; (iv) a teoria dos jogos, adotada em sua teoria de tomada de decisão por meio da abordagem dos comitês; (v) a noção de autonomia política postulada por Maquiavel. Em última instância, toda sua proposta é perpassada por uma influência mais forte que parece constituir uma de suas fontes de inspiração centrais. Trata-se da obra de J.M. Buchanan, particularmente aquela relacionada à *Public Choice*, programa de pesquisa fundado por esse economista político (LEISTER, 2005). Defende-se alhures (LEISTER, 2005), que toda a construção teórica de Sartori relativa ao processo de tomada de decisão segue muito de perto a abordagem do economista e constitui uma tradução da mesma para

3 Para proceder a esta diferenciação pautamo-nos em Copi e Cohen (COPI E COHEN, [1994] 2002) e Breton (BRETON, [1996] 2003).

4 Exemplos desses modelos são: (i) o modelo de explicação individualista metodológico; (ii) o modelo de explicação funcionalista; (iii) o modelo de explicação dedutivo-nomológico (ELSTER, 1983). O modelo sartoriano, por conta de sua ênfase na competição partidária, é funcionalista, e não individualista metodológico. Nesse caso, a democracia opera a contento por conta da mão invisível do mercado eleitoral, como será comentado em momento oportuno.

5 Desta forma, Sartori procura recuperar a noção de elite em seu sentido positivo, i.e., em termos de meritocracia, antes que em seu sentido pejorativo.

a ciência política. Outra influência marcante na teoria sartoriana é a teoria competitiva dos partidos políticos de Downs, teoria esta construída sob os auspícios da economia evolucionária, como será verificado neste artigo⁶.

1. OS PROBLEMAS

Sustentamos que a edificação de toda construção teórica é resultado de um exercício de solução de problemas e consideramos que, ao elaborar sua Teoria da Democracia, Sartori se propõe a dar conta de alguns problemas de natureza tanto teórica quanto empírica. Nesse sentido, toma-se aqui como problema teórico de maior relevância levantado por ele o de construir uma teoria da democracia como um meio-termo entre as matrizes idealismo/normativismo/ racionalismo, de um lado, e realismo/ descritivismo/ empirismo puros, do outro⁷. Para tanto, sua abordagem é balizada inicialmente pela de Dahl, em especial sua obra Poliarquia, para em seguida distanciar-se dela ao considerar que a teoria da democracia implica a postulação de um duplo estatuto, um normativo e outro empírico, tomando ambos como necessários e complementares na instituição de sua Teoria da Democracia⁸. No intuito de viabilizar a aproximação desses dois pólos, um dos recursos metodológicos adotados por Sartori é chamado por ele de “regra de conversão”⁹.

Quanto aos problemas empíricos para os quais a teoria de Sartori busca solução, pode-se citar dois considerados aqui como os mais importantes na sua *Teoria da Democracia Revisitada* (SARTORI, [1987] 1994), quais sejam: (i) o problema de como defender os interesses das minorias, *i.e.*, de como evitar que o princípio da maioria, que caracteriza o regime democrático, leve à exclusão das minorias; e (ii) o problema de como viabilizar a democracia em larga escala, ou seja, para grandes Estados. Como sua estrutura vincula os dois prob-

6 A título de curiosidade, cabe ressaltar que o modelo de explicação adotado por Buchanan é o individualista metodológico (ou individualista institucional, em algumas de suas obras), ao passo que aquele encampado por Downs é o funcionalista.

7 Identifica-se aqui que a diferença entre racionalistas franceses e empiristas ingleses e estadunidenses, tal como postulada por Sartori, deve sua origem à diferença de ontologias. Assim, enquanto para os primeiros os conceitos de ‘povo’ e ‘Estado’ são unidades abstratas irreduzíveis a um agregado de indivíduos (v.g., a noção de ‘vontade geral’ formulada por Rousseau), para os empiristas as noções de ‘povo’ e ‘governo’ são resultantes da soma de indivíduos e práticas concretas.

Como veremos em Sartori, a despeito de questionar muito da abordagem racionalista, sua opção ontológica é por entidades abstratas, antes que concretas. Essa sua opção, não obstante, parece pautar-se pela noção de Estado de Maquiavel, no lugar daquela de vontade geral de Rousseau, *i.e.*, as entidades são abstratas e não agregados de indivíduos porque a esfera das decisões políticas não apenas suplanta em termos quantitativos a das decisões individuais, mas ainda porque é de outra natureza.

Por outro lado, sua diferença central com relação a Maquiavel decorre da importância atribuída por Sartori à normatividade – que é, contudo, uma ética (Verantwortung), apesar de não corresponder à ética cristã de cunho pessoal criticada por Maquiavel. Outro motivo para Sartori trabalhar com entidades abstratas é a possibilidade de, por meio desse recurso, evitar a personalização do poder, tanto em termos de um governante individual como de uma maioria qualquer (maiorias cíclicas admitem essa interpretação).

8 Por esta razão, Sartori difere de Dahl, pois este último atribui o termo ‘democracia’ apenas ao regime ideal, sustentando que, empiricamente, as democracias possíveis são unicamente esboços desse ideal, nomeando-as, portanto, ‘poliarquias’. Para Sartori, uma vez que “a democracia deve a própria existência a seus ideais” (SARTORI, [1987] 1994, p. 24), então a democracia ideal está também corporificada naquela obtida empiricamente. Daí não haver necessidade de adotar dois termos diversos para distinguir democracia ideal e democracia possível.

9 Estas regras de conversão, a exemplo dos ‘princípios intermediários’ postulados por Benjamin Constant, constituem sua tentativa de vincular a normatividade à empiria.

lemas, ela pode ser apresentada como a possibilidade de viabilizar a democracia de massa sem incorrer na ditadura da maioria.

A solução para esse problema implica a construção de uma teoria da democracia do tipo representativa e elitista, ou ainda verticalizada, na qual o poder é fragmentado em unidades de decisão diminutas denominadas “comitês”, que tendem a se proliferar no regime democrático, garantindo um ambiente político plural e competitivo análogo ao funcionamento da instituição de mercado¹⁰. O instrumental que garante a operacionalidade dessas unidades de decisão inclui uma teoria da opinião pública e uma teoria do processo de decisão. A primeira exige como condição a autonomia da opinião pública. A teoria do processo de decisão, por sua vez, inclui os seguintes componentes: (i) a regra de decisão da unanimidade, em oposição à regra da maioria; (ii) um sistema de compensações incluindo pagamentos internos, externos e paralelos, tomado da teoria dos jogos; (iii) a noção de jogos cooperativos ou de soma positiva. Por outro lado, o requisito que põe essa estrutura em funcionamento é aquele que assume a diferença de intensidade entre as preferências¹¹.

2. LÓGICA DA CIÊNCIA

Nesta seção serão considerados os principais instrumentos disponibilizados na Teoria da Democracia de Sartori. Esses instrumentos são classificados diferentemente a partir da função que exercem na teoria. Assim, instrumentos ligados à Teoria da Democracia de Sartori propriamente dita são comentados no método de construção. Esses instrumentos permitem operacionalizar seus conceitos centrais. Instrumentos utilizados por Sartori para selecionar a melhor entre as teorias políticas disponíveis no âmbito da política são considerados no método de escolha. Finalmente, as ferramentas ligadas ao uso de sua teoria na solução de problemas teóricos e práticos compõem o método de solução de problemas.

2.1. Método de construção

Como vimos na epistemologia, a Teoria da Democracia de Sartori é dotada de um duplo estatuto, normativo e empírico. Observa-se ainda que essas duas versões da teoria da democracia interagem por meio do mecanismo de tentativa e erro, que permite ajustar a teoria da democracia plausível ou operativa. O resultado da interface normatividade-empíria é expresso na forma de regras de conversão. As regras de conversão postuladas por Sartori remontam à noção de “princípios intermediários” de Benjamin Constant. Segundo este último, “princípios intermediários” são um meio-termo entre princípios básicos e a realidade, *i.e.*, definem as condições de aplicação dos princípios básicos¹². Assim, considerando que, para Sartori, os princípios básicos ou puros são os ideais que formam a teoria normativa da democracia e, por outro lado, que a realidade ou os dados empíricos formam sua versão empírica, então as regras de conversão são a tradução dos ideais para a reali-

10 Ao mesmo tempo, a interação entre essas unidades de decisão e o povo que elas representam é viabilizada em função da representação e do mecanismo de feedback.

11 Estes três componentes são elementos centrais da estrutura teórica formulada por Buchanan em seu programa de pesquisa, a *Public Choice*. A incorporação das diferentes intensidades de preferência ao processo decisório é fator fundamental para fazê-lo operar.

12 A temática envolvendo Kant e Constant acerca do direito de mentir girou em torno desses princípios intermediários, os quais Kant repudiava por completo, uma vez que aceitá-los implicava interpretar imperativos categóricos como se fossem hipotéticos.

dade, *i.e.*, são um meio de aplicar os ideais ao mundo, considerando, como comentamos no nível da metafísica, que ideais podem ser “parcialmente” realizáveis (ou seja, realizáveis sob condições)¹³. Essas regras compõem o plano teórico médio ou intermediário comentado na epistemologia.

A realização parcial dos ideais pode ser implementada de várias maneiras. Assim, os ideais podem, por exemplo, assumir o papel de oposição aos fatos, o que caracterizaria seu poder destrutivo; poderiam, alternativamente, fornecer um parâmetro de avaliação crítica, o que denotaria então seu poder construtivo. Para que a função dos ideais possa se tornar efetiva, é necessário, porém, traduzi-los segundo regras de conversão¹⁴. Além disso, como postulado em outro artigo (LEISTER e CHIAPPIN, 2010), essas regras de conversão devem operar no sentido de buscar a otimização ou a realização parcial dos ideais, e não sua maximização, *i.e.*, sua realização absoluta¹⁵. Uma vez expresso o mecanismo básico de operacionalização dos componentes centrais de sua Teoria da Democracia, vejamos como ele funciona.

Sartori considera como princípio democrático básico aquele que expressa que todo poder deve ser imputado ao povo, que, na ontologia, havia sido definido como seu detentor titular ou nominal. Todavia, em função de seu tamanho, que é a base para postularmos a propriedade abstrata atribuída à entidade *povo*, sabemos que o exercício do poder por essa entidade é tarefa impossível de se materializar. Portanto, o princípio puro deve ser traduzido por meio de uma regra de conversão para se tornar operacional. A regra de conversão traduz, então, o princípio democrático puro, que atribui todo poder ao povo, em “representação”, imputando o poder, originalmente atribuído ao povo, a uma determinada minoria deste. Destarte, representação consiste em investir representantes políticos no poder de que o povo é titular. Esse investimento é construído e operacionalizado por meio de regras e leis.

2.1.1. Construindo O Conceito De Democracia

Seguindo o caminho traçado por Sartori, esta discussão inicia-se com a tentativa do teórico de definir a democracia como conceito. O método adotado pelo teórico para buscar uma definição da democracia é identificar o termo oposto a ela. Para tanto, considera que termos contrários não diferem segundo graus, *i.e.*, não diferem quantitativamente, mas são ontologicamente distintos, ou seja, sua diferença é dada qualitativamente. Por outro lado, uma vez definido o termo, podemos nos valer do tratamento de graus, que é uma análise posterior à da definição, dentro da classe criada.

Assim, no intuito de encontrar o termo oposto à democracia, Sartori analisa as noções de “autoritarismo”, “absolutismo”, “totalitarismo”, “ditadura” e “autocracia”, e é a esta última que ele opõe seu conceito de democracia. A diferença entre os dois conceitos pode ser buscada nos termos dos princípios constitutivos de cada um deles. Dessa forma, enquanto

13 Ainda que, em última instância, a função dos ‘princípios intermediários’ de Constant seja muito mais de indicar quando exceções devem ser feitas à regra, como interpretava Kant.

14 Estas regras parecem permitir ainda, embora isso não tenha sido formulado explicitamente por Sartori, instituir uma ponte entre a macroteoria, formada de generalizações abrangentes, e as microevidências, que são restritas demais para as generalizações que se propõem a testar (SARTORI, [1987] 1994, p. 21).

15 A interpretação de princípios como mandamentos de otimização é adotada também nas teorias principiológicas mais modernas do direito, notadamente Alexy (ALEXY, 2008).

na autocracia o poder é obtido por autoproclamação, *i.e.*, alguém assume o poder em seu próprio nome, particularizando-o, de modo que o poder passa a pertencer a alguém, na democracia o poder pode ser outorgado apenas por terceiros e é sempre concedido numa base revogável. Ademais, o método de definição do conceito de democracia de Sartori indica que tal definição exige tanto uma versão empírica quanto uma normativa. O teórico comenta:

o problema de definir democracia é duplo, exigindo, por assim dizer, tanto uma definição descritiva quanto prescritiva (SARTORI, [1987], 1994, p. 24). É preciso então termos em mente que o termo democracia nos leva a uma definição prescritiva e que teremos de procurar também uma definição descritiva (idem, p. 30).

Mais adiante veremos como Sartori constrói essas definições bidimensionais, *i.e.*, descritiva e normativa, do termo democracia. A transmissão e o exercício do poder, que incluem a investidura, a limitação, a substituição e a prevenção de abusos do poder, são regulados por instrumentos constitucionais, que são regras implementadas por estruturas ou instituições jurídicas, regras estas objetivas e independentes das duas entidades instituídas em sua ontologia. Por meio dessas regras viabiliza-se a escolha periódica de representantes políticos por meio do processo eleitoral. A eleição consiste no plano horizontal da democracia (ainda que mesmo aí Sartori encontre dificuldade em ver um plano absolutamente horizontal), pois inclui a participação de todo o povo. Por outro lado, em função da noção de proporção, quanto maior o denominador, *i.e.*, a quantidade de votantes, menor é o papel atribuído a cada um particularmente na decisão final. Por essa razão é que nem mesmo na eleição podemos falar de indivíduos ou agregado de indivíduos na teoria de Sartori. O teórico comenta: “Quando falamos de participação eleitoral e, em geral, de participação em massa, o conceito é exagerado e indica, mais que qualquer outra coisa, uma ‘participação simbólica’, um sentimento de estar incluído” (SARTORI, [1987] 1994, p. 311).

A regra suprema que regula o processo eleitoral e define o resultado da eleição é a regra da maioria. É essa regra que operacionaliza a escolha por meio da soma dos votos. Nesse sentido, o candidato que obtém mais votos é o vencedor. Portanto, a despeito da escolha ser operacionalizada através da soma dos votos de eleitores individuais, importa apenas o montante total dos votos, ou, melhor dizendo, a porção majoritária desse montante, a maioria, que é aquela que determina a escolha final no âmbito das eleições. Novamente a noção de indivíduo é evitada por Sartori, que considera o povo apenas enquanto maioria ou minoria.

Desse modo, uma vez que na eleição opera o princípio da maioria absoluta, *i.e.*, aquele que ganha, ganha tudo, de forma que nela as minorias não têm vez, Sartori procura atribuir à eleição um peso menor em termos de decisão. Segundo ele, a eleição não é um momento de decisão, ou então é decisão apenas num sentido fraco do termo¹⁶. A esse respeito, comenta o teórico:

A tomada de decisões é uma categoria muito ampla e que abrange fenômenos muito distintos. Os eleitores, como dissemos, decidem; mas as decisões eleito-

16 Como veremos, Sartori atribui um peso muito maior à sua teoria dos sistemas partidários do que à teoria eleitoral propriamente dita indicando explicitamente seu viés funcionalista.

A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori

rais são muito diferentes das tomadas de decisão num processo de deliberação. Assim, o que um eleitorado decide não é o que um comitê decide; na verdade, a decisão eleitoral tem pouco em comum com a decisão deliberativa. Em particular, as decisões eleitorais são, enquanto decisões, muito vagas; decidem apenas, ou em geral, “quem vai decidir”. (...) Assim, referimo-nos aqui ao princípio da maioria enquanto instrumento eleitoral (não enquanto instrumento de tomada de decisões) (SARTORI, [1987] 1994, p. 192).

Portanto, assumimos que sua teoria da decisão aplica-se exclusivamente à classe governante, *i.e.*, à entidade “representante político”, e não à entidade “povo”¹⁷. Assim, os determinantes do comportamento dos eleitores são tratados não numa teoria da decisão, mas numa teoria da opinião pública¹⁸. Não abordaremos nesta seção nem sua teoria da decisão, nem sua teoria da opinião pública, que serão consideradas em detalhe no método de solução de problemas. Segundo Sartori, a eleição tem o papel de evitar que quem quer que seja se autoproclame “o melhor”, ou o detentor do poder. Essa idéia é consistente com a definição da democracia como oposta à noção de autocracia que consideramos acima.

Nada obstante, o teórico adverte que o sentido qualitativo do termo tem sido atualmente desvirtuado, levando à prevalência de seu sentido quantitativo. Além disso, um outro papel qualitativo que pode ser atribuído à eleição enquanto mecanismo democrático é expresso pela teoria da competição democrática. Daí deduz-se, segundo Sartori, que uma das funções centrais da eleição é permitir que o povo “condicione” potencialmente a tomada de decisão daquele que o representa. Nessa perspectiva, não é o povo que toma decisões, mas, em função da suposição do princípio de reações antecipadas (uma espécie de mecanismo de *feedbacks* e *retro-feedbacks*) postulado por Friedrich e aceito por Sartori, o representante torna-se sensível às demandas básicas do povo. Esse princípio opera do seguinte modo, como enuncia Sartori:

autoridades eleitas em busca de reeleição (numa situação competitiva) são condicionadas, em sua decisão, pela antecipação (expectativa) de como os eleitorados vão reagir ao que elas decidem. Portanto, o princípio das reações antecipadas fornece o elo entre insumo e produto, entre o procedimento (conforme a definição de Schumpeter) e suas consequências (SARTORI, [1987] 1994, p. 209)^{19/20}.

Desse modo, se na democracia o poder é delegado pelo povo por meio do processo eleitoral, tal mecanismo estabelece a responsividade dos líderes com relação aos liderados. Para obter o poder, aqueles que aspiram ao cargo de representante agem num ambiente competitivo. É em função dessa propriedade competitiva do ambiente político que a analogia entre política e economia faz sentido, posto que a competição política é tida como idêntica à

17 Em última instância, a teoria da decisão é aplicada às instituições governantes, antes que aos representantes políticos. Essa terminologia visa não particularizar o poder de modo que não permaneça na mão desses representantes.

18 Ao considerar que o povo não decide, mas opina, Sartori procura atenuar tanto o papel da eleição quanto o do povo na democracia.

19 Convém ressaltar que este princípio seria válido apenas em países cujos sistemas eleitorais permitiriam a reeleição. A esse respeito ver, por exemplo, a comparação empreendida por Carey (1998) entre os sistemas eleitorais da Costa Rica e da Venezuela.

20 O que faz com que o fim do representante passe pela coletividade é, portanto, a possibilidade de reeleição.

competição de mercado. Por essa razão, Sartori denomina-a mercado eleitoral. No entanto, não é porque os eleitores são racionais e maximizam sua utilidade que Sartori acredita que a política possa ser reduzida às leis que governam a economia. Ou seja, não é em função da inclusão de uma teoria da decisão do indivíduo, mas em função da competição no mercado eleitoral que é possível sua redução à teoria econômica das leis de mercado. Trata-se aqui, mais uma vez, da crença na mão invisível, no caso, a mão invisível que opera sobre o mercado eleitoral²¹. A este respeito, Sartori comenta:

A democracia está para a política assim como um sistema de mercado está para a economia. Da mesma forma como não conhecemos método melhor de proteção ao consumidor que a proibição da concentração monopolista do poder econômico, não conhecemos um modo melhor de manter a liberdade do que deixar os partidos (no plural) competirem entre si (SARTORI, [1987] 1994, p. 117).

É nesse mesmo sentido que Sartori se opõe à teoria da oligarquia dos partidos políticos proposta por Michels. Para ele, o que garante a democracia não é o modelo estrutural de Michels, mas um modelo dinâmico de democracia. Citamos Sartori:

nosso problema – compreender como uma sociedade política pode ser democrática – começa exatamente no ponto em que Michels parou. Ao invés de examinar o interior das organizações, vamos olhar para fora, para a interação entre organizações antagônicas e concorrentes – organizações políticas, é claro (SARTORI, [1987] 1994, p. 208).

A solução sartoriana é construída via Downs. E não importa se os agentes (“representantes”) são ou não racionais, porque a mão invisível que opera sobre o mercado eleitoral premia apenas aqueles representantes que racionalmente sabem (ou aprendem a) ser responsáveis. Para Sartori, portanto, é porque a eleição é competitiva que, em última instância, a democracia política torna-se possível. Isso não significa supor que a participação do povo não tem função alguma, mas que tal participação *per se* não é condição suficiente para produzir democracia. Sartori comenta: “democracia é o subproduto de um método competitivo de renovação de lideranças” (SARTORI, [1987] 1994, p. 209).

Nessa perspectiva, o povo não tem um papel ativo, mas passivo, *i.e.*, o povo não age, mas somente reage às decisões dos representantes políticos²². Por outro lado, a competição eleitoral é sustentada por Sartori como a condição mais elementar da democracia:

É claro, então, que a teoria competitiva de democracia não constitui a totalidade da teoria. Mas dota a teoria descritiva de uma série de condições necessárias e suficientes para a existência de uma democracia política. É correto dizer que a teoria competitiva define democracia “minimamente” (idem, p. 210).

Por consistir na exigência mínima da democracia, Sartori estabelece a correspondência

21 Por analogia à economia, sua matriz é antes a economia evolucionária de Nelson e Winter que o *mainstream* neoclássico (NELSON, WINTER, [1982]).

22 Evidentemente, numa teoria democrática deste tipo não há necessidade de atribuir racionalidade ao eleitorado.

entre a teoria competitiva e a versão empírica ou descritiva da teoria da democracia, *i.e.*, a teoria da competição não pode ser um ideal inalcançável, sob pena da democracia tornar-se um sistema de governo empiricamente inviável. Desse modo, a teoria competitiva mais o princípio das reações antecipadas que opera graças à possibilidade de realização de eleições periódicas são os elementos centrais que compõem, em última instância, a teoria empírica ou descritiva da democracia de Sartori. Para o teórico, essas são as condições que atestam a plausibilidade da democracia enquanto construção empírica viável ou passível de materialização. Resta-nos, então, verificar como Sartori constrói a teoria normativa da democracia, cuja função é aperfeiçoar a democracia já instituída. Quanto à diferença entre as teorias empírica e normativa da democracia, o teórico afirma que “o que torna a democracia possível não deve ser confundido com o que torna a democracia mais democrática” (SARTORI, [1987] 1994, p. 214).

O que torna a democracia “possível”, segundo vimos, está expresso na teoria empírica da democracia que contém a definição de democracia em termos qualitativos (o que é a democracia). O que a torna “mais democrática” será apresentado como conteúdo da versão normativa da teoria da democracia, que trabalha com a noção de democracia em termos de graus.

Enquanto caracteriza sua teoria empírica da democracia como uma teoria de seleção de representantes, sua versão normativa trata fundamentalmente de seu sistema de governo²³. Assim, a democracia é definida na versão empírica como uma “poliarquia eleitoral” e na versão normativa é definida em termos de uma “poliarquia seletiva e de mérito”. Sua justificativa para proceder a essa transição é expressa no seguinte comentário feito por Sartori:

A essa altura do argumento, deve estar claro que a teoria competitiva-poliárquica da democracia é, em termos gerais, uma teoria descritiva que explica de fato como as democracias funcionam e atuam. O passo seguinte do argumento é mostrar que uma teoria descritiva não é suficiente, que também precisamos de uma teoria prescritiva da democracia. (SARTORI, [1987] 1994, p. 221)

E mais adiante: “Com a democracia definida como uma poliarquia eletiva não nos referimos ao ‘bom’ funcionamento do sistema, pois a competição eleitoral não garante a qualidade dos resultados, apenas seu caráter democrático” (SARTORI, [1987] 1994, p. 233).

Dessa forma, a regra da maioria que opera na eleição define democracia quantitativamente, *i.e.*, em termos de seleção por contagem de votos, mas não qualitativamente, ou seja, como o regime pode instituir as melhores lideranças, uma vez que quantidade não necessariamente gera valor. Destarte, torna-se necessário uma teoria que vise, nos termos de Sartori, “*vincular valor e quantidade*”.

Ao apresentar sua versão normativa da teoria, Sartori assume que ela se resume a três componentes, quais sejam, uma teoria de referência das elites juntamente com duas definições, a de poliarquia seletiva e a de poliarquia de mérito. Para Sartori, a noção de seleção em termos de seleção do(s) melhor(es) não implica a desconsideração do princípio de igualdade subjacente à teoria democrática, pois, para ele, a equalização pode ser feita em duas direções, ou “por cima” ou “por baixo”. Dadas essas duas direções, o teórico afirma que

23 A teoria empírica da democracia corresponderia, em última instância, à sua teoria eleitoral. Por outro lado, sua teoria normativa refere-se à elite propriamente dita.

equalizar não é nivelar por baixo, mas igualar segundo o mérito, tomando de empréstimo a noção de “igualdade proporcional” de Aristóteles. Segundo esta, deve-se designar a cada um segundo seu mérito.

Assim, à sua noção de poliarquia seletiva é acrescida a noção de poliarquia de mérito. Dessa forma, a elite deve ser, para Sartori, aquele grupo digno de escolha. Trata-se da pressuposição, por parte do autor, de que existe um grupo de referência, o que não implica que seja este o grupo que efetivamente detém o poder. O grupo de referência, alvo de observações constantes, dá referência com base nas virtudes que possui efetivamente. Carreia, pois, um parâmetro de valor da elite que, a partir da noção de igualdade, “faz surgir um movimento ascendente, uma elevação valorativa, quando ligada à ‘elite’ – desde que o termo seja concebido como um grupo de referência e faça parte de uma teoria de referência das elites” (SARTORI, [1987] 1994, p. 231-2). Portanto, ao contrário da corrente antielitista, que desvaloriza a noção de elite buscando a equalização de todos por baixo, Sartori interpreta sua noção de elite em termos positivos. A esse respeito, comenta:

que, ao desvalorizar a meritocracia, obtemos simplesmente a demeritocracia; que, ao desvalorizar a seleção, obtemos simplesmente uma seleção às avessas; e que, ao desvalorizar a igualdade de méritos, obtemos simplesmente a igualdade de falta de méritos. (SARTORI, [1987] 1994, p. 232)

A partir da noção de elite enquanto grupo dotado de virtudes, e não necessariamente de poder, como classe de dominação, Sartori define as duas principais virtudes esperadas do representante político. São elas: (i) responsividade às demandas do povo; (ii) responsabilidade independente. Essas duas capacidades podem comumente se opor, pois a responsividade em seu estado puro, *i.e.*, a consideração de todas as demandas feitas ao governo, leva à sua inoperância e à sua incapacidade de tomar decisões, em função da impossibilidade de atender a todas essas demandas²⁴. Por isso, tal característica deve ser contrabalançada pela virtude da responsabilidade independente, que não é outra coisa senão a capacidade de liderança, segundo Sartori²⁵. Terminamos neste ponto a operacionalização dos principais componentes de sua Teoria da Democracia, tanto em sua versão descritiva quanto normativa, e passamos a considerar a seguir as ferramentas disponibilizadas pelo teórico no intuito de selecionar a melhor entre as teorias políticas disponíveis, no caso, sua própria Teoria da Democracia.

2.2. Método de escolha

Para Sartori, a escolha entre teorias que expressam diferentes regimes políticos deve ser empreendida considerando-se que tais teorias são imbuídas de um duplo estatuto, quais sejam, o estatuto normativo e o estatuto empírico ou real. Nesse sentido, a comparação entre diferentes teorias implica a comparação da versão normativa da teoria *x* com a versão normativa da teoria *y* e também a comparação da versão empírica da teoria *x* tal como ela funciona na realidade com a versão empírica da teoria *y*. Para Sartori, esse procedimento

²⁴ A responsividade sozinha levaria ao populismo.

²⁵ Observe-se que mesmo o mecanismo de *reações antecipadas* dos representantes com relação ao povo tem sua função amenizada na teoria, já que deve ser contrabalançado pela atitude de responsabilidade independente (*i.e.*, há um ponto ótimo resultante de um equilíbrio entre as duas virtudes). Essa virtude, responsabilidade independente, já podia ser encontrada nos textos de E. Burke.

implica que valores não devem ser confundidos com fatos, sob pena de selecionar como *a melhor* uma teoria *x* em detrimento de outra *y* porque *x* foi considerada em termos de sua versão normativa, *i.e.*, de seus ideais, enquanto *y* foi avaliada segundo o modo como ela funciona efetivamente. O teórico comenta que esse tipo de engano consiste num erro de má-fé por parte do analista político visando privilegiar uma certa abordagem em detrimento de outra. A esse respeito, Sartori observa:

Distinguir entre *é* e *deve ser*, real e ideal, apresenta complexidade, mas também desfaz confusões. Consideremos, por exemplo, a afirmação “o socialismo é superior à democracia liberal”. Devia ser óbvio que, para justificar essa ou qualquer outra avaliação comparativa entre regimes, é preciso comparar o real com o real e/ou o ideal com o ideal. Não vale comparar o socialismo enquanto ideal com a democracia na realidade. Na verdade, isso é trapacear. (...) Atentar para a distinção entre *é* e *deve ser* mostra imediatamente o absurdo de afirmar que o ideal de uma coisa é superior à realidade de outra. (SARTORI, [1987] 1994, p. 30).

Desse modo, consideramos que a contribuição central de Sartori no nível do método de escolha de teorias é atentar para a necessidade de discriminar o duplo estatuto das teorias políticas, no intuito de evitar que se incorra no tipo de erro apontado por ele no trecho transcrito acima.

2.3. Método de solução de problemas

Nesta seção são tratados não os instrumentos desenvolvidos por Sartori no intuito de operacionalizar sua própria teoria, mas as ferramentas concebidas a partir dela para resolver problemas empíricos. Nesse sentido, consideramos que o teórico desenvolve duas teorias com o fim de resolver problemas empíricos. São elas: (i) sua teoria do processo decisório, que deve dar conta do problema de como os representantes políticos tomam decisões no regime democrático²⁶ e resolver o problema de como preservar os direitos das minorias, dada a regra da maioria que caracteriza a democracia; (ii) sua teoria da opinião pública, cuja maior preocupação é garantir que o governo permaneça sensível às “demandas básicas do povo”.

2.3.1. Teoria da opinião pública

Dado que para Sartori, como sustentado na reconstrução ontológica feita em artigo anterior (LEISTER E CHIAPPIN, 2010), o povo enquanto eleitorado não é racional ao tomar decisões, o teórico deve considerar suas decisões unicamente no sentido fraco do termo. Uma vez que a eleição é apenas um “decidir quem vai decidir”, Sartori deve buscar subsídios para explicar como o eleitorado decide. (Ou seja, se ele não decide racionalmente, principalmente por conta da complexidade das decisões políticas, então sobre que outras bases ele decide.) Segundo ele, a decisão do eleitorado é pautada pela opinião pública. O conceito de opinião pública é definido por Sartori como “uma configuração de atitudes e um aglomerado de demandas básicas” (SARTORI, [1987] 1994, p. 171)²⁷. Sua teoria da

26 Sartori não adota o termo ‘instituições’. Segundo seus termos, o correto seria chamar tais instituições de *comitês*, *i.e.*, instituições cujos membros são eleitos pelo povo, como veremos adiante.

27 Aliás, segundo Sartori, a opinião pública é um conceito político, pois suas informações são relativas à *res publica* (SARTORI, [1987] 1994, p. 125).

formação da opinião pública pauta-se por três modelos: (i) o modelo da cascata (↓); (ii) o modelo do borbulhamento (↑); (iii) o modelo das identificações do indivíduo com grupos concretos de referência (↓). Juntos, esses modelos formam os ingredientes da composição global da opinião pública.

No modelo da cascata, a direção da formação e difusão das opiniões é descendente, *i.e.*, parte da elite para o povo²⁸. Nesse processo descendente, os mecanismos de difusão são os meios de comunicação de massa e, em cada nível da descida, as opiniões são reformuladas horizontalmente. Nesse modelo, a informação assume sua relevância máxima. No modelo do borbulhamento, a direção da formação das opiniões é ascendente e deriva da massa de intelectuais pobres cuja origem remonta, segundo Sartori, à enorme expansão do ensino superior. Esses intelectuais pobres formam a elite das massas. Nesse modelo, a importância da informação é menos relevante do que no modelo anterior, mas ainda é relevante. No terceiro modelo, qual seja, o modelo das identificações, o indivíduo forma opinião em função do mecanismo de identificação com os grupos concretos dos quais participa. Nesse modelo, a informação é irrelevante, segundo ele.

Nesse caso, segundo Sartori, as identificações servem para explicar “opiniões que não resultam de exposição à informação”, *i.e.*, opiniões formadas independentemente da informação e que, não raro, podem ser inclusive “*contrárias à evidência transmitida pela informação*”²⁹. Suas opiniões são antes formadas por meio da identificação a esses grupos concretos. Assim, enquanto no modelo da cascata o eleitorado é mais suscetível à manipulação, as opiniões formadas a partir do modelo de identificações “constituem o aspecto menos flexível e menos vulnerável da opinião pública” (SARTORI, [1987] 1994, p. 136). O modelo do borbulhamento, em termos de flexibilidade e capacidade de manipulação, encontra-se num nível intermediário entre os outros dois.

Segundo Sartori, as condições disponíveis na teoria da democracia que operam no sentido de evitar a manipulação da opinião pública no modelo da cascata são: (i) sistema educacional não doutrinário; (ii) unidades plurais de influência; (iii) descentralização ou dispersão dos meios de comunicação (estruturação policêntrica dos meios de comunicação); (iv) interação competitiva pressuposta entre eles³⁰. Por meio dessas condições forma-se uma sociedade pluralista, ao mesmo tempo em que é instituído um mecanismo de controle recíproco, pois, segundo Sartori, “todo canal de informação está exposto à vigilância dos outros” (SARTORI, [1987] 1994, p. 140). O controle recíproco (fiscalização intersubjetiva) garante, assim, a correção da informação no sentido da objetividade e da busca de um ideal de verdade. Essas condições e os mecanismos gerados a partir delas garantem uma opinião autônoma, independente, que, para Sartori, é condição suficiente no que concerne ao eleitorado para a viabilidade da democracia, substituindo a condição da racionalidade atribuída por ele a uma série de interpretações da teoria democrática:

A primeira questão é, portanto, que ao esperar uma opinião pública racional (que se expressa no voto racional) que não parece passível de definição, ou

28 Este modelo justifica a idéia de ideologia dominante.

29 Portanto, a opinião pública não pode se reduzir, em última instância, apenas à informação.

30 Dessa forma, se a analogia da economia com a política não se sustenta para o indivíduo, ela se sustenta tanto na estrutura competitiva interpartidária quanto na regulação dos mecanismos de comunicação de massa. Sartori comenta: “*Em síntese, a autonomia da opinião pública pressupõe condições semelhantes às condições de mercado*” (SARTORI, [1987] 1994, p. 139).

A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori

não existe, o que se perde de vista é o requisito crucial de uma opinião pública autônoma que se expresse livremente. Pode-se objetar que isso é contentar-se com muito pouco. Mas esforcei-me para mostrar que esse requisito não é em absoluto um dado fácil. Seja como for, um “parâmetro racional” ou representa mal a realidade (...) ou faz exigências impossíveis ao demos e, assim, a todo o edifício da democracia (SARTORI, [1987] 1994, p. 155)

Com base em sua noção de opinião pública, Sartori tece alguns comentários acerca de sua relação com a eleição, *i.e.*, como a opinião pública é operacionalizada na eleição. Esses comentários decorrem da constatação de que o eleitorado é mal informado e apático com relação à política³¹. Segundo o teórico, nem a melhoria da qualidade ou veracidade da informação, nem o aumento do nível de instrução, nem sequer a democracia participativa (interesse pela participação) seriam capazes de reverter esse quadro. Em função dessa característica, ele propõe dois modelos do comportamento eleitoral. O primeiro é o “modelo do voto referido a questões específicas” e o segundo o “modelo de identificação partidária”. Para Sartori, esses modelos são apenas pólos extremos de um comportamento multivetorial.

A participação direta defendida por muitos teóricos como motivadora do interesse pela política é associada por Sartori à noção de intensidade, que, todavia, não leva o eleitorado a um maior interesse pela política nem transforma a informação que este possui em conhecimento. Intensidade, segundo ele, é aliás “*o solo menos adequado para o conhecimento*” (SARTORI, [1987] 1994, p. 165) e gera mais mal para a política democrática do que o cidadão apático (*i.e.*, levaria ao extremismo). Sartori afirma que, diferentemente de Berelson, não faz a apologia da apatia, assim como não louva a participação direta e intensa na política. Segundo ele, tudo o que é possível exigir da opinião pública é sua autonomia, pois, independentemente de atribuímos ou não racionalidade ao eleitorado, ele condiciona a decisão do político, graças à noção de *reações antecipadas* comentada no método de construção. Portanto, a opinião pública livre é condição suficiente para fazer funcionar esse “mecanismo de reações antecipadas” por parte do representante, não se exigindo da opinião pública qualquer outra coisa. A expressão da opinião pública na eleição reflete a função meramente consultiva imputada ao povo no processo democrático.

Ademais, por meio do conceito de opinião pública chegamos à noção de “governo por consentimento”, que supõe que as eleições refletem (de algum modo) as opiniões do eleitorado. O consenso não é geral, mas relativo a três componentes: (i) valores supremos; (ii) regras procedimentais; (iii) políticas governamentais. Dessas, apenas o consenso quanto às regras procedimentais é condição necessária para a democracia³². No que concerne às políticas governamentais, inclusive, o dissenso é extremamente útil no sentido de formar diferentes partidos que se opõem uns aos outros e operacionalizam o mecanismo de crítica engendrado no regime democrático pela oposição. Uma vez especificada a teoria de Sartori sobre a opinião pública, sustentando a relevância da autonomia da mesma como pré-requisito da democracia, o que dispensa a exigência da racionalidade por parte do eleitorado como condição da democracia, expomos a seguir sua teoria da decisão.

31 Isto é mais do que dissemos, quer dizer, que a culpa das escolhas não racionais era da complexidade das questões políticas.

32 O consenso é primordial na regra suprema relativa ao modo como os problemas devem ser resolvidos, ou seja, na regra de solução de conflitos. Essa regra é a da maioria, que deve ser aceita consensualmente, sendo a condição *sine qua non* da democracia.

2.3.2. Teoria do processo decisório democrático

Vimos que a concepção de democracia de Sartori inclui duas teorias “puras”, uma empírica que consiste em sua teoria do sistema eleitoral ou da competição interpartidária, e outra normativa, que corresponde à sua teoria das elites. Por outro lado, duas teorias mais pragmáticas são identificadas nessa sua abordagem. São elas: (i) a teoria da opinião pública atribuída ao povo, que visa explicar o comportamento eleitoral, o que leva Sartori a concluir, por um lado, que o povo tende a não agir racionalmente (ou no mínimo que o comportamento racional do eleitorado não é pré-condição da democracia) e, por outro, que a fonte de formação da preferência do eleitorado, a opinião pública, deve ser autônoma e independente, sendo esta a única exigência feita em sua Teoria da Democracia para fazer operar o mecanismo das *reações antecipadas*; (ii) a teoria da decisão política relacionada aos representantes políticos ou às instituições governamentais, sendo esta mais especificamente aquela que ele deriva de Buchanan e Tullock (BUCHANAN E TULLOCK, [1962] 1971). Supõe-se que, na teoria da decisão de Sartori, decisão não é algo atribuído a um indivíduo, *i.e.*, não se refere a uma ação particularizada. Nesse sentido, seu critério de definição do que é decisão mostra claramente essa sua postura. Sartori trata de definições coletivas ou coletivizadas, que são aquelas que interessam na política. O critério de definição de uma decisão coletivizada não é quem a toma, mas o seu alcance. Citamos Sartori:

As decisões coletivizadas são, ao contrário, decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria. O critério de definição não é mais quem toma as decisões, mas seu alcance; seja quem for que tome as decisões, decide por todos. (SARTORI, [1987] 1994, p. 287; grifos do autor)

Outrossim, no regime democrático do tipo representativo presume-se que quem toma a decisão é sempre um terceiro. (Ressaltamos no artigo anterior que, ao sustentar que as decisões a considerar em sua teoria são decisões coletivizadas, Sartori não nega a existência de decisões individuais, mas insiste que há áreas nas quais as decisões são individuais e outras nas quais elas são coletivizadas: o âmbito das decisões políticas. Para tanto, propõe-se a responder quando se faz necessário coletivizar uma área de decisão e como fazê-lo.)

As principais propriedades atribuídas às decisões coletivizadas é que elas são: (i) soberanas; (ii) inescapáveis; (iii) sancionáveis. O instrumento analítico adotado por ele é uma metodologia de custos subjetivamente mensurados que pode ser reduzida a dois axiomas:

(I) Axioma 1 – a decisão coletivizada implica custos para quem toma a decisão. Esses custos decorrem do processo que leva à decisão (uma versão dos custos de transação de Coase aplicada ao âmbito da esfera pública). Todavia, supõe-se que existem custos apenas quando mais de um indivíduo toma parte da decisão. Daí deriva nossa primeira regra:

(i) Regra 1 – quanto maior o número de pessoas que participam da decisão, maiores são os custos envolvidos no processo, pois se torna mais difícil obter consenso;

(II) Axioma 2 – a decisão coletivizada envolve riscos para aqueles que sofrem suas conseqüências, considerando riscos no sentido de perda, uma vez que aquele

que recebe a decisão não é aquele que a toma. Daí a segunda regra relativa à decisão coletiva:

- (i) Regra 2 – o número de pessoas que toma as decisões está em relação inversa com os riscos externos, *i.e.*, quando o órgão decisório cresce, os riscos caem.

Além disso, segundo Sartori, a decisão implica riscos apenas quando se trata de uma decisão coletivizada, *i.e.*, quando quem sofre suas consequências não é aquele que toma a decisão³³.

Considerando que os custos envolvidos nas decisões e os riscos externos são funções monotônicas inversamente relacionadas, então uma decisão é considerada ótima quando a diminuição de riscos externos decresce mais rapidamente do que se incrementam os custos das decisões³⁴. A busca por esse equilíbrio ótimo deve indicar não apenas quando coletivizar uma área de decisão, mas fornece também o modo de fazê-lo adequadamente. Nesse sentido, todo esse instrumental parece ser formulado no intuito de justificar a defesa da democracia do tipo representativo. Vejamos: segundo Sartori, o equilíbrio ótimo – diminuir os riscos mais rapidamente do que aumentam os custos – deve considerar duas outras regras: (i) quanto aos riscos externos, estes não são tanto uma função do número de participantes, mas sim do método de formação do órgão decisório, sendo um desses métodos o representativo³⁵; (ii) quanto aos custos das decisões, as regras de tomada de decisão podem apenas atenuá-los, mas não eliminá-los. Assim, a chave para alcançar um equilíbrio ótimo na tomada de decisão é a representação, que reduz os riscos externos sem agravar os custos decisórios.

A curva para se localizar o ponto ótimo é função de três variáveis: (i) número de participantes; (ii) método de formação do órgão decisório; (iii) a regra de tomada de decisão adotada, que responde pelos custos decisórios (SARTORI, [1987] 1994). Como vimos, a primeira variável não é a única forma de diminuir os custos, e a segunda variável a substitui quanto à capacidade de diminuir riscos, considerando-se, entretanto, que os tomadores de decisão devem ser mais do que um, sendo esta uma recomendação de Sartori para evitar riscos externos (*i.e.*, concentração de poder, o que poderia ocasionar poder absoluto na mão de apenas uma pessoa, particularizando o poder). Quanto às regras de decisão, Sartori trata de duas delas: (i) regra da unanimidade, que funciona melhor para pequenos grupos; (ii) regra da maioria, que facilita a tomada de decisão para grupos maiores.

Além disso, a decisão resulta de três elementos de contexto, quais sejam: (i) o tipo de resultado, se de soma zero, no qual o que um ganha é o que o outro perde, ou de soma positiva, no qual todos podem ganhar; (ii) o contexto decisório, se contínuo no sentido de conectar as decisões umas as outras, ou descontínuo, por exemplo, no caso de referendos ou eleições; (iii) intensidade da preferência, se forte ou fraca. É graças a este terceiro

33 Nesta abordagem, o indivíduo que toma um curso de ação que leva a perdas para si próprio não corre riscos, considerando que ele é um bom calibrador de riscos e desconta-os dos benefícios como custos, por exemplo.

34 Cabe observar que essa metodologia de custos é idêntica àquela construída por Buchanan e Tullock (BUCHANAN E TULLOCK, [1962] 1971) na seleção de regras de decisão coletiva.

35 Segundo Sartori, se a única forma de limitar os riscos fosse o aumento do número de pessoas na tomada de decisão, então nunca valeria a pena coletivizar uma área de decisão (SARTORI, [1987] 1994, p. 291).

elemento que Sartori vai apontar para a vantagem da regra da unanimidade com relação à da maioria, pois, para ele, a regra da maioria não é sensível às diferenças de intensidade nas preferências, enquanto a regra da unanimidade é sensível a elas³⁶. Nesse sentido, considerando que a representação é a solução ótima para o problema da decisão coletivizada envolvendo riscos externos e custos internos, a regra da unanimidade, que funciona para pequenos grupos, permite, por meio do “mecanismo de compensação recíproca retardada” (SARTORI, [1987] 1994), respeitar diferenças de intensidade das preferências. Sartori descreve esse mecanismo como: “*trocas que vão além do momento presente*” (SARTORI, [1987] 1994, p. 306).

Para tanto, esse mecanismo opera sob duas condições: (i) considerando intensidades de preferências diferentes; (ii) trabalhando em fluxo de decisões futuras. Vejamos, então, como opera a regra da unanimidade mais o “mecanismo de compensação recíproca retardada”³⁷. Segundo Sartori, os tipos de compensações recíprocas são: (i) de pagamentos internos (trocas intragrupos); (ii) de pagamentos externos (trocas intergrupos); (iii) de pagamentos laterais (entre diferentes grupos envolvidos nas mesmas questões)³⁸. Por meio desses tipos de compensações, o grupo de intensidade mais fraca aceita apoiar o grupo de intensidade mais forte para obter apoio deste em outras questões de decisão para as quais é mais intensa sua preferência. Dessa forma, enquanto a regra da maioria expressa apenas a primeira preferência, caracterizando a decisão como um jogo não-cooperativo, no qual o vencedor leva tudo, com a regra da unanimidade é possível estabelecer o ordenamento das preferências, de modo que um grupo pode abrir mão de sua primeira preferência numa circunstância para ganhar em outra. (De todo modo, não é a unanimidade que torna o jogo político um jogo cooperativo, é a operação do “mecanismo de compensação recíproca retardada” sob um continuum de decisões que o torna um jogo cooperativo, como demonstram Buchanan e Tullock (LEISTER, 2005). Ademais, enquanto a regra da maioria tende a gerar conflitos carreando um jogo de soma zero onde o que a maioria ganha é o que a minoria perde, a regra da unanimidade tende a engendrar acordos e coalizões tornando o jogo político um jogo eficiente ou de soma positiva, com ganhos para todas as partes. Assim, a regra da unanimidade parece ser mais flexível no sentido dos resultados que é capaz de carrear, possibilitando um *setting* de transação de maiores proporções que a regra da maioria, possibilitando o que Sartori chama de ajustes automáticos³⁹.

36 Melhor dizendo, a regra da maioria é sensível às diferentes intensidades de preferência até um certo ponto, quer dizer, até o ponto em que uma coalizão vencedora se institui, e supondo um *continuum* de questões a serem decididas. Por outras palavras, o campo de barganha ou negociação é menor nas decisões tomadas sob a maioria que sob a unanimidade. A este respeito ver Leister (LEISTER, 2005; 2006).

37 Assim, a noção de *intensidade das preferências* é operacionalizada por meio deste mecanismo.

38 Essas noções foram tomadas de empréstimo da teoria dos jogos, segundo Sartori.

39 Por outro lado, em função do monopólio sobre o voto, monopólio que cada um dos atores detém conforme a regra da unanimidade, estes tenderão a adotar comportamento estratégico visando ocultar sua preferência no intuito de obter para si todo o ganho que pode ser obtido da decisão. Esse comportamento estratégico generalizado entre os atores, por sua vez, tende a maximizar os custos relativos ao processo de tomada de decisão, tornando os ajustes tudo, menos automáticos, nas decisões por unanimidade. Por essa mesma razão, Buchanan e Tullock aconselhavam a adoção de regras menos inclusivas que a unanimidade na tomada de decisão para políticas públicas programáticas. A solução de Sartori, como veremos, é algo diversa, pois inclui um sistema de fracionamento das unidades de decisão em comitês, cada um deles adotando consenso por unanimidade, mas incorpora competição no jogo entre esses comitês. Essa perspectiva é coerente com sua análise sistêmica e diverge da abordagem de Buchanan, que é um adepto da análise de microfundamentos, implementada em decorrência de sua adesão ao individualismo metodológico.

2.3.3. Teoria dos comitês

Convém comentar ainda que, para Sartori, a representação como equilíbrio ótimo na tomada de decisão política institui o comitê como a melhor unidade de decisão, opondo-o à unidade designada por ele como assembléia ou a qualquer outra comunidade votante dispersa, que não supõe interação. Segundo o teórico, comitê é definido como um grupo pequeno, institucionalizado, com interação *vis-à-vis*, que se mostra durável e que está envolvido num fluxo contínuo de decisões. Assim, enquanto o comitê, que funciona por meio de ajustes, pagamentos internos, externos e laterais, e cujas decisões pautam-se pelo critério da unanimidade, tende a levar a resultados de soma positiva, assembléias e outras comunidades dispersas geram resultados de soma zero, valendo-se da regra da maioria. Outrossim, os comitês são unidades ideais de decisão pois permitem a expressão dos interesses mais intensamente preferidos pelas minorias. Cita-se Sartori:

Por fim, mas igualmente importante, as minorias substantivas (étnicas, religiosas ou outras), inexoravelmente derrotadas quando as decisões chegam ao voto majoritário, encontra nos comitês a situação onde suas reivindicações mais intensamente preferidas têm uma boa probabilidade de obter aprovação. (SARTORI, [1987] 1994, p. 317)⁴⁰

No sistema democrático, os sistemas de comitês tendem a proliferar, de modo que a participação é maximizada num nível ótimo⁴¹. Além do mais, em última instância, é o povo que tem controle sobre os órgãos decisórios por meio de técnicas representativas de transmissão controlada de poder, o que minimiza os riscos externos. Uma última vantagem dos comitês é que se, por um lado, eles não dão poder a todos, por outro, tendem a distribuir igualmente os benefícios, uma vez que os pagamentos laterais tornam-se externos, tendendo a se estender a todo o universo representado. Assim, segundo Sartori, geram um resultado de soma positiva para todo o povo. Citamos Sartori:

Para o público em geral, o poder popular não significa que o demos deve realmente tomar o poder nas próprias mãos e sim a satisfação das necessidades populares. Bem, se a democracia é avaliada em termos de produto, então é possível entender que um sistema de comitês não é um anticorpo que neutraliza o aperfeiçoamento do poder do demos, mas um sistema de tomada de decisões que dá sustentação a distribuições entre o demos. (...) por isso um sistema decisório de soma positiva ligado ao povo pelo cordão umbilical da representação tem uma soma positiva também em favor do povo. Essa afirmação não pode ser levada longe demais, a ponto de implicar que, por esse caminho, nós nos aproximamos de equidistribuições, ou da situação ótima de Pareto, para não falar da solução preferida de Rawls. Devido às magnitudes em jogo, minha afirmação é apenas que um resultado de soma positiva beneficia todos ou, melhor dizendo, todos enquanto um agregado generalizado mas não cada um, nem cada um em quantidades semelhantes ou ao mesmo tempo. Digo “distribuições entre o demos”

40 Sua conclusão assemelha-se à de Lijphart (LIJPHART, [1984]. 1989), que presume que as democracias do tipo consorciativo, em oposição à democracia majoritária, substituem a regra majoritária pela consensual conjunta, tendendo a privilegiar minorias de clivagem, o que as torna mais indicadas para sociedades muito segmentadas e divididas (SARTORI, [1987] 1994, p. 318).

41 Participação direta, segundo Sartori, não constitui um nível ótimo de participação, uma vez que, quanto maior a quantidade de envolvidos, maiores os custos e menor a efetividade e a importância de cada um nas decisões.

porque é isso o que quero dizer – isso e nada mais. (SARTORI, [1987] 1994, pp. 313-4)⁴².

Dessa forma, novamente a entidade povo é tomada como uma abstração e não como a somatória dos indivíduos que a compõem. Além do mais, o que o sistema de comitês garante é uma distribuição dos resultados, e não do poder, para todos. Portanto, por meio da teoria da decisão de Sartori, é solucionado o problema da tirania da maioria sobre as minorias em função, fundamentalmente, da regra da unanimidade, dos pagamentos paralelos, da noção de intensidade das preferências e da consideração do processo de tomada de decisões como um *continuum* e não como decisões tomadas independentemente umas das outras, o que possibilita a operação do mecanismo de compensação recíproca retardada. (Verifica-se que a unanimidade é eficiente do ponto de vista dos resultados capazes de engendrar, sempre estados sociais eficientes no sentido paretiano. As regras majoritárias são eficientes sob a perspectiva procedimental: o resultado pode ser de soma zero, mas o processo decisório é menos custoso. Ao focar nos resultados mais que no processo decisório a defesa da unanimidade promovida por Sartori é grandemente facilitada.)

Daí pode ser derivada sua postura crítica com relação à democracia do referendo. Para o autor, uma vez que a participação direta pressuposta na democracia do referendo inclui o uso de recursos tecnológicos, de modo que os eleitores tomam suas decisões individualmente, ao invés de por meio de discussão pública e negociação política, v.g., votando em seus terminais de computadores diariamente e diretamente todas as decisões políticas do dia, e dado ainda que, para Sartori, a política é o âmbito das decisões coletivizadas, quer dizer, que pressupõem interação, então a democracia do referendo não se sustenta, pois ali as decisões são tomadas sem que haja interação e sem que possam operar os mecanismos apresentados por Sartori em sua Teoria da Democracia. Ele comenta:

Como toda decisão do tipo referendo é uma decisão individual e autônoma, não pode ser atenuada por “compensações”, por ajustamento ou correções intraquestões (nem mesmo se exigida com base na coerência). (...) O que cada indivíduo deseja para si pode tornar-se, em termos globais, um resultado indesejável. Na verdade, quando um grande universo está envolvido, a soma pura e simples de preferências individuais pode gerar conseqüências globais que negam as intenções individuais. (SARTORI, [1987] 1994, p. 162)

Destarte, a teoria da democracia advogada por Sartori, como aquela apresentada por Buchanan e Tullock (BUCHANAN E TULLOCK, [1962] 1971), constitui um meio-termo entre as tradições democráticas agregacionista e deliberativa (ELSTER, 1998; LEISTER, 2006). Da primeira adota a idéia de participação como custo, da última a de que o jogo democrático é interativo.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo foi operacionalizar a teoria da democracia sartoriana no intuito de solucionar problemas teóricos e práticos, notadamente a construção de uma teoria

42 Desta forma, Sartori parece defender a igualdade política eleitoral, i.e., todo o povo vota na eleição, embora não tome decisões políticas para além da eleição. Por outro lado, o teórico não defende a igualdade econômica, como mostra esta passagem.

da democracia de natureza híbrida, *i.e.*, entre o idealismo/normativismo e o realismo/empirismo, portanto de uma democracia possível, bem como a implementação empírica da democracia de massas além da limitação do poder da maioria. A solução dada por Sartori para esses problemas pode ser considerada uma justificativa e um libelo da democracia representativa, que é aparelhada para solucionar esses problemas por meio da construção de um desenho do processo decisório democrático pautado na exigência de uma opinião pública autônoma e na criação de comitês decisórios operados por meio da unanimidade a ser aplicada a um fluxo de decisões políticas.

Referências Bibliográficas

- ALEXY, R. (2008), **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo, Malheiros.
- BRETON, P. ([1996], 2003), **A Argumentação na Comunicação**. Bauru, SP, Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).
- BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. ([1962], 1971). **The Calculus of Consent: Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- CAREY, J.M. (1998), **Term Limits and Legislative Representation**. Cambridge, Cambridge University Press.
- CHIAPPIN, J.R.N. (1996), **Racionalidade, Decisão, Solução de Problemas e o Programa Racionalista**. Ciência & Filosofia. São Paulo. Nº 5, p. 155-219.
- COPI, I.M., COHEN, C. ([1994] 2002), **Introduction to Logic**. New Jersey, Prentice-Hall.
- DAHL, R.A. ([1956] 1989), **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- _____. ([1972] 1997), **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- DOWNS, A. ([1957] 1999), **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- ELSTER, J. (1983), **Explaining Technical Change**. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1998), **Deliberative Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAKATOS, I. (1979), **O Falseamento e a Metodologia dos Programas de Pesquisa Científica**. In: I. Lakatos e A. Musgrave (org.), **A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento**, São Paulo, Editora Cultrix/EDUSP, p. 109-243.
- LEISTER, C. (2005), **Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/distribuição de recursos**. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Filosofia. FFLCH-USP.
- _____. (2006), **Theories of Democracy: A Taxonomy for Modern Tendencies**. No prelo.
- LEISTER, C., CHIAPPIN, J.R.N. (2011), **A Teoria da Democracia de Giovanni Sartori:**

Por uma Democracia Possível. *Política Hoje*, Vol. 11, N 11:186-217.

LIJPHART, A. ([1984] 1989), **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Gradiva.

NELSON, R., WINTER, S. (1982), **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

SARTORI, G. ([1976] 1982), **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro, Zahar/Brasília, Editora Universidade de Brasília.

_____. ([1987] 1994), **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo, Editora Ática.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



Departamento de
Ciência Política
Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política