

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

STEPHAN KRAUT

O CERNE DO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO

1. Introdução

Democracia significa governo *do* povo. Este sentido *do* termo “democracia” tem demonstrado, várias vezes, que é perfeitamente equivalente à democracia e princípio da maioria: democracia é decisão da maioria.¹ Com isto, o termo “democracia” dificilmente é compreendido segundo o valor *do* seu significado. O próprio princípio da maioria é apenas um método de exercício *do* poder, por meio *do* qual decisões são tomadas. A totalidade do sistema político da democracia não pode, contudo, ser reduzida a esse método. Mesmo quando se parte de seu aspecto técnico metódico, o princípio da maioria possui um significado abrangente para a democracia e não se esgota em sua função formal.

“Stephan Kraut, formado pela Universidade de Zurique, é, atualmente, consultor de projetos de pesquisa de diversas instituições europeias.”

¹O princípio da maioria é absolutamente irreconciliável com formas de governo autoritárias.

Publicado originalmente em alemão na *Online Publications — Democracy in Politics and Social*  (www.socio.ch)

Se ignorarmos a sua conotação “democrática”, o termo “maioria” significa uma definição precisa das relações entre facções numerosas, de acordo com a qual, eventualmente, pelo menos uma delas representa a “maioria” com relação ao resto das facções numericamente superiores à facção da maioria dominante. Assim, está definido o conceito de “maioria”, mas ele indica, simultaneamente, um problema muito discutido do princípio da maioria como processo de decisão na democracia. É possível que em um sistema democrático decisões favoráveis a uma possível maioria, que disponha apenas de um voto a mais do que a minoria, venham a prevalecer?

Este é naturalmente um problema de difícil solução, entretanto chama a atenção para a necessidade de uma discussão, que não pode ser menosprezada, sobre a justificação e validade do processo.

Posteriormente, desde meados dos anos setenta, o princípio da maioria perdeu, em amplos círculos da opinião pública, sua aceitação unânime até então como princípio essencial da democracia. Foi sobretudo a discussão sobre a utilização industrial da energia nuclear e os problemas dela decorrentes, da construção de usinas atômicas, de depósitos de lixo nuclear e de instalações de reprocessamento de material radioativo que deflagrou a controvérsia sobre o princípio da maioria. Se neste contexto for lançada a seguinte pergunta: “Mas o que dizem – na percepção da minoria – as maiorias em vista de uma ‘ameaçadora autodestruição’?” (Guggenberger /Offe 1984, p. 12) e se for feito um apelo à resistência através de atos de desobediência civil, então isto não significa outra coisa senão que as decisões da maioria estariam privadas do seu poder coercitivo de autoridade. Às maiorias lhes é negado fiscalizar as conseqüências de seus atos, sob o fundamento de que, neste caso, elas ultrapassam os limites de seus direitos. A questão relativa ao alcance e aos limites das decisões políticas tomadas pelas maiorias foi categoricamente rejeitada e sua legitimidade contestada.

A esse ponto da controvérsia sobre o princípio da maioria é que devemos nos prender no presente trabalho. Com

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

o auxílio da relação problemática entre a maioria e a minoria, é válido examinar atentamente o desempenho e as estruturas do princípio da maioria nos sistemas democráticos sem descrever o sistema de governo e as teorias modernas da democracia. Os fundamentos do princípio da maioria devem, neste caso, ser criticamente debatidos e comparados com os de outros processos decisórios.

Permanece primordial a questão a ser respondida de quanto fortemente está a legitimidade democrática ligada ao princípio da maioria.

Em vista da abrangência da literatura disponível, me limitarei às linhas básicas de argumentação.

2. História do princípio da maioria

O princípio da maioria aparece como fórmula inquestionavelmente evidente de superar a dissidência existente dentro de uma assembleia e de chegar a uma decisão. O princípio do maior número (em uma assembleia) pode expressar o poder efetivo da maioria de maneira significativa. Este caráter estritamente formal do processo decisório condiciona seu emprego prematuro e generalizado em diversas instituições.

A história do princípio da maioria não é idêntica à história da democracia, porém, apesar de alguns paralelos, tem uma longa tradição pré-moderna encontrada em regimes aristocráticos ou oligárquicos. Mesmo na utilização da técnica do processo do princípio da maioria constatam-se variações que correspondem à exatidão ou inexatidão da contagem dos membros da maioria para tomar decisões eficazes, obtidas, todavia, com poder do conjunto dos membros do órgão decisório. (cf. Heun 1983, p. 41).

2.1. O princípio da maioria na Antiguidade e na Idade Média

Na Antiguidade, o princípio da maioria tem significado apenas no território greco-romano, alcançando uma certa evidência. Já no século V a.C. surge uma unanimidade quanto à validade deste princípio, de maneira que decisões políticas

importantes na democracia deveriam ser tomadas com a maioria de votos. Na Grécia clássica, as assembleias populares (ágoras) pertenciam aos elementos permanentes da vida constitucional. Ainda antes o princípio da maioria foi introduzido nelas e via-se que seu motivo de validade estava na prova quantitativa representada pelo predomínio do maior número (cf. Scheuner 1973, p. 18).

Na assembleia dos homens livres de Esparta, na qual se decidia pela intensidade das aclamações, todos os presentes tinham direito de eleger e serem eleitos. (cf. Staveley 1972, p. 74 ss.).

Na assembleia do povo de Atenas levantar a mão era a forma geral da votação. Todos os cidadãos do sexo masculino, com plenitude de direitos eleitorais, (que nelas vigiam), podiam participar delas, mas não de forma obrigatória (cf. Tarkiainen 1966, p. 238). A maioria simples dos presentes decidia.

Embora na Grécia antiga já existisse uma relação estreita entre o princípio da maioria e o da igualdade, as mulheres, escravos e metecos eram excluídos geralmente de qualquer participação política na cidade-estado. Na cidade-estado inexistia uma compreensão dos direitos do indivíduo em face do Estado, e o princípio da maioria se limitava apenas ao “político” no sentido mais estrito. Platão expressou rejeição ou no mínimo ceticismo quanto ao “governo da maioria”. Para ele a justiça estava estreitamente relacionada com a ordem divina, e a direção do Estado devia caber aos sábios e aos sensatos (cf. Kuhn 1979, pp. 11-35). Ele representa o ponto de vista segundo o qual a massa não devia governar, pois lhe faltava a virtude necessária ao soberano (cf. Zippelius, Reinhold 1971, p. 9).

Aristóteles, ao contrário, era por uma participação ampla do povo na escolha dos ocupantes de cargos públicos, mas desejava que os funcionários mais importantes soubessem preservar as virtudes e defendia uma “constituição mista”. Com a filosofia do Estado, de Aristóteles, a discussão do princípio da maioria no contexto do ordenamento geral do

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Estado alcançou um nível teórico que foi, novamente, recuperado na teoria democrática da atualidade.

Na república de Roma, ao contrário da república grega, o princípio da maioria foi fundamentado com a ajuda de uma ficção jurídica, segundo a qual a vontade da maioria devia corresponder à do conjunto dos cidadãos. Nas instituições da república romana o princípio da maioria se impõe desde cedo, embora ele não fosse democrático nem no sentido grego nem no sentido moderno e indicasse, ao contrário, um caráter aristocrático. Com o principado desapareceram gradativamente as competências decisórias da assembleia do povo e finalmente as do Senado.²

Durante a desintegração do império romano e a formação dos Estados germânicos, a idéia do princípio da maioria foi mantida pela igreja cristã, embora estivesse em permanente conflito com as estruturas hierárquicas (cfo Heun 1983, p. 48). Mesmo assim no decorrer de toda a Idade Média, permaneceu em primeiro plano a questão sobre se era a quantidade ou a qualidade dos votos que devia decidir. Assim, por exemplo, uma determinada facção podia ter a preferência de altas autoridades eclesiásticas por ocasião de uma eleição, muito embora fosse menor em número, “graças à qualidade mais elevada dos votos que lhe fossem dados ou à maior respeitabilidade dos que foram escolhidos, possuidores de uma superioridade inata”. (Scheuner 1973, p. 22). O ponto de vista do direito canônico de que somente pelo menos o dobro dos votos da maioria oferece garantia de racionalidade de sua decisão (exigência de maioria de dois terços ou de três quartos), é uma das mais importantes limitações do princípio da maioria desde a Idade Média (cfo Gierke 1984, p. 29).

Para o aperfeiçoamento posterior do princípio da maioria, a influência do princípio da unidade, que surgiu no mundo alemão ao tempo da migração dos seus povos, foi de grande significado. Na realidade tratava-se de um “princípio camuflado da maioria”, uma vez que, via de regra, a opinião da maioria esmagadora se impunha quando a capacidade de convencimento de seus motivos ou de seus pontos de vista e a eloquência dos líderes não conduzissem a um acordo. Mas

² Já no tempo de Augusto as tomadas de decisão se deslocaram das assembleias eleitorais das centúrias ou tribos para as juntas eleitorais preexistentes. Também no Senado, no começo, prevaleceu a manifestação da vontade do rei, e no tempo posterior de César, a sua vontade estava totalmente limitada pela aclamação. As eleições municipais, ao contrário, continuaram a existir até o segundo século da era cristã. (cf. Staveley 1972, p. 223).

a idéia da obrigação decorrente, porém, não implicava obrigação jurídica de se curvar à decisão da maioria, e de aceitá-la como sua própria decisão. Quem, em seguida a uma decisão da maioria, julgava legítimo seu desacordo com ela, não podia ser responsabilizado pela decisão dos outros, o que, no entanto, freqüentemente provocava a “divisão do conjunto do povo em blocos” e, em casos extremos, a pessoa era eliminada através da expulsão ou morte.

2.2. O princípio da maioria no início da Idade Média

No final da Idade Média o princípio da maioria encontrou aplicação geral, embora houvesse uma contagem pro forma dos votos apenas nos séculos XV e XVI.³

³ No parlamento inglês houve a primeira apuração exata no ano de 1420, mas se tomou freqüente apenas a partir da metade do século XVI.

No espaço geográfico da língua alemã, ainda durante algum tempo se fizeram notar os efeitos da idéia da submissão à maioria. Na Confederação Helvética, por exemplo, a concordância de todos continuou sendo necessária na modificação das cláusulas federativas, no ingresso de novos membros, bem como – após a reforma – na decisão sobre questões religiosas (cf. Heun 1983, p. 59).

O princípio da maioria se impôs na medida em que crescia o poder de decisão efetivo de uma assembléia ou de um colegiado (cf. Heun 1983, p. 60, nota 146). Para consolidação do princípio da maioria na Inglaterra foi de grande significado a dissolução do vínculo do representante com o voto dos seus eleitores.⁴ O princípio da maioria muito cedo se impôs na câmara baixa, e a concordância do parlamento valia como decisão obrigatória da maioria para todo o reino.

⁴ Essa separação foi também favorecida pelo fato de que os representantes, apesar dos preceitos contrários, na maioria das vezes não eram domiciliados em seus *borough (burgo)* ou *shire (condado)*.

2.3. O princípio da maioria no começo da modernidade

O desenvolvimento no final da Idade Média foi marcado por uma tendência de aceitação geral do princípio da maioria. Com isto, então, foi também gradualmente aceita pela maioria uma submissão da minoria: *minor pars sequatur majorem* ^(N.T.). O entendimento tinha como base o fato de que

^(N.T.): O partido menor segue o maior

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

“a minoria deve desistir de fazer oposição e concordar com a maioria, para se chegar a uma vontade geral, unânime: *una sententia per approbationem et collaudationem communem, quae voga dicitur, ab omnibus et singulis stabilita* (sic) (Gierke 1984, p. 25, fazendo referência a um brocardo de 1340) (N.T.: “uma decisão por aprovação e respaldo comum, a qual se chama voto, estabelecida singularmente por todos”).

O princípio da maioria recebeu sua obrigatoriedade do dever que tinham os pares de seguir a vontade da maioria como se fosse a vontade de todos. Porém, ele ainda não tinha relação com o consenso de todos no sentido democrático de toda a população detentora de direitos iguais, mas esse princípio sempre foi compreendido, e as representações permanentes podiam ser entendidas como representação do país inteiro.

Para o desenvolvimento seguinte, duas condições de validade são da maior importância:

1. Para a idéia de que a maioria, em lugar de uma determinada totalidade, manipula uma *universitas*, deve ser constituída uma ordem jurídica preexistente, “que possibilite comparar a decisão da maioria com o consenso de todos” (Scheuner 1973, p. 30 e ss.).

2. A conceituação de representação sofreu com isso uma mudança, de maneira que foi colocada em questão a representação permanente tradicional do Estado (cf. Scheuner 1973, p. 30 e ss.).

Essas idéias exerceram decisiva influência nas doutrinas de pacto social surgidas na Idade Moderna. Com isso, o princípio da maioria fundamentou-se, freqüentemente, na doutrina do pacto do direito natural, a fim de que se baseasse no consenso que o pacto social estabelecera (cf. Starosolskyj 1916, p. 35). As objeções levantadas contra a concordância tácita de todos com a validade do princípio da maioria, “segundo as quais, certamente cada indivíduo tinha o direito de negar seu consentimento, foram afastadas com a argumentação de que, deste modo, o consenso desapareceria da sociedade” (Gierke 1984, p. 32).

Locke também justificou o princípio da maioria de acordo com a doutrina do pacto social, porque ele o transformou em instrumento da união necessária à constituição da sociedade: “Quando qualquer número de pessoas têm um consenso para constituir uma comunidade ou governo, estão, por isso, realmente incorporados e constituem um corpo político, onde a maioria tem o direito de agir e decidir pelo restante” (Locke 1977, {1690}, Capo VIII, p. 95).

Um outro conceito do princípio da maioria é encontrado em Jean-Jacques Rousseau. Também ele legitimou o poder do Estado baseando-se no contrato social preexistente, para cuja existência a unanimidade seria indispensável. Mas ele foi mais longe do que Locke, uma vez que colocou a autoridade do governo diretamente nas mãos do povo soberano. Rousseau exigia que, quanto mais importante fosse a decisão, tanto mais o resultado da votação deveria se aproximar da unanimidade, e quanto mais urgente fosse a decisão em questão, tanto mais ela poderia e deveria prescindir da exigência de ampla unanimidade, de maneira que, em decisões que deveriam ser tomadas imediatamente, até mesmo a maioria por apenas um voto deveria ser suficiente. Ao contrário, em caso de decisão sobre a aprovação de uma lei não acontece assim. Neste caso, a unanimidade da maioria não seria decisiva, quer a lei correspondesse ou não à *volonté générale* ^(N.T.) e assim, com razão, vislumbrou-se o perigo do totalitarismo (cf. Talmon 1952, p.38 e ss.). Com a sua idêntica idéia de uma harmonia entre o *corps politique* e o indivíduo, Rousseau pôs em perigo o fundamento da regra da maioria e a regra do Estado de direito livre (cf. Heun 1983, p.73).

^{(N.T.):} *La volonté générale*, frase de Diderot usada por Rousseau significa: uma vez que “o bem” é idêntico para todos os seres racionais, as pessoas reais em si sempre serão idênticas e assim pode-se dizer que o estado, isto é, a sociedade, tem uma vontade geral única.)

2.4. A transformação em um princípio da maioria democrático

Embora o princípio da maioria não seja nenhuma descoberta da Idade Moderna, nela ele encontrou, desde logo, pleno significado como princípio formal político, central, com o crescimento das assembleias de representantes, a adoção de eleições gerais e o avanço das idéias liberais e depois democráticas (cf. Scheuner 1973, p. 10). Assim, o princípio

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

da maioria pode hoje ser considerado, no contexto de formação da vontade democrática, a principal modalidade de decisão.

Paralelamente à criação do fundamento moderno do princípio da maioria na teoria do Estado, houve a preocupação de elevar o *status* das corporações representativas e ampliar o círculo das pessoas com direito a voto. Na Inglaterra, neste caso, a idéia do consenso geral subjacente à idéia do contrato social formou o cenário de fundo e o contexto de legitimação da exigência de voto igual para todos os eleitores.

A ruptura decisiva na Europa deu-se com a proclamação ^(N.T.) da Assembléia Nacional Constituinte (1789) na França. Aqui o pensamento da representação nacional e o conceito de soberania popular se encontraram (cf. Heun 1983, p. 71), quando os fundamentos ideais do direito de voto equivalente e universal foram estabelecidos. O período subsequente representou ainda, essencialmente, “uma simples história da realização prática dessas idéias” (Heun 1983, p.72).

N.T.: Do francês “Tiers État”: terceiro estado abrangendo aqueles que não são da nobreza nem do clero: a classe média, os artesãos e os camponeses.)

Provavelmente, o debate mais acalorado sobre o princípio da maioria nas suas dimensões modernas ocorreu entre os autores da Constituição americana, no qual se tratava menos de antagonismos radicais do que de enfoques diferentes nas discussões entre Thomas Jefferson, como defensor de um governo forte da maioria, por um lado, e John Adams e Alexander Hamilton, do outro, como acauteladores contra os perigos de uma tirania da maioria.

Além disso, não obstante seu crescente reconhecimento e expansão, o princípio da maioria foi também criticado cada vez mais com veemência.⁵ Para Marx o princípio da maioria como parte da superestrutura da sociedade capitalista tinha pouca importância, e portanto formou-se nas correntes de pensamento marxistas do século XIX uma forte oposição às decisões da maioria democrática, que, no século XX, no leninismo, manifestou-se de forma mais intensa.

⁵ “A apreciação em geral negativa do governo da maioria {...} não nasce tanto da negação da regra da maioria, mas, antes, do menosprezo pelas massas consideradas incapazes de governar” (Bobbio 1984, p. 109).

Um outro ponto de partida da crítica ao princípio da maioria foi a teoria das elites de Gaetano Mosca (1950),

Vilfredo Pareto (1955) e Robert Michels (1911). Eles partiam da suposição de que o predomínio de uma única minoria organizada sobre a maioria desorganizada seria inevitável. Robert Michels, um amigo de Max Weber, ainda antes da Primeira Guerra, descobrira a “anterior lei da oligarquização” (Michels 1911), e sua crítica acerba não parou de ser exercida no período entre as duas guerras.

Finalmente, o princípio da maioria conheceu também uma oposição radical na ideologia nacional-socialista. Edgar Jung, um defensor de uma elite de Estado permanente, apoiava a liderança de uma “minoria que em si mesma incorporasse a mais elevada forma psíquica e espiritual do povo” (Jung 1930, p. 331).

Depois da Segunda Guerra, após o fim do fascismo e do nacional-socialismo, com a construção e a consolidação de sistemas democráticos na Europa Ocidental, o princípio da maioria contou com uma nova e geral aprovação, que permaneceu total e estreitamente condicionada à aceitação da ordem democrática.

3. Considerações sociofilosóficas sobre governo

Abraham Lincoln definiu a democracia, no seu famoso Discurso de Gettysburg, em 1763, como “governo do povo, pelo povo, para o povo”.⁶ Nessa fórmula, o conceito de democracia se expressa na forma de uma “sociedade de governo livre”.

De fato, historicamente a democracia surgiu com a pretensão de não só acabar com o “governo despótico” dos príncipes absolutistas sobre o povo, mas também de erradicar totalmente do mundo “o governo dos homens sobre os homens”, o que pode ser alcançado através da identidade de fato entre os governantes e os governados. Esse objetivo pode ser atingido, segundo o idealismo iluminista e libertário da revolução burguesa, por meio do “poder da razão”, segundo o qual todos os cidadãos iguais e livres de uma comunidade se unem em consenso unânime para a concretização de um discurso nacional, tendo em vista um resultado comum. No centro dessa idéia está a “vontade geral” de Rousseau.

⁶Essa afirmação tem sua origem em uma antropologia teórica. No prólogo à tradução da Bíblia de Wycliffe está escrito: “Esta Bíblia é para o governado povo, pelo povo e para o povo” (Roas 1969, p. 40, nota 92).

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

No idealismo histórico-filosófico-utópico da esquerda hegeliana e na economia política marxista que dele se originou, o caminho que conduz a uma sociedade sem classes passa por um processo de libertação historicamente determinado, no qual o Estado desnecessário e o reinado dos homens sobre os homens estão excluídos para sempre. Mas a história não nos mostra que, no caso, a idéia da “sociedade sem governo” é uma utopia?

Além disso, na democracia não existe identidade entre os governantes e os governados, mas ela também é entendida como uma ordem dominante (cf. Hättich 1967). Em outras palavras: “Em lugar nenhum os governados controlam os governantes no exercício do poder: se o fizessem, poderiam perfeitamente governar sozinhos” (Friedrich 1959, p. 23). Por que é assim?

Nós, seres humanos, constituímos sociedade porque só podemos alcançar objetivos específicos a que atribuímos valor em convívio harmonioso com os outros. Constituímos uma sociedade quando estipulamos o seu “bem comum” e definimos através de consenso o meio para o alcance dos objetivos visados. Para isso, determinadas instituições (órgãos) e certos comportamentos dos membros (virtudes) são imprescindíveis. São necessários o conteúdo e a organização de uma estrutura social. Deve-se saber o que se quer e como se alcançam os objetivos. Mas exatamente aí é que está o problema. Os objetivos possíveis não estão simplesmente estabelecidos nem os meios necessários à realização deles. O ideal de uma sociedade livre de governo, portanto, de uma decisão tomada por unanimidade é tanto mais difícil de ser alcançado quanto maior e mais complexa é a estrutura social em questão, quanto mais variantes houver na relação objetivos-meios e quanto menor for a tendência do elemento isolado dessa estrutura social de considerar os objetivos da ação comum necessários ou importantes também para si. Ligado a isso há também o aspecto humano: utilizar as vantagens sociais, sem o cumprimento do dever correspondente. A maximização individual da fruição das vantagens sociais revela-se como um obstáculo à existência dessa estrutura social.

Partindo-se dessas reflexões, tem-se expressado repetidamente na filosofia política o entendimento de que é necessária uma capacidade específica, institucionalizada, da liderança de uma sociedade para que ela alcance o bem comum. Aqui estamos tratando do conteúdo do conceito “Política”, que se pode definir no sentido mais lato como a arte da liderança inteligente de uma comunidade humana, que compreende não só o estabelecimento do objetivo social, mas também a consecução dos meios necessários, para o que é decisivo levar os indivíduos a ter um comportamento e ação correspondentes.

Todos os aspectos mencionados acima podem, de maneira simplificada, ser designados como submissão à ordem de uma sociedade, na qual o indivíduo deve se inserir, para alcançar o objetivo comum. Se os indivíduos duvidam de que a autoridade responsável pelo bem comum age segundo os objetivos determinados, eles podem criticar a liderança, substituí-la por uma outra ou ainda – na medida do possível – se desligarem da estrutura social em questão. Entretanto, isso não é possível em se tratando de uma *societas naturalis et necessaria* como o Estado deve ser definido. Podemos, com efeito, nos desligarmos de um Estado, mas, regra geral, apenas ao preço da entrada em outro, com o que a questão do governo e de sua legitimação se torna absolutamente indispensável e se transforma numa questão de “governo existencialmente necessário”. Defende-se, pois, a opinião de que essa necessidade de existência dá ao Estado o poder de dispor de seus membros, afirmando-se que ele poderia chegar até mesmo a exigir suas próprias vidas em prol da comunidade de pessoas reunidas em forma de Estado, o que não é contestado.

Heinrich Schneider relaciona o conceito do “político” ao conceito de Estado, como “uma organização governamental soberana, com jurisdição territorial” (Schneider 1980, p. 2.167). Em poucas palavras, política é, portanto, “articulação {...} do poder do Estado” (Schneider 1980, p. 2168), pelo menos ela é o seu conteúdo mais consistente. Essa articulação baseia-se na democracia do povo, o que, porém, de forma nenhuma, quer dizer que ele a exerce.

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Um dos críticos mais inteligentes dos mitos democráticos, Joseph Alois Schumpeter, resume o resultado de suas pesquisas sobre essa questão nesta frase lapidar: “O povo jamais governa de fato e de verdade, mas, por definição, ele é sempre obrigado a fazê-lo” (Schumpeter 1950, p. 391). Nem ao menos se pode provar que a “maioria” do povo governa na democracia. Independentemente disso, porém, parece que é inevitável o princípio da maioria como instrumento de governo, não só nos Estados Constitucionais Democráticos, mas também em muitas outras estruturas sociais.

4. A necessidade da decisão

“A política é um processo ao fim do qual ocorre sempre uma tomada de decisão; mesmo uma indecisão consciente é, nesse sentido, uma decisão” (Bertges 1986). Podemos ampliar essa afirmação e estabelecer que ela é válida não só no domínio político, mas também que é perfeitamente verdadeira para todos os sistemas sociais, quando levamos em conta que decisões devem ser tomadas nesses sistemas. Partindo-se dessa constatação, resulta dela o fato de que há uma “obrigatoriedade de solução”, ou, em outras palavras, não podemos fugir de um problema com que nos defrontamos nos esquivando de sua solução.

Quanto mais significativa para os objetivos essenciais de um sistema social é a solução em questão, mais sérias são as conseqüências de uma divergência incontornável entre os responsáveis pela solução, porque ela mostra que, no referido sistema predominam, basicamente, idéias contraditórias entre si, ou que, por acaso, até se excluem mutuamente, tendo-se em vista os objetivos ou os métodos a eles associados. É claro que tal situação de conflito representa, com o decorrer do tempo, um comprometimento para qualquer sistema social e pode até ameaçar sua existência. Portanto, deve ser do interesse de todos os participantes, e isto é válido especialmente para os tomadores de decisão no Estado Democrático, encontrar modelos de tomada de decisão que levem em conta uma divergência incontornável em questões decisórias?

4.1. Omissão ou protelação

Como primeiro método, oferece-se aos tomadores de decisão a possibilidade de deixar de tomar a decisão, ou de, pelo menos, protelá-la, até que se chegue a uma unanimidade na tomada de decisão. Mas a protelação de uma decisão sobre questões que demandam tempo pode ser, ela mesma, uma decisão, a saber, decisão favorável à continuação do *status quo*. Exemplos da aplicação prática da possibilidade da omissão ou da protelação de decisões encontram-se na história, especialmente na constituição de Estados Federativos fortes com um poder central fraco, e essa omissão ou protelação ocorrem por meio do direito de veto.

Em conseqüência, decisões podem ser obstadas ou retardadas, com o que, em caso extremo, podem conduzir a uma total incapacidade de ação de um sistema. Sobretudo, instituições políticas nas quais devem ser tomadas decisões com graves conseqüências conhecem tal direito de veto. Assim, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo, contam com esta possibilidade, uma vez que, com ela, podem ser resguardados os diferentes interesses de cada um dos Estados e conflitos sérios podem ser evitados. Até o presidente americano, no caso de determinadas decisões do Congresso, conta com um direito de veto ancorado na Constituição; aqui, neste caso, trata-se de uma divisão de poderes entre o Legislativo e o Executivo. Ao mesmo tempo, a omissão e a protelação de decisões são inconvenientes em uma tomada de decisão por maioria sobre questões nas quais a importância do assunto pede uma decisão unânime, porque a aprovação de uma decisão por maioria pode afetar ou pôr em perigo a existência do sistema em questão, quando, por exemplo, interesses vitais de minorias são preteridos e, com isso, poderia haver resistência. A protelação de decisões é, via de regra, usada para fazer acordos e, eventualmente, coalizões, para elevar o nível de aceitação geral e garantir a legitimação para uma possível decisão a ser tomada mais tarde.

4.2. Formação de consenso

Não se podendo protelar uma decisão, resta, no caso de uma divergência insuperável no início, apenas a possibili-

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

dade um “acordo amigável”, o qual pressupõe uma aliança em torno do compromisso ⁷ com o qual todos devem estar de acordo (democracia de consenso). Um exemplo é a África do Sul, cujos problemas freqüentemente não podem ser resolvidos com a fórmula “um homem, um voto”, mas apenas através de acordo com cada um dos agrupamentos raciais que representam as partes em conflito. Scheuner escreve, e isto seria aplicável aqui: “Quando grupos poderosos formados por interesses corporativos se enfrentam, o princípio da maioria torna-se dificilmente aplicável e, finalmente, resta apenas o recurso ao acordo (Scheuner 1973, p. 28, nota 96). A formação do consenso é também geralmente vista como um processo de proteção das minorias, pois os seus interesses de ampliação da aceitação geral e legitimação de uma decisão devem ser levados em conta.

⁷ O acordo é, ele próprio, da essência da democracia e significa a solução de conflitos por meio de uma norma que não esteja totalmente conforme aos interesses de um partido, e não seja completamente contrária aos interesses dos outros

4.3. Redução dos possíveis objetos de decisão

Um outro meio de solucionar o problema do dissenso é a redução do número das decisões necessárias, portanto a limitação da competência decisória do órgão colegiado e a ampliação da autodeterminação do indivíduo, que está ligada a esta limitação. Um exemplo é o fato de não se levar em consideração a crença religiosa, nos objetivos do Estado, como foi feito através do tratado de paz da Vestfália em 1648. Esta questão foi exposta pela primeira vez por Zurique na Confederação Helvética, sendo confirmado, em 1528, que não se podia votar com base na autoridade da palavra de Deus. O próximo passo é, em seguida, a separação da igreja do Estado na Revolução Francesa, isto é, a secularização. Por trás disso tudo existe a preocupação de, por meio da redução dos objetos de decisão, evitar situações nas quais, em caso de divergência incontornável entre os tomadores de decisão, uma minoria se imponha e a unidade de todos seja contestada.

4.4. Inclusão de interesses

Uma última possibilidade de eliminar causas de uma divergência insuperável entre os tomadores de decisão é definir o termo “político” de maneira tão geral que, com essa definição, se estabeleça o status do cidadão, incluindo-se não

(N.T.: Para Rousseau, o governo é um corpo intermediário instalado entre os súditos e o soberano)

somente convicções religiosas, mas também interesses econômicos. Essa linha de pensamento foi estabelecida por Rousseau e pela Revolução Francesa com sua proibição do *corps intermédiaire* (N.T.). Ela foi filosoficamente restabelecida por Regel, e deságua na teoria do Estado Liberal não-ingerente, que é chamado por seus inimigos de “Estado vigilante”. A incumbência do Estado é, portanto, – e apenas nisso consiste seu objetivo – garantir a existência e com ela o espaço vital para todos os cidadãos de “igual” modo.

Rousseau vê nos interesses certa maldade, em razão da qual a bondade da natureza, em si mesma, é impedida de se manifestar e o “bem geral” não se materializa. A unanimidade não mais reina, e a vontade geral não é mais a vontade de todos.

A “necessidade da decisão”, neste caso, sempre se transforma em um problema, caso as estruturas ou as funções do sistema forem colocadas em questão.

As modificações ou adaptações do sistema são sempre um assunto especialmente delicado e dependem de uma possível grande aceitação, sobretudo na medida em que haja garantia de longa permanência e funcionamento do sistema. As emendas constitucionais de um Estado, devem, por exemplo, pertencer a esse domínio. Essas são, em sistemas de governo democráticos, freqüentemente introduzidas por uma maioria qualificada, tradicionalmente na forma da maioria de dois terços. Com isso, a exigência da maioria se aproxima mais da unanimidade, o que está de acordo com a pretensão de Rousseau, segundo a qual o resultado da votação deve tanto mais se aproximar da unanimidade, quanto mais importante seja a decisão.

5. Unanimidade *versus* decisão da maioria

Em muitas definições de democracia, evidentemente, parte-se do pressuposto de que decisões são alcançadas por resolução da maioria, e não, por exemplo, através de unanimidade. Portanto, coloca-se a questão do porquê ainda se deve refletir sobre a democracia tomando por base o consenso de todos. Em favor disso fala, sobretudo, o seguinte motivo:

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

partindo-se da representação do homem sobre a maximização do proveito pessoal, não há razão alguma para que se deva considerar todas as decisões legítimas apenas porque foram tomadas por uma maioria, isto é, sem levar em conta o conteúdo delas. Ou, por ventura, as decisões assassinas de um Hitler, Stalin ou Pol Pot seriam “legítimas” se uma maioria as confirmasse em eleições livres? O direito individual de veto de todos, mesmo das vítimas, ao contrário, tornaria impossível tais decisões assassinas. Para nos expressarmos de outra maneira: todos os sistemas políticos, mesmo as democracias onde a maioria decide, padecem de um certo *deficit* de legitimidade, porque eles não fazem com que as decisões dependam da aprovação de todos. Esta é a opinião de Homann sobre o assunto: “Visto do ponto de vista normativo, não há nenhum motivo para descobrir por que a vontade de algumas pessoas ou de um grupo, por exemplo, da maioria, deve valer mais do que a vontade de um outro indivíduo ou de um outro grupo. {...} Ninguém tem o direito de decidir no lugar de outra pessoa – a não ser que seja com a sua aprovação” (Homann 1988, p. 163). Essa democracia “ideal”, que atribui a cada um o direito individual de veto parece, assim, tornar a determinação coletiva tão válida quanto a autodeterminação. Mas quão realistas são tais exigências segundo a unanimidade?

Não há dúvida: onde reina o consenso, não é necessária nenhuma decisão por maioria. Onde existe compreensão do que é necessário e direito, a obediência à lei não é problema. Mas ainda há vários fatores que falam contra o princípio da unanimidade, e a literatura trata freqüentemente, também, da “utopia do consenso”. Pode-se ainda imaginar o princípio da unanimidade em um pequeno grupo e considerá-lo pleno de significado, mas, com o crescente desenvolvimento do sistema social, essa idéia parece irreal. Um ponto que deve ser considerado a esse respeito é a homogeneidade entre os elementos de um sistema social. Numa época de individualismo crescente, a descoberta de um interesse “geral” deve ser aceita; acordos sem uma unanimidade já parecem absolutamente impossíveis, dificilmente imagináveis. Já não se trata aqui, absolutamente, dos enormes custos e do imprevisível gasto de tempo de tal processo, quando se lembra de quão escassos

os recursos financeiros são por toda a parte e quão grandes são as expectativas de um processo de decisão eficiente.

Por isso, por esses e por outros motivos, parece impossível que, no âmbito de todos os Estados, possa haver uma útil sub-rogação utilizável de direito de veto individual. A alternativa aceitável mais imediata é, portanto, a limitação do poder de decisão do Estado, que é também, sempre, poder de discriminação.

O objetivo do princípio da unanimidade é evitar dano ao indivíduo, que pode surgir através de decisões coletivas. Tal objetivo pode também ser alcançado restringindo-se a competência decisória do órgão coletivo,⁸ deixando-se assim aos indivíduos grandes espaços livres para a autodeterminação pessoal.

Não devemos ignorar que é exatamente a democracia livre que engendra o dissenso legítimo. Ela não pode forçar o consenso, bem como contar com ele, e, sob a pressão do problema da realidade política, também não pode esperar por tempo indeterminado.

⁸ Quanto à diferença entre tomar decisões coletivas e coletivizadas e sua relação com custos e riscos vide Sartori 1984, p.85-91.

Em conclusão, pode-se constatar que o princípio da maioria é superior ao princípio da unanimidade, tanto estrutural quanto funcionalmente, quando se trata, em sistemas sociais, de tomar decisões de certa importância. O “princípio da maioria é aquele que possibilita a limitação da autodeterminação e, ainda, assegura o mais alto grau possível de liberdade, segundo o qual a liberdade política na ordem social deve ser entendida como a expressão de um acordo que deve ser firmado entre a vontade geral e a individual” (Bobbio, 1984, pp. 112-113).

6. Condições do princípio da maioria

Foi John Locke, que, com outros, lançou as bases do reconhecimento absoluto do princípio da maioria, ao qual ele associou duas idéias importantes: o consentimento e o reconhecimento da minoria, isto é, o reconhecimento de opiniões, interesses e grupos pluralistas, e a crítica, considerando como desigual e desproporcionada a representação nacional típica. Com isso, os

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

componentes pluralistas e representativos se associaram ao princípio da maioria na transição do princípio técnico decisório para o princípio da representação da democracia moderna.

Já no século XIX, houve opiniões críticas contra este desenvolvimento posterior do princípio da maioria na forma de união estreita com a democracia. John St. Mill temia o predomínio de uma “mediocridade coletiva”, isto é, o povo, como resultado da mudança da aplicação do princípio da maioria de um eleitorado restrito para esse mesmo povo.⁹

Alexis de Tocqueville, em quem Mill se baseou em sua crítica ao princípio da maioria, tinha feito reflexões importantes sobre o emprego do princípio da maioria, as quais ele condicionou a três fatores:

1. Uma ampla igualdade das condições de vida nesta sociedade ou que ela fosse bastante homogênea.
2. O reconhecimento do princípio da maioria como elemento da cultura política, por conseguinte, como um consenso unânime sobre o domínio em que ele se aplica.
3. A possibilidade de que a própria minoria venha a ser, um dia, maioria (Tocqueville 1951, p. 257 e ss.).

Em uma análise teórica padrão, R. D' Alimonte encontrou a prova de que as duas últimas condições são pressupostos essenciais para o funcionamento do princípio da maioria. Depois de U. Scheuner, na prática constitucional, a “existência de minorias mais duradouras, não sujeitas a mudança, minorias étnicas, lingüísticas e culturais, de credo religioso, ou de determinados grupos sociais”, revelou-se como “a mais importante limitação à aplicação do princípio da maioria” (Scheuner 1973, p. 60).

Em seguida, deverão ser discutidas em detalhe as questões de homogeneidade, consenso unânime e minorias que se alternam.

6.1. Homogeneidade

Na literatura corrente é indiscutível que o princípio da maioria não pode ser entendido como “princípio básico

⁹ Este é um dos argumentos sobre eleição majoritária e proporcional por ele defendido no primeiro debate que travou com Walter Bagehot.

ilimitado, evidente em si mesmo, de exercício do poder do Estado Democrático” (Dreier 1986, p. 110). A maioria pode ser sempre entendida apenas como parte de um todo único. No fundo, portanto, não faz sentido falar de maioria, onde tais unidades não existem ainda, ou não existem mais.

Uma certa homogeneidade cultural da comunidade política é freqüentemente mencionada como condição imprescindível a um emprego legítimo do princípio da maioria na democracia. Ela exige, antes de tudo, uma comunidade constituída, com uma ordem reconhecida, que permita a existência de uma minoria e garanta a proteção desta, para submeter-se à decisão da maioria confiando em que princípios políticos e jurídicos fundamentais sejam preservados (cf. Scheuner 1973, p. 9 e ss.). Igualmente, Guggenberger exige, com relação a John Locke, como “premissa, sem valor de norma, para a validade da regra da maioria { ... } a existência de uma cultura acessível, de uma base para uma comunidade de cidadãos anterior à política e de uma homogeneidade baseada, político-culturalmente, na vida prática do corpo social, compartilhada por todos, em todos os momentos, à qual pareça compensador, mesmo em caso de uma decisão desagradável, permanecer no interior da comunidade jurídica. (Guggenberger 1984, p. 192). Nesse contexto, a identidade nacional, apoiada histórica e culturalmente, desempenha um papel decisivo para que a minoria subordinada não se afaste da comunidade jurídica em questões importantes.

Para manter perfeita a integridade da comunidade e para protegê-la contra uma tentativa mais séria de desagregação, é também necessária uma certa homogeneidade social (cf. Heun 1983, p. 182), o que, porém, não significa que toda diferença social deva ser descartada, mas sim que a sociedade não se divida em classes estanques e a distância entre as diferentes camadas seja a menor possível. Pelo menos deve permanecer uma mínima mobilidade vertical para os indivíduos, na medida do possível.

6.2. Consenso unânime

Além da homogeneidade socioestrutural, é imprescindível a existência de uma comunidade política “na qual uma

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

decisão normativa seja tomada sobre um determinado assunto e sobre a forma como o princípio da maioria, no futuro, tornar-se-á obrigatório como regra de tomada de decisão” (Steffani 1986, p. 575 e ss.). Esta decisão normativa requer, por sua vez, um consenso geral “que, explícita ou implicitamente, seja pertinente à comunidade política e adequado a sua organização” (Steffani 1986, p. 576).

A aplicação do princípio da maioria, ou seja, sua aceitação pela minoria, pressupõe sempre “um corpo já constituído”, cuja unidade básica repouse nos objetivos aceitos por todos, isto é, nos valores básicos. Somente com esta condição a maioria representa verdadeiramente a todos. Portanto, as decisões da maioria nas quais a relação entre os meios e os fins se apresenta de tal modo que determinados objetivos essenciais relacionados com o bem-estar comum podem ser estabelecidos através da escolha dos meios são, em sua essência, problemáticas. Este é mais ou menos o caso se a escolha dos meios para a defesa militar de um Estado põe em perigo o objetivo da manutenção de bens essenciais. Exatamente uma decisão da maioria é causadora da destruição do sistema em que ela acarreta a supressão do consenso em torno de um valor fundamental. Ela conduz, portanto, logicamente, à guerra civil, à desintegração de um Estado (exemplo: o Líbano).

O consenso unânime não apenas alicerça o princípio da maioria como procedimento obrigatório formal para se encontrar uma decisão coletiva, mas também limita o princípio da maioria em seu conteúdo em relação a seu espaço de concretização. Essa “ambigüidade” do consenso unânime respalda a legitimidade “democrática” do princípio da maioria, fundamentando não só a garantia jurídica do processo, mas também sua vinculação aos valores fundamentais e sua limitação através destes.

“O pluralismo emana do direito à discordância e exige a necessidade do consenso” (Steffani 1974, p. 81, nota 18). Essa formulação sucinta indica claramente o significado da noção de consenso na teoria democrática pluralista. Partindo da “necessidade e da plausibilidade da divergência quanto a

muitas questões isoladas atuais” e da “necessidade e inevitabilidade da convergência em questões básicas” (Fraenkel 1970, p. 410), podem ser distinguidos, de acordo com Fraenkel, dois setores da democracia pluralista: o setor da controvérsia e o setor da não-controvérsia, representando este último o campo do consenso. O equilíbrio na relação entre os campos da controvérsia e da não-controvérsia torna-se um problema crucial para a democracia livre e pluralista, se for atribuída ao consenso unânime a função mantenedora da ordem e também legitimadora.

Em vista do desenvolvimento social e político, mais ou menos desde meados dos anos setenta, o consenso sobre as condições sob as quais a maioria está autorizada a tomar decisões com poder de injunção parece estar desaparecendo em face da grande quantidade de novas espécies de problemas da política (vide introdução) e de orientações de valores que surgem separadamente nas sociedades do Ocidente.

Portanto, são inegáveis as tendências de uma erosão da homogeneidade e do consenso unânime.

6.3. Minorias alternantes

Na discussão do princípio da maioria é também fundamental refletir sobre o fato de que as maiorias só muito raramente são maiorias “intensivas”, mas antes, na maior parte, coalizões incoerentes de interesse, entre elas as “maiorias eventuais” (Sartori 1984, p. 92), que poderiam perfeitamente votar com a minoria em outras questões políticas. Exatamente a heterogeneidade e a instabilidade das maiorias, que são, em princípio, muitas vezes formadas por uma rede de compromissos e coalizões,¹⁰ e conseqüentemente poderiam permanecer de qualquer maneira politicamente diluídas, facilitam às minorias vencidas a aceitação da decisão da maioria, pois elas podem desejar pertencer à maioria em outras questões que comportem decisão. Onde essa alternância de minorias em um sistema político não funciona mais sem uma certa probabilidade de sucesso, constituindo-se, assim, minorias permanentes, pode formar-se um potencial de conflito incalculável, visto que as minorias colocam em dúvida as preferências eleitorais da maioria,

¹⁰ Assim formulou Steffani: “Uma solução de problema pela decisão da maioria pressupõe sempre um acordo de minorias dentro desta maioria” (Stefani 1986, p. 578),

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

bem como a legitimidade do princípio da maioria com maior intensidade, e pleiteiam princípios de legitimação alternativos.

7. A justificação do princípio da maioria

À primeira vista a idéia de que a maioria dos cidadãos deve decidir não precisa de nenhuma justificação especial. A evidência numérica e o costume prático permitiram fortalecer a validade do princípio da maioria colocando-o em primeiro plano, o que parece ter afastado as críticas revisionistas. Contudo, a multiplicidade das respostas à questão da justificação comprova, antes, o contrário.

Distingue-se entre argumentos técnicos ou objetivos e argumentos de valor ou subjetivos, pois os primeiros tentam chamar a atenção para a racionalidade subjetiva da regra, enquanto os últimos acentuam sua racionalidade objetiva. “Quem argumenta fazendo referência aos valores da liberdade e igualdade em favor da regra da maioria defende-os, antes de tudo, como contra-argumento à eleição ou à decisão de um autocrata, que nem respeita a verdade dos vencidos nem os reconhece como iguais. Quem, por sua vez, argumenta em favor da regra da maioria, porque a considera útil, e mesmo um instrumento técnico indispensável de qualquer comunidade, sustenta-a, principalmente como contra-argumento à unanimidade” (Bobbio 1984, p. 111).

Desde cedo se associou a superioridade numérica com a supremacia puramente física da maioria sobre a minoria. Maior força requer um número maior de pessoas. “O conjunto de pessoas deve mover-se na direção à qual o conduz uma força maior, que é a concordância da maioria” (Locke 1977 { 1690}, Cap. II, p. 96). A votação serve ao propósito de não permitir que aconteça este entrechoque direto de forças, mas sim possibilitar pela contagem de votos o possível desfecho, para que a minoria se convença da inutilidade de uma resistência efetiva. Porém a realidade nua e crua do poder, com base na supremacia física, não permite absolutamente atribuir à decisão da maioria a legitimidade necessária.¹¹

¹¹ Isto é, entende-se o poder e o direito à maneira sociodarwinista como idênticos

Com a equiparação de maioria e totalidade, como era o costume na república romana, procurou-se encontrar a justi-

ficação do princípio da maioria de uma outra maneira. Neste caso a maioria deve representar a vontade geral, que, entretanto, se baseia em uma ficção jurídica, que não pode nos dar indicações da razão da sua validade.

Um outro conceito de justificação refere-se à maximização do benefício, que se baseia na hipótese questionável de que é possível medir em unidades o proveito de cada cidadão, tanto quanto na opinião pouco convincente de que os custos de tomada de decisão e os custos colaterais podem ser calculados uns em relação aos outros, com o mesmo parâmetro. Entretanto a realidade política multiforme, diferenciada, faz com que essa abordagem matemática dificilmente não seja tendenciosa.

Um outro padrão de argumentação retoma o modelo da teoria do pacto social na forma moderna, permitindo basear a validade da regra da maioria em uma decisão fictícia, unânime, ou em uma aprovação tácita, ou ainda, em uma aceitação mais comedida por parte de todos; assim o princípio da maioria não deriva de valores fundamentais, antes, pelo contrário, ele estabelece um fundamento especial de validade, ou seja, uma compatibilização entre a idéia básica de autonomia das pessoas e o princípio do maior número.

Como possibilidade também tentou-se, sobretudo, negar toda justificação material e deixar que o reconhecimento do princípio da maioria, somente por motivo do consenso básico atual, se transpusesse para a Constituição para que este princípio fosse fundamentado, por assim dizer, exclusivamente no campo jurídico, de maneira quase positivista. Esta abordagem, contudo, não explica por que agora o princípio da maioria deve ser válido, e não, por exemplo, o princípio da unanimidade

A tradição mais rica nas suas origens até Aristóteles tem uma visão retrospectiva, que justifica o princípio da maioria com o argumento de que ela é muito mais capaz de tomar a decisão sensata, correta. Essa tese tem a favor de si o fenômeno sociopsicológico da vantagem competitiva de um grupo em virtude da compensação de erros,¹² encontrando-se, entretanto, o problema principal na definição dos conceitos “correto” e

¹² A teoria da compensação de erros diz o seguinte: quando, numa experiência na qual os sujeitos da pesquisa devem resolver um problema, por exemplo, classificar figuras de diferentes dimensões, de acordo com o tamanho, os resultados obtidos pelos sujeitos isolados da pesquisa são combinados em um resultado único, a exatidão desse supera não só a exatidão do resultado médio, mas também supera consideravelmente o resultado do melhor desempenho individual.

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

“racional”. Formulando com precisão, pode-se indagar também, se o ponto de vista dos 50.001 é realmente “mais correto” do que a opinião dos 49.999 derrotados.

A problemática da definição do conceito da tese antecedente conduz à tentativa de justificar o princípio da maioria a partir de pontos de vista diametralmente opostos, oriundos do relativismo e do ceticismo. Parte-se da impossibilidade de reconhecer a verdade, concluindo pela necessidade de abertura geral do sistema político. Não mais a decisão “correta”, antes, meramente uma entre muitas decisões possíveis é de interesse do processo. Uma vez que, de uma certa maneira, não é possível reconhecer a verdade, deste fato se deduz a exigência de que, quando se tomam decisões, todos sejam tratados da mesma forma.

O argumento bem mais difundido e mais corrente em favor da justificação do princípio da maioria parte da comprovação de que a unanimidade, em si mesma, necessária e desejável, não é praticável, porque na realidade é inalcançável. Uma decisão da maioria seria, portanto, o máximo alcançável, seria a maior aproximação possível da liberdade e da igualdade (cf. Friedrich, p. 60 e seg.). Uma formulação marcante desta reflexão nos é também transmitida por Lincoln. “A unanimidade é impossível; o governo como instituição permanente é totalmente o inadmissível; de maneira que, se o princípio da maioria for rejeitado restarão apenas a anarquia ou o despotismo de uma forma ou de outra” (Em seu discurso de posse de 4.3.1861, citado em Dahl 1976, p. 33, nota 73). A questão de qual maioria, exatamente, é necessária, pode, portanto, com certeza, ser respondida de qualquer modo, e ainda, corretamente. A tendência é que as maiorias amplas possam ser tidas por democráticas, mas elas são, via de regra, tanto mais difíceis de serem alcançadas quanto mais se aproximam da unanimidade.

Se se pudesse estender a lista de tentativas de justificação feitas, chegar-se-ia à conclusão de que todas elas, de certa maneira, deixam a desejar e portanto o princípio da maioria permanece vulnerável à crítica.¹³

¹³ Quanto à fundamentação da validade do princípio da maioria no Parlamento, lembremos apenas que, neste caso, a concepção da proporcionalidade da representação, de acordo com a idéia que se faz da opinião pública no Parlamento, ocupa o primeiro plano.

8. Estrutura do princípio da maioria

8.1 Totalidade e unidade

O princípio da maioria pressupõe de maneira puramente contábil a definição de um universo que pode ser numericamente decomposto em uma maioria e uma minoria. Neste caso, podem-se distinguir três tipos de universos:

a) Pode-se basear apropriadamente a definição de maioria no universo dos eleitores. Esta comprovação é muito fácil quanto ao procedimento técnico, mas a sua justificação torna-se mais difícil, uma vez que as decisões tomadas dizem respeito, com frequência, a um grupo maior de pessoas do que o grupo dos eleitores. Uma abstenção neste processo eleitoral não representa eleição de muita importância.

b) Como quantidade alternativa de referência é válido o universo de pessoas presentes, como ele é adotado particularmente em parlamentos. Esta maioria de pessoas presentes pressupõe uma certa possibilidade de controle de um grupo de pessoas, uma vez que a totalidade deve ser apurada em um processo especializado de contagem dos votos.

c) Igualmente é possível tomar como referência o número dos que têm direito a voto. Essa quantidade de referência é em geral limitada aos parlamentos, uma vez que equivale em sua eficácia a uma maioria qualificada, uma vez que é adotada sobretudo em tomadas de decisão de excepcional importância.

¹⁴ O princípio da maioria e o princípio da igualdade em relação ao valor do voto em questão não coincidem no caso de uma assembléia geral de uma sociedade anônima. Portanto, maiorias se formam a partir de votos desiguais (cf. Bobbio 1984, p. 112).

8.2. Igualdade

Parece esclarecedor que a igualdade é importante para a justificação do princípio da maioria. Por isso deve-se prestar especial atenção à sua realização em um processo eleitoral. O princípio da igualdade de maneira tradicional é discutido juntamente com os conceitos de generalidade e de igualdade da eleição. A generalidade da eleição proíbe neste caso a desigualdade do direito ao voto e a igualdade da eleição proíbe a desigualdade em relação ao valor do voto.¹⁴ O primeiro princípio diz respeito ao acesso à eleição, o último, ao peso do voto na eleição.

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

O princípio da igualdade proíbe, portanto, uma diferenciação quanto a características como posse de bens materiais, raça e sexo. Entretanto, são consideradas imprescindíveis algumas condições eleitorais delimitadoras em todas as democracias; sobretudo os seguintes critérios, por esse motivo, são amplamente reconhecidos:

- Idade mínima
- Nacionalidade
- Domicílio no país
- Capacidade jurídica de agir
- Acesso formal à eleição através de registro em listas eleitorais, entre outros.

Ao contrário do que acontece com a generalidade e a igualdade da eleição, a garantia de igual coeficiente de sucesso para cada voto do eleitor não é controlada com tal rigor. Sob o aspecto da igualdade de chance de êxito podem destacar-se nas eleições dois princípios fundamentais da representação: o voto majoritário e o voto proporcional. Enquanto o voto proporcional, no caso de um direito eleitoral proporcional, em grandes circunscrições eleitorais ou em todo o país, garante a mais ampla igualdade eleitoral possível, no voto majoritário o direito eleitoral da maioria e o direito eleitoral baseado na proporção provocam, em pequenas circunscrições eleitorais sem equilíbrio proporcional supra-regional, certas desigualdades em proporções, às vezes, notáveis. Conseqüentemente, ocorrem deformações eleitorais que, entretanto, são corrigidas através da constante adaptação da circunscrição eleitoral, particularmente ao crescimento da população. Finalmente todas as garantias da igualdade eleitoral não significam nenhuma igualdade de influência na tomada de decisão.

8.3 Participação

A participação nas decisões da maioria depende em grande parte da disposição de todos de tomar decisão. Os participantes devem submeter-se em seu próprio interesse a

¹⁵ Bobbio chama a atenção para o fato de que “a distinção clara entre não-eleitores e eleitores que se abstêm de votar na prática tem conseqüências significativas, no caso em que a maioria é determinada com base no número dos votos depositados, inclusive nas abstenções ou com base no número de eleitores. (Bobbio 1984, p. 128).

determinados esforços para identificar as alternativas passíveis de escolha. Ao lado do dispêndio de tempo, custos e outros inconvenientes, a adaptação à alternativa dada define a participação na tomada de decisão. Abstenções ¹⁵ devem ser atribuídas, freqüentemente, à indiferença para com alternativas eleitorais, descontentamento geral ou à aversão ao sistema político.

Uma vez que através da abstenção eleitoral numa democracia pode ocorrer o surgimento de um alarmante *deficit* de legitimação, com freqüência é adotado o voto obrigatório para todos, ou a exigência de uma participação eleitoral mínima, como condição da capacidade de tomar decisão. Essas duas exigências atuam em favor do *status quo*

8.4 Tipos de maioria

Distinguem-se quatro modalidades diferentes de maioria para a tomada de decisão, que necessitam, cada uma delas, de sua justificação especial e complementar.

a) A maioria relativa faz as menores exigências. É considerada escolhida aquela opção que recebeu, comparativamente, a maioria dos votos, independente do percentual dos votos obtidos em relação à totalidade dos eleitores.

b) Deve-se mencionar a maioria simples como outra modalidade. Ela se destaca pelo fato de que exclusivamente votos “sim” e votos “não” são aproveitados para verificação da maioria, já ocorrendo a decisão se o número dos votos “sim” superar de um ao dos votos “não”, não sendo contadas as abstenções de voto. O número dos votos dados a uma alternativa deve, pelo menos, ser de um a mais do que a metade da totalidade numérica dos votos vencidos, continuando indiferente que tipo de totalidade numérica foi estabelecida de antemão.

c) A maior exigência é feita pela maioria qualificada, que, tradicionalmente, em decisões importantes como, sobretudo, emendas constitucionais, aparece sob a forma da maioria de dois terços. Com relação à maioria absoluta, esta modalidade carece de uma justificação complementar que

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

decorre da qualidade especial de tais decisões. Através da maioria qualificada, a exigência da maioria se aproxima da unanimidade, o que favorece à manutenção do *status quo*.

Não se pode explicar o problema da igualdade eleitoral com os conceitos de maioria, o que exige um esclarecimento prévio desta situação de exceção.

8.5 Modalidades de decisão

As decisões democráticas tomadas pela maioria se decompõem, do ponto de vista do conteúdo, em dois grupos. Enquanto em votações são tomadas decisões materiais, em eleições são tomadas decisões sobre pessoas, embora, teoricamente, os contornos nítidos de ambas as modalidades na realidade política se confundam e desapareçam. Sobretudo, em votações, é importante que as alternativas sejam formuladas de maneira neutra, e não subjetiva, e a unidade do assunto permaneça preservada, uma vez que questões arditosamente conjugadas podem falsear a expressão da vontade do povo, exercendo uma coação indireta sobre os eleitores. Em eleições, deve-se observar que o aumento do número das possibilidades eleitorais é compensado com uma diminuição da influência direta do eleitorado sobre a formação do governo e o resultado da tomada de decisão.

Na distinção entre eleições e votações, por um lado, permanece em aberto a questão sobre até que ponto as eleições devem ser consideradas tomadas de decisão sobre assuntos dos eleitores e, por outro lado, as decisões sobre assuntos que dizem respeito à votação podem ser, simultaneamente, aplicadas para decidir sobre assuntos pessoais.

8.6 Redução a poucas alternativas

Modelos matemáticos mostram que a probabilidade de que se reúna uma maioria para escolher uma alternativa depende muito pouco do número das pessoas participantes, mas reage de modo extremamente sensível ao número das alternativas que podem ser escolhidas. Neste caso, o aumento

da probabilidade de uma formação de maioria diminui rapidamente e cai próximo a zero, embora aqui se chegue apenas a maiorias relativas, não a maiorias mais ou menos absolutas.

A necessidade de redução das alternativas se torna, portanto, desejável, e deve-se esforçar por obter, sempre que possível, o ideal de duas alternativas. A redução pode ser realizada por meio de decisões prévias, compromissos ou acordos, formações de coalizões em comitês especiais ou através de partidos, podendo uma grande cisão partidária colocar obstáculo a uma diminuição das alternativas.

8.7 Procedimento formal

Ao lado da necessidade de uma redução das alternativas sob a garantia de bastante abrangência,¹⁶ que na maior parte é proposta pelos partidos, a decisão tomada pela maioria necessita de uma espécie de procedimento formal, que deve ser tanto mais impossível de se realizar quanto maior o número dos que decidem e quanto mais complexa é a própria decisão. Isso requer uma regulamentação precisa do procedimento e pressupõe a definibilidade objetiva da abrangência da totalidade numérica, assim como sua composição individual.

Também o objeto da decisão da maioria e o número respectivo de votos que são necessários à tomada de decisão devem ser definidos com exatidão e levados ao conhecimento dos participantes. Diz respeito a isso o estabelecimento da modalidade de eleição, da data e da forma de publicação do objeto da tomada de decisão pela maioria.

Ademais, podem ser importantes os seguintes passos formais do procedimento:

- Comunicação do dia da reunião
- Definição da ordem do Dia
- Verificação da capacidade de tomar resolução
- Publicação da modalidade de votação

¹⁶ O número de respostas possíveis para um problema específico, a quantidade de alternativas que os titulares da tomada de decisão podem escolher, não pode ser aumentado à vontade; ao contrário, deve-se mantê-lo limitado ao mínimo possível. Se surgirem mais de duas alternativas para a tomada de decisão, o resultado disso são problemas difíceis, cuja solução teórica há muito tempo é procurada, mas que, entretanto, não deve ser aceita aqui (vide 8.6).

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

- Estabelecimento do dia da eleição ou votação
- Organização do transcurso do procedimento eleitoral ou de votação
- Nomeação dos órgãos eleitorais
- Apresentação dos candidatos
- Registro das propostas eleitorais
- Preparação das listas eleitorais
- Envio de informações e cédulas eleitorais
- Instalação dos locais de votação
- Organização do voto por correspondência, etc.

Essas atividades formais preparatórias, como condição de uma eleição ou votação organizada, pressupõem um excelente órgão de direção e não implicam afinal um notável dispêndio financeiro e de pessoal.

Nesses aspectos técnicos, toma-se claro que o princípio da maioria, primariamente, é um processo simples que apenas no Estado Democrático ganha um extenso significado.

8.8 Simultaneidade do processo de votação

Há uma particularidade nesse processo decisório segundo a qual a decisão tomada pela maioria deve ser tomada por todos os participantes. Com base no fato de que as opiniões e pontos de vista estão sujeitos a uma constante mudança, uma votação segundo o princípio da maioria não pode se estender por um período mais longo de tempo. Do contrário é perfeitamente possível que, no momento em que a maioria dos votos é atingida, a decisão tomada por alguns participantes, que já contribuíram para a formação dessa maioria, tenha outro teor do que antes, uma vez que as circunstâncias, por exemplo, se alteraram ou outros argu-

¹⁷ Sob o ponto de vista dos contemporâneos, é problemática a possibilidade do voto à distância, uma vez que os votos já são depositados um certo tempo antes da própria data da eleição. O período de tempo no qual uma eleição à distância é admissível deveria, por isso, ser encurtado na medida do possível, a fim de não deturpar o resultado da votação.

¹⁸ Portanto, Bobbio acredita que as maiorias se formam muito raramente com os cidadãos mais livres. Ao contrário, frequentemente elas se formam com os cidadãos mais conformados (Bobbio 1984, p.114).

¹⁹ Assim são, sobretudo, os sistemas totalitários, mas também várias ditaduras autoritárias, enquanto os sistemas semi-democráticos se destacam por uma certa flexibilidade, que, em relação ao fundamento da liberdade, oferece várias limitações, de maneira que apenas uma oposição moderada pode manter-se.

²⁰ A ausência de garantia do sigilo e liber-

mentos agora agem sobre ela mais convincentemente.¹⁷ Portanto, um longo processo de formação de opinião, de consulta e articulação geral deve preceder a decisão final tomada pela maioria. Cada decisão tomada pela maioria pode formar sempre, apenas, o final de um processo de tomada de decisão, mas ela está estabelecida, por assim dizer, de modo racional.

8.9 Liberdade e sigilo

Se a decisão tomada pela maioria deve ser vista como decisão efetiva, deve-se assegurar de que os eleitores possam expressar, de fato, sua vontade sem restrição.¹⁸ O princípio impede toda a pressão, tanto através do poder público, quanto através de poderes particulares, isto é, grupos econômicos ou sociais. A significação do princípio da liberdade das eleições ou votações implica, também, a necessidade de uma possibilidade de escolha entre muitas alternativas tanto quanto implica a oportunidade sem obstáculos para cada alternativa de ser colocada e encontrar seu lugar no processo de tomada de decisão. Em desacordo com o princípio da maioria está, portanto, sobretudo, o monopólio do direito de formular proposta nas mãos de um partido, que é a marca dominante dos sistemas que não admitem competitividade¹⁹ e trazem consigo a limitação da liberdade eleitoral do indivíduo por ocasião da votação.

O princípio da universalidade tem uma função útil na eleição e votação. Qualquer votação aberta, reconhecível pelos outros como forma de votação, é proibida, exigindo-se que cada cidadão com direito à votação possa exercer seu direito de voto de uma maneira que torna impossível que outra pessoa conheça a tomada de decisão concreta do indivíduo.²⁰

Nos parlamentos o princípio não tem igual importância, uma vez que as decisões tomadas pelos deputados, em razão de seu cargo de confiança e de sua responsabilidade para com o eleitorado, devem permanecer controláveis e verificáveis.

8.10 Modalidades de processo de votação

Nos órgãos representativos há um grande número de processos de votação, enquanto, em eleições gerais e votações

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

populares, o número de processos no curso do tempo praticamente se reduziu a um, isto é, o preenchimento das cédulas eleitorais,²¹ que, afinal, não parece ser o mais adequado para associar unicidade com generalidade.

Ao contrário, desde a Antiguidade, diversos processos gozam de popularidade mais freqüente:

- * Aclamação²²
- * Levantar as mãos
- * Levantar-se dos lugares
- * Processo da “divisão” (separação)
- * Chamada nominal
- * Emprego de peças de madeira ou bolas, etc.

Todos os processos mencionados pressupõem como regra a presença dos eleitores *in loco*²³, por isso em vários parlamentos foram introduzidos métodos de votação por intermédio de representantes.²⁴

8.11 A apuração do resultado da votação e execução da decisão tomada pela maioria

Em agremiações e reuniões maiores, a contagem dos votos deve ser atribuída a órgãos especiais ou a um único líder ou presidente ou a uma presidência coletiva. Em eleições gerais a contagem está reservada aos respectivos órgãos eleitorais. Esses órgãos dão a conhecer o resultado depois da apuração, obrigatoriamente.

Quando o resultado é dado a conhecer, a tomada de decisão é executada em consequência da sua vinculação, o que incumbe, em democracias modernas, aos órgãos estatais e à administração pública estatal formada para a administração. Para garantia da realização da efetivação da vinculação, o resultado necessita, além disso, de um controle através de órgãos públicos, sem o que, afinal de contas, não tem sentido nenhum a tomada de decisão por meio da maioria. Exatamente

dade é uma censura capital ao sistema federativo como ainda a conhecem alguns cantões da Suíça. Esse argumento era, portanto, motivo especial para que os eleitores do cantão de Nidwalden tivessem extinguido seu município nas urnas no dia 12 de dezembro de 1996.

²¹ Apenas nos municípios e nas câmaras municipais da Suíça são empregados, ainda, processos de votação abertos. Os cartões com picote na Suécia, ao contrário, podem valer como forma moderna da cédula eleitoral.

²² A aclamação, como era comum em Esparta, distingue-se dos processos de votação, na medida em que ela não oferece nenhuma hierarquia clara entre a pessoa e a altura da voz, uma vez que esta pode variar em gradação de intensidade entre dois valores extremos (silêncio e máxima altura possível da voz). Esse processo pode ser chamado de “analógico”, enquanto os outros processos são “digitais”, uma

vez que eles distinguem apenas entre duas opções (sim/não) e se revelam, portanto, mais apropriados para a clareza exigida de “um homem, um voto”.

²³ Graças às técnicas mais modernas de computadores e de comunicações pode-se naturalmente imaginar o desaparecimento desta presença *in loco* no Parlamento, possibilitando que o processo de votação se faça em um plano translocal. Em plebiscitos ou eleições gerais é a tendência historicamente seguida. Enquanto na Antiguidade o processo de votação estava ligado à presença *in loco*, hoje em dia o voto por urna ou carta é independente de lugar e tempo.

²⁴ Na França um deputado pode ser autorizado por outro a votar em uma determinada direção. Diferentemente é o processo dos pares surgido na Inglaterra. Um membro ausente do parlamento incumbe a um membro do partido atualmente na oposição, de igual maneira não participar de votações durante a sua au-

para a aceitação em caso de minoria parece importante que as execuções das decisões permaneçam controláveis e comparáveis à decisão da maioria, uma vez que, em caso contrário, deve-se contar com intervenção enérgica.

Para a garantia do processo do princípio da maioria todos os sistemas sociais fornecem as estruturas necessárias para a sua realização, o que coloca exigências demasiadas à organização. Estruturas apropriadas são uma condição fundamental para a legitimação do princípio da maioria.

9. Funções do princípio da maioria

9.1 Função da decisão

A função central do princípio de decisão é a possibilidade de se chegar a uma decisão. Essa função de tomada de decisão não está limitada ao princípio da maioria, mas se justifica pela sua mobilidade em relação à forma fixa de tomada de decisão por unanimidade e em relação à sua melhor garantia de liberdade e igualdade, em comparação com a tomada de decisão de um autocrata. Entretanto, sob o aspecto dos valores considerados, parece não existir dúvida de que a regra da unanimidade os garante ainda melhor, e, do ponto de vista da modalidade mais rápida de tomada de decisão coletiva, a tomada de decisão autocrática é considerada mais funcional do que a regra da maioria. A função da tomada de decisão do princípio da maioria, portanto, colide com suas fronteiras, caso em que não se trata mais de tomada de decisões categóricas (sim/não), mas de respostas distributivas (mais/menos). No segundo caso as agremiações que não funcionam como sistemas de maioria são superiores.

Essa superioridade de agremiações está fundamentada na exigência de unanimidade e na possibilidade com ela relacionada de troca de votos, o que, em última análise, resulta em um exemplo de soma positiva, com a qual todos podem ganhar. Ao contrário, o princípio da maioria se mostra extremamente forte, uma vez que, obrigatoriamente, ele conduz, quase sempre, a uma tomada de decisão.²⁵ De acordo com a teoria dos jogos, trata-se de uma típica tomada de

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

decisão por soma negativa, “na qual, como nos lançamentos dos dados, uma pessoa ganha e outra perde; em relação à aposta, ganha de fato a maioria, enquanto a minoria perde, e a minoria perde exatamente o que a maioria ganha” (Bobbio, 1984, p. 117).

9.2 Função da legitimação

A função da legitimação é válida como um outro ponto de vista. A produção de uma decisão pela maioria pode amplamente assegurar que a tomada de decisão seja, em geral, considerada legítima, e seja acatada graças à consciência de sua legitimidade. O princípio da maioria permite ao eleitor a participação direta ou indireta no governo, que representa, ao lado da delimitação do poder e seu desempenho, um dos elementos fundamentais da legitimidade de um sistema democrático.

9.3 Função da paz

A função “delimitada” da paz, que não é nenhuma especialidade única do princípio da maioria, expressa-se no fato de que a decisão tomada pela maioria, pelo seu caráter obrigatório, acaba com o choque de opiniões. Na medida em que houver um ganhador e um perdedor (exemplo de soma negativa), cria-se uma nova e clara situação. Opiniões alternativas, que se submetem à uma decisão tomada pela maioria, não são aniquiladas numa democracia, mas, ao contrário, preservam em si uma possibilidade futura por meio da minoria. O fato de que no futuro se pudesse decidir, oportunamente, de outra maneira, e de que também pudesse ter sido decidido de outra maneira – é, portanto, uma tomada de decisão sempre provisória – põe em perigo a situação criada através da função da paz. Pode-se criar novas tensões entre maioria e minoria, e polarizar de novo as frentes de batalha. Em uma tomada de decisão por unanimidade esse perigo é muito menor, graças ao equilíbrio das opiniões (formação de acordo, jogo de soma positiva), e, assim, a função da paz é, essencialmente, muito mais acentuada.

sência. Este procedimento é rotineiro na Inglaterra e também na Bélgica, Canadá, Noruega e nos Estados Unidos.

²⁵ Uma exceção constitui apenas o caso da igualdade de votos.

A função da integração é típica do princípio da maioria. A etapa de integração condiciona a participação na tomada de decisão fundamental à participação no processo da tomada de decisão da maioria, e tentamos entendê-la como conceito de integração funcional. Nesse caso, acentua-se que uma participação no processo de tomada de decisão criaria uma ligação com o sistema político e possibilitaria, no fundo, uma relação social duradoura. Não só a maioria, mas também a minoria, seriam assim incluídas, uma vez que a cessação das hostilidades seria o elemento decisivo da integração. Um outro momento da integração é, antes, de natureza concreta. A criação de todas as maiorias exige que todos os interesses particulares se coadunem e equivalham. Como condição de toda tomada de decisão da maioria é válida a redução e o preparo das alternativas, aproximando-se os vários grupos, interesses e visões concretas, de maneira que eles resultem em uma alternativa capaz de produzir um consenso, que possa alcançar a aprovação de uma maioria. Esse processo de integração pressupõe, aliás, um processo amplo de formação da opinião e de formação da vontade, no qual opiniões e interesses influam de maneira suficiente.

A validade do princípio da maioria coloca, por outro lado, também um limite a esta integração, pois, em geral, se concluem coalizões apenas no âmbito que é necessário à formação de uma maioria (escassa). No estudo da teoria dos jogos é válida a lei da *minimum-winning coalition*, ou seja, da “coalizão do ganho mínimo”: “Em n pessoas, em jogos de soma zero, quando são permitidos pagamentos colaterais, onde os jogadores são racionais, e onde eles têm perfeita informação, apenas ocorrem coalizões de ganho mínimo” (Riker 1962, p.32).

9.5 Função da polarização

A decisão da maioria que termina por um processo de integração final pode se decompor em maioria e minoria. A tomada de decisão da maioria funciona integrativamente em relação à formação da vontade orientada pelo consenso, sendo

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

também formadora de dissenso em relação à formação de uma oposição minoritária. Com isso, o princípio da maioria cria uma função polarizadora necessária para o processo democrático aberto, além de uma clara responsabilidade, possibilitando, ainda, a liberdade de discordar. A atribuição da responsabilidade à maioria não é fácil, uma vez que sua competência na execução de tomada de decisões, freqüentemente, é extremamente mínima. Isso acontece com base no fato de que, na execução de decisões da maioria, a responsabilidade pode ser afastada de modo relativamente fácil, e uma classificação unívoca da responsabilidade, com a possibilidade de sanções, dificilmente pode ser realizável. Graças às decisões da maioria os expoentes de opinião podem esquivar-se à possível responsabilidade. A polarização é, portanto, intensificada ainda pelo fato de que a minoria, por um lado, exige responsabilidade e esta, entretanto, dificilmente, possui meios para a sua sanção.

9.6. Função da inovação

É exatamente a manutenção das alternativas opostas derrotadas que permite e promove o processo duradouro de mudança. A oposição pode através da crítica e do estímulo, por meio de constante apresentação e afirmação de uma alternativa colocada pela opinião da maioria, influenciar a tomada de decisão da maioria, e portanto ela deve também, como fator de inovação, ser atribuída ao princípio da maioria. (cf. J arass 1975, p.119, nota 40).

Entretanto, neste caso, a minoria deve aceitar a decisão da maioria, o que se pode chamar de esquizofrenia do princípio da maioria. Por um lado, em relação à tomada de decisão da maioria, espera-se a formação de uma opinião própria do indivíduo, mas este deve, por outro lado, no caso de que essa opinião seja inadequada à maioria, adotar outra opinião. Entretanto, não se pode contar com a renúncia à opinião pessoal, e a minoria opositora pode, portanto, contribuir para que tenha lugar um outro processo de crescimento e, assim, uma tomada de decisão da maioria não tenha validade incontestável para sempre.

10. A proporção da maioria sobre a minoria

Já foi mencionado, quando se tratou dos pressupostos do princípio da maioria, que este não é compatível com a manutenção da paz interna em uma sociedade quando há minorias permanentes. Portanto, muitas pessoas devem contar com o fato de que elas não podem nunca impor suas preferências. Então, pode-se pensar em um levante armado e no separatismo, talvez também pode-se pensar em opções melhores, conforme o equilíbrio de poder.

Não se pode pensar em maioria sem minoria e a sua relação é sempre definida através de vitória e derrota. Deve-se prestar especial atenção a essa relação tensa entre a maioria e a minoria, no caso da vigência do princípio da maioria, a qual carece de um exame particular.

10.1 Proteção da minoria

Como pressuposto do princípio da maioria, fez-se referência à importância de “minorias alternantes”. Em consequência, qualquer maioria deve examinar sua própria maioria de votos e contar com a possibilidade de tornar-se minoria a qualquer tempo. Como ficam, entretanto, aquelas minorias que normalmente não têm a possibilidade de tornar-se maioria algum dia? Como se pode dispensá-las, portanto, de aceitar as decisões da maioria?

Certas minorias não podem ser tratadas adequadamente, simplesmente levando-se em conta a “igualdade” de todos os indivíduos quanto a seus direitos políticos. Aqui deve-se pensar, antes de tudo, em minorias étnicas, lingüísticas e, em uma série de países, também em minorias religiosas. Exemplos seriam a Suíça e a Bélgica, para mencionar apenas dois. Aqui são necessárias soluções que “possam impor limites à minoria e que possam favorecê-la em alguns pontos”, as quais “pressupõem uma alta dose de vontade de estabelecer equilíbrio e tolerância” (Jellinek 1898, p. 60 e ss.). No âmbito de uma estrutura de Estado Federativo forte, isso pode significar, por exemplo, que os Estadosmembros isolados, como, por exemplo, os cantões suíços ou os Estadosmembros dos

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Estados Unidos, em relação a suas possibilidades de exercer influências políticas, não são simplesmente tratados de acordo com o número de seus cidadãos. Em tais casos ocorre não apenas uma apuração de votos, mas uma avaliação dos votos. Levando-se em conta “quão fortes são os favorecimentos dos membros mais fracos” pode-se esclarecer o fato de “que nos Estados Unidos a Califórnia, o Estado maior em população, tenha 21 milhões de habitantes, e o menor, Idaho, tenha 350 mil”. Na Suíça, Zurique tem acima de 1 milhão de habitantes, parte dos cantões suíços antigos têm abaixo de 50 mil” (Scheuner 1973, p. 53, nota 174). Contudo, todos os membros têm os mesmos direitos de certo ponto de vista. Por trás disso, está a idéia de que os mais fracos devem ser protegidos contra os mais fortes, com o objetivo de convivência proveitosa no seio de toda a sociedade. Deve-se facilitar aos mais fracos a aceitação da tomada de decisões pela maioria.

10.2 Envolvimento e intensidade das preferências

Um grande defeito do princípio da maioria consiste em que a complexidade e a intensidade das preferências, em via de regra, não são levadas em conta. É sempre possível que uma maioria escassamente informada de 51 %, dotada de pouca sensibilidade, supere uma minoria bem informada de 49%, dotada de muita sensibilidade. Uma situação desse tipo pode transformar o *deficit* de legitimidade latente em um *deficit* evidente, e qualquer aproximação a este notável caso limite deve indubitavelmente – pelo menos para a minoria – contribuir para que o princípio da maioria seja questionado. Por esse ângulo, as decisões tomadas pela maioria se apóiam em uma ficção, “em uma presunção irreal e temerária: nós aceitamos simplesmente que a intensidade é igual às preferências. Podemos presumir isso tranquilamente, mas deveríamos ter em mente que isso não é a realidade” (Sartori 1984, p. 91).

Guggenberger vê, igualmente, na igualdade do cidadão, com razão, uma “ficção democrática progressista e iluminada” (Guggenberger 1984b, p. 30). Embora concorde com a contagem dos votos “sob presságios democráticos e em tempos políticos normais”, para ele a situação se apresenta

de maneira diferente “em casos de uma discussão irreconciliável entre duas reivindicações rivais de domínio entre si, cujo âmbito de atuação é a sociedade” (Guggenberger 1984b, p. 30). Para ele, ocupam o primeiro plano, em tal caso, outros fatores que estimulam a legitimidade: justiça interna, justificação moral, envolvimento, presença de bem-estar geral – moral-espiritual e socioestrutural – no interior de um grupo (cf. Guggenberger 1984, p. 30).

Que esta crítica tem uma tradição longa e cheia de problemas mostra a referência que fizemos a Carl Schmitt. Para ele “não seria democrático de maneira nenhuma” e seria “em geral um princípio político estranho que aqueles que não têm vontade política devam tomar decisões no lugar daqueles que a têm.” (Schmitt 1928, p. 279).

Embora várias propostas tenham sido feitas como a de que fosse introduzida a distinção do peso político dos votos em um processo de tomada de decisão (cf. Müller-Plantenberg 1984, pp. 297-310), pode-se estabelecer que não dispomos de nenhum processo que possa medir o peso dos votos de maneira bastante exata, sendo isso não só exequível, mas também de acordo com os princípios democráticos.²⁶ Entretanto, não se deve esquecer, neste caso, que o estabelecimento do peso durante o processo da formação da vontade representa “um recurso de poder decisivo” (Sartori 1984, p. 91), embora no processo de votação não se tenha levado em conta o peso dos votos.

²⁶ As facções neste ponto têm a vantagem de que os “não-intensivos” podem ceder aos “intensivos” por meio da troca de votos (votos como meio de troca) e, em compensação, pelas decisões futuras podem contar com o mesmo comportamento da parte contrária (jogo de soma positiva) (cf. Sartori 1984).

O mesmo ocorre com os problemas que se encontram no item relacionado à noção de “envolvimento”. No fundo trata-se de que, por exemplo, todos os cidadãos no interior do sistema representativo são participantes da tomada de decisão, mas a relação com a qual podíamos contar e/ou a relação real entre custo e benefício podem levar a desproporções sob dois aspectos:

a) A relação entre custos e benefícios é considerada negativa.

b) Titulares de benefícios e titulares de custos divergem (regionalmente).

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Portanto, a legitimidade das medidas governamentais – pode-se mencionar, por exemplo, a construção de grandes aeroportos – muitas vezes é discutida fazendo-se referência aos custos e benefícios desiguais que são distribuídos em âmbitos nacional e estadual.

A mesma forma de argumentação se encontra no fundamento da previsão de conseqüências funestas em tomadas de decisões irreversíveis, que também comprometem as gerações futuras. Em relação ao número daqueles que são afetados pelas conseqüências de longo prazo – argumenta-se –, a maioria atual sempre deve se manifestar como uma minoria insignificante em processo de desaparecimento.

Se se quiser levar em conta o envolvimento e também sua intensidade em tomadas de decisões, coloca-se a pergunta de quem é que tem poder para a tomada de decisão e de quem é de fato competente e pertence ao círculo dos afetados. Uma sólida definição do que seja “pertinência”, de uma maneira plena de sentido, até agora não é possível. Analiticamente, surgem insuperáveis dificuldades para tornar operacionais os termos “pertinência” e “intensidade”.

Permanece também duvidoso até que ponto, afinal, haja possibilidades que estejam em harmonia com os princípios da democracia de características ponderadas como comprometimento, “pertinência”, conhecimento de causa ou o peso das preferências políticas poderem influenciar o ato da votação em detrimento do princípio da igualdade.

Para a fase da tomada de decisão seria imaginável, ao contrário, que os cidadãos, que são afetados de maneira especialmente intensa por medidas aprovadas pelo Estado ou através do Estado, participassem mais ativamente da tomada dessas medidas através do direito de opinião, do direito de co-participação ou até do direito de veto.

10.3 Poder controlado pelo tempo

A confiança é boa, mas a fiscalização é melhor – assim ensina um provérbio citado com freqüência. Às condições

²⁷ Uma resposta muito interessante dada pela história para este problema nos leva ao direito canônico, com relação à questão da escolha apropriada dos ocupantes de cargos na hierarquia da igreja. É o que diz a regra de São Benedito sobre “A Investidura do Abade”: “Na investidura do abade tem sempre validade o preceito de que quem é chamado conta com a unanimidade de toda a abadia, no temor a Deus, ou então, uma parte mesmo pequena da abadia escolhe (*sanioris consilio*), de acordo com melhor parecer. Deve-se eleger e investir quem incorpore uma vida de merecimentos e de aprendizado, mesmo que tenha sido o último na hierarquia da abadia.” A sentença seguinte revela quanto bem São Benedito evidenciou o problema da quantidade e da qualidade: “Ora, se toda a abadia, porém, escolher por decisão unânime—e que Deus impediria—um homem comprometido com suas falhas, e se essas gra-

da aceitação das decisões da maioria pertencem o seu controle firme, bem como a transferência periódica da competência de tomar decisões. A cultura política de sociedades democráticas criou todo um conjunto de instituições e procedimentos, para concretizar o poder controlado ao longo do tempo. Eles devem, por um lado, possibilitar a fiscalização das tomadas de decisão da maioria com base em sua aceitação e, por outro lado, estabelecer outras maiorias, o que acontece continuamente devido à publicidade do processo político, à formação livre de uma opinião pública e à garantia dos direitos de liberdade e do direito de acesso à informação, indispensáveis a isso. De maneira concreta isso se expressa em eleições periodicamente recorrentes, que devem satisfazer determinados requisitos formais e acarretar outros direitos de liberdade e de igualdade, como a liberdade de reunião e de formar coalizão, liberdade de formação partidária, acesso real à informação e multiplicidade dos meios de comunicação.

Nas eleições através de maiorias do povo, aquelas pessoas que têm competência para tomar decisões são escolhidas. De maneira mais clara Joseph Alois Schumpeter definiu nestas palavras: “O processo democrático é aquele dispositivo das instituições destinado à consecução de decisões políticas, pelas quais o poder de decisão do indivíduo possibilita uma luta competitiva para obter os votos do povo” (Schumpeter 1950, p. 391). Esse poder de decisão é obtido por aquele agrupamento ou pessoa que pode manifestar-se mais digno de confiança do que o concorrente. A democracia é poder controlado periodicamente com base na confiança. A confiança, entretanto, não é categoria moral, e não pode ser definida pelo menos sem levar em conta qualidades consuetudinárias. Assim a questão deve ser especificada em duas direções: pode-se confiar na maioria que elege o governo, pode-se confiar na liderança política eleita por ela? Ela tem a qualidade de uma elite digna de confiança?²⁷

Exatamente porque essas questões em relação ao consenso básico são difíceis, todos os sistemas democráticos carecem de um órgão de controle para sua fiscalização, uma

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

vez que, de outro modo, ele se arrisca a ser destruído de dentro para fora.

10.4 Os anseios do povo

Um meio possível para introduzir novos impulsos políticos e alternativas no processo de tomada de decisão são os anseios do povo ou as iniciativas. Ele serve aos grupos minoritários como instrumento da oposição. Embora exigências introduzidas dessa maneira não devessem ser úteis à maioria, elas permitem, freqüentemente, visar a um alto número de iniciativas de efeitos particulares, porque as autoridades já reagem à definição de iniciativas e vêm ao encontro do desejo das iniciativas para neutralizar a influência dos grupos externos no processo de tomada de decisão. Os grupos minoritários e de oposição que se servem dessa iniciativa exigem, portanto, sua participação no processo de tomada de decisão da maioria no poder.

11. O campo do inelegível

Cada vez mais os cidadãos tendem a considerar questões de sobrevivência temas como proteção ambiental, energia nuclear, tecnologia genética, sobre os quais as majorias não deviam mais dispor.²⁸ Exatamente, tomadas de decisão sobre questões ecológicas deviam estar relacionadas com o âmbito do “inelegível”, a fim de que elas fossem entendidas como parte integrante do núcleo constitucional independente da maioria para subordinar-se, portanto, a uma proteção mais efetiva. (cf. Dreier 1986, p. 114 e ss.)

Explicitar uma questão política controvertida como “inelegível” não é outra coisa senão negar ainda às grandes majorias o direito a uma tomada de decisão vinculante. Especialmente o movimento pela iniciativa do cidadão tematizou este problema do alcance de tomada de decisões políticas e reconduziu à consciência da irreversibilidade das conseqüências (cf. Guggenberger 1980, p. 62). Alexander Schubart, porta-voz de várias iniciativas de cidadãos, escreve: “Mesmo

ves circunstâncias chegassem ao conhecimento do bispo, a cuja diocese pertence aquela localidade, ou de alguma maneira chegassem ao conhecimento dos abades e cristãos da vizinhança, então, deviam eles impedir que a decisão dos maus se impusesse, e nomear um administrador digno para a Casa de Deus.” (Steidle 1980, Cap.64). Daí desenvolveu-se gradativamente, na jurisprudência do Direito Canônico a distinção entre pares “maiores” e “sêniores”. As eleições da Igreja exigem a anuência dos superiores eclesásticos, e pode acontecer que estes desejem conferir o posto ao candidato de uma minoria, levando em conta sua dignidade e adequação para o cargo (cf. Scheuner 1973, pág. 22, nota p.67).

²⁸ A observação é válida quanto a se as questões sobre as quais cientistas e tecnólogos discutem entre si, são, em geral, objetivamente decisivas.

quando se trata de uma questão de vida ou morte, não posso reconhecer nenhuma tomada de decisão da maioria” (Schubayt 1983). A questão, porém, quanto a se um determinado campo problemático deve ser colocado no número de objetos de votação ou não, nem sempre pode ser determinada *ad hoc* com certeza. Entretanto, quem tem o direito de decidir sobre isso? Quem define o que não pode ser votado impede a tomada de decisão da maioria.

O ponto de vista de que o princípio da maioria, em si mesmo, isto é, por meio de sua lógica procedimental, não está em condições de tomar uma decisão material correta argumenta, seguramente, em favor do fato de que a inelegibilidade é problemática. Portanto, pode-se argumentar e enfatizar que isto depende, exatamente por esse motivo, de uma limitação ou de uma argumentação conteudística, que a Constituição pretende. Entretanto, um problema aparece no fato de que em questões controvertidas, freqüentemente, ambas as posições se referem à “questão de sobrevivência”. Pode-se explicar isso com o exemplo do acordo de desarmamento da OTAN, discutido na Alemanha na década de 70. Algumas pessoas estavam a favor do estacionamento de foguetes de médio alcance americanos e outras contra, e ambas as partes temiam, por outro lado, o recrudescimento do perigo da guerra. Ambas as partes queixavam-se dos perigos para sua segurança e até para a sua sobrevivência. Esse conjunto de circunstâncias explica a divisão da comunidade, o desaparecimento do consenso básico, o qual salvaguarda a legitimidade das atividades dos estados, com base no fundamento do princípio da maioria.

Entretanto, a simples falta de decisão não pode ser alternativa alguma em tais situações em face da pressão do problema, e, portanto, daqueles envolvidos no debate espera-se a capacidade de arcar com as conseqüências da incerteza e da terrível possibilidade de erro na tomada de decisões históricas. A opinião pessoal não pode ser colocada de modo absoluto, porque, caso contrário, é negada a legitimidade de quem pensa de outra maneira.

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Na discussão sobre o inelegível torna-se evidente que o ser humano, afinal, não criou para si, por causa da técnica, uma complexidade universal que o sobrecarrega. O ser humano não pode desvencilhar-se desse fato, ele não tem mais a possibilidade de abandonar o mundo, o ser humano deve procurar em si caminhos responsáveis e segui-los. Decisões fundamentais que apontam caminhos não podem ser efetuadas pelo fato de que, afoitamente, se as atribui a um campo de alternativas inelegíveis; ao contrário, elas devem permanecer objeto da política. Entretanto, ao lado disso é necessário, também, um esclarecimento de quais direitos fundamentais e direitos humanos devem ser, eventualmente, partes componentes das alternativas inelegíveis e devem ser protegidos, em épocas de mudanças técnicas e sociais, da tomada de decisões da maioria.²⁹

12. Resistência e desobediência civil

Como se deve reagir, no contexto da problemática das alternativas inelegíveis, à situação na qual o cidadão isolado, ou membros da sociedade, defendem a opinião de que a maioria, ou seja, o governo legitimado por ela, fere os seus direitos fundamentais à integridade física ou ameaça à sua vida, através da aceitação ou da provocação de uma catástrofe atômica ou ambiental? ?

Pelo menos, a curto prazo, não existe nenhum sucesso notável relacionado com a tentativa de fazer desaparecer novamente a percepção da ameaça, o sentimento em parte difuso do medo, através do “esclarecimento” sobre o “real” *status quo*. “Os interesses e emoções, opiniões e pontos de vista jurídicos em confronto, há muito tempo se instalaram nos campos de batalha e se cristalizaram em mentalidades conflitantes. Os vários pontos de vista sobre a realidade e as sensibilidades ao problema não podem ser nem bem definidos nem bem discernidos” (Frankenberg 1984, p. 266).

Na democracia liberal, aconselha-se a essa parte descontente da população o caminho da publicidade aberta das

²⁹Para refletir, neste contexto, há a questão sobre se seria legítimo suprimir o princípio da maioria por causa de uma decisão tomada pela maioria. Relacionada com ela há também a questão de quais são, basicamente, os processos decisórios que favorecem a decisão sobre a validade do princípio da maioria em casos isolados. (Até que ponto as condições básicas da democracia são democraticamente estabelecidas?)

opiniões e da tomada de medidas legais. Nem todas as resistências radicais parecem ser justificáveis do ponto de vista democrático, e – argumenta-se assim – no conflito entre a legalidade e a legitimidade o papel de coesão cabe à legalidade em um Estado Democrático legítimo. Entretanto, essa resposta deixa as pessoas escrupulosas insatisfeitas com a afirmação de que, no Estado Democrático de Direito, a legitimidade realmente é completa na legalidade da ordem jurídica.

Kaufmann critica o fato de que o direito de resistência no entendimento alemão estaria ligado estreitamente demais à *ultima ratio*, à morte do tirano, e se basearia em um modelo de pensamento falso, pelo menos simplificado, inaceitável: aqui, Estado de Direito, ali, tirania; as fronteiras entre o Estado de Direito e o Estado de Fato, seriam flutuantes (Kaufmann 1984, pág. 91). Para ele não existe Estado, por causa do perigo do erro, que pudesse ser transformado totalmente em Estado de Fato, e o erro já começa ali “onde se vê o Estado de Direito como algo dado, que se tem, como uma situação que valha a pena conservar, com um fim jurídico com o qual se possa viver tranqüilo”. A consequência dessa maneira de pensar é, necessariamente, uma petrificação, um enrijecimento, e conseqüentemente, uma alienação do direito, pois o direito apenas pode manter-se realmente como direito quando ele é vivificado, ou seja, formado e aperfeiçoado.

Kaufmann pleiteia um direito da razão comum, prática, um “direito de resistência da arraia miúda” (Kaufmann 1984, p. 91). Essa resistência é entendida normalmente como uma contribuição que deve ser prestada ao funcionamento e à renovação do Estado de Direito, a fim de que, em princípio, de maneira nenhuma ocorra um caso sério e extremo. Essa “pequena” resistência deve ser produzida com freqüência, para que seja desnecessária a “grande” resistência” (Kaufmann 1984, p. 91 e ss.) Ela não tem nada a ver com revolução, mas é uma “questão de espírito” e ela poderia manifestar-se na desconfiança para com os poderosos, coragem para criticar, negação da injustiça ou não-

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

colaboração com ações reconhecidas como desastrosas. Kaufmann critica o fato de que, em muitas, ou mesmo no maior número de “ações de resistência” dos últimos tempos, tratava-se de um “acionismo” cego e nocivo, que não teria nada a ver com resistência, enquanto ação voltada para o aprimoramento do direito. Permanece aqui em aberto até que ponto esse “direito de resistência da arraia miúda” se distingue, quanto ao conteúdo, da coragem civil louvável e juridicamente inquestionável.

Acontece o mesmo com a desobediência civil. Diferentemente do direito de resistência, a desobediência civil não tem em vista a supressão ou a restauração de toda uma ordem estatal geral, mas sim um confronto evolutivo, e visa a um processo de aprendizado político coletivo e pequenas transformações. Ela estabeleceu-se no Estado de Direito vigente e, portanto, deve evitar o uso da força. Quanto mais unanimidade houver no que concerne ao fato de que em tomadas de decisões políticas controvertidas exige-se a aprovação desvantajosa do conteúdo da tomada de decisão por maioria, tanto mais permanecem abertos para a minoria todos os caminhos da oposição parlamentar ou extraparlamentar (legítima), tão controversa é a questão de onde devem ser traçadas as fronteiras entre o dever de obediência e o Estado de Direito Democrático, de que possa ser justificada a desobediência civil e em qual âmbito. Para Frankenberg a desobediência civil está estabelecida na “terra de ninguém jurídica – entre o emprego legal da liberdade e a resistência política” (Frankenberg 1984, p. 270).

A valoração e a crítica da desobediência civil se formam, no mais das vezes, de acordo com o engajamento político fundamental: assim, representantes conservadores e liberais de direita amaldiçoam os perigos da desobediência civil para a paz jurídica, enquanto o leque político da esquerda vê nela, na maioria das vezes, um enriquecimento da cultura democrática, como pelo menos o mostra o entendimento corrente.

Também no tratamento científico a desobediência civil colidiu com avaliações bem divergentes. Enquanto, para Habermas, por exemplo, “todas as democracias de Estado de Direito, que têm corifiança em si, {...}” deviam considerar “a desobediência civil como componente normatizado, porque necessário, à sua cultura política” (Habermas 1983, p. 32), a desobediência civil, para outros, não é nem legal, nem legítima.

Habermas emprega o conceito “civil” no sentido de “burguês”, entendendo-o como o *citoyen* ativo e consciente de sua responsabilidade. Portanto, podem ser excluídas do conceito de desobediência civil aquelas ações que são cometidas em razão de constelações de interesses individuais, privados, ou que correspondam só a uma ignorância individual, portanto, à negativa de obediência limitada a uma única pessoa, sem pretensão de estabelecer uma generalização (cf. Habermas 1983, p. 35). A desobediência civil como praxe política coletiva afeta a validade do princípio da maioria, ela visa muito mais ao fundamento da legitimação do princípio da maioria no Estado de Direito Democrático (cf. Hassemer 1985, p. 336). Para Hassemer a definição da desobediência civil consiste, portanto, não se levando em conta poucas exceções, também em um ataque ao procedimento, não ao conteúdo do procedimento, uma vez que estes, segundo seu ponto de vista, seriam permutáveis, “da proteção dos animais, além do acordo bilateral da OTAN, até a melhoria de um aeroporto” (Hassemer 1985, p. 338). Fundamentalmente, pode-se estabelecer que ações de desobediência civil agridem sempre o princípio da maioria, na medida em que elas desmentem, pelo menos, sempre em um caso concretamente existente, a força criadora da legitimidade da regra da maioria institucionalizada. Isso ocorre em constelações de conflitos entre demandas de legitimidade excludentes entre si, sendo a legitimidade criada por meio de procedimentos formais de direito contrariada por uma legitimidade que se relaciona a fontes como normas jurídicas fundamentais ou valores fundamentais da democracia.

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

Cada vez mais encontramos, também, na discussão sobre a desobediência civil, modelos de justificação “fundamentalistas”, que derivam sua legitimação da intuição moral, visão histórica, ou das injunções de uma ameaça à vida, que se relacionam com um sistema jurídico.³⁰ Nesse contexto, deve-se detectar a tendência de considerar possível o ponto de vista do indivíduo e levar em conta só o ponto de vista apoiado na moral, desqualificando automaticamente todos os outros posicionamentos como imorais. Não se pode falar mais de um apelo aos valores e princípios de justiça partilhados, em comum, na sociedade.

Embora a desobediência civil não seja antidemocrática em princípio e igualmente também não conduza ao caos, não se pode desprezar as conseqüências relacionadas com a sua práxis. A prática da desobediência civil estabelece uma “área cinzenta” entre o sentimento da liberdade de opinião, de reunião e de protesto, avaliado com base na Constituição, e a resistência contra o Estado de Direito Democrático, o que é válido observar em todos os sistemas.

13. Considerações finais

Embora, no âmbito deste trabalho do seminário, nem todos os aspectos de uma discussão ampla sobre o princípio da maioria pudessem merecer nossa atenção, é válido neste ponto resumir o que foi dito e completá-lo com conclusões finais pessoais.

O princípio da maioria tem provocado, repetidamente, desde a Antigüidade, críticas veementes em sua formulação democrática, que se ligavam, freqüentemente, à sua estrutura imanente, à condição da igualdade, e esta era incompatível com as capacidades desiguais dos seres humanos. Na medida em que essa crítica se dirige contra o emprego do princípio da maioria nos sistemas sociais especiais, ³¹ como, por exemplo, no sistema da ciência, ela

³⁰ Ligada a esta há a questão de saber se valores, princípios, postulados éticos e direitos básicos naturais são, enfim, passíveis de discussão e se podem ser tratados e decididos publicamente.

³¹ A maneira pela qual o princípio da maioria, ao lado da sua aplicação no Estado Democrático, pode ser transposto para outros sistemas pôde ser apenas mencionada por alto neste trabalho, e necessitaria de uma reflexão mais aprofundada.

merece aprovação. Entretanto, o mesmo não é válido para o princípio da maioria como regra de tomada de decisão em um Estado Democrático, pois enquanto a tradição ocidental da reflexão sobre a autonomia individual de cada pessoa não perdeu sua força, o princípio da maioria para a tomada de decisões fundamentais é inalterável, sobretudo para a decisão de confiar nas competências governamentais. As observações críticas neste trabalho também não têm em vista, portanto, questionar a significação do princípio da maioria para o funcionamento de um sistema democrático. Elas deviam antes dirigir a atenção para o fato de que o princípio da maioria é apenas um dos elementos para o funcionamento de um sistema democrático.

A regra da maioria deve permanecer restrita a dois aspectos como processo de tomada de decisão democrática. Por um lado, ela deve ser limitada através dos outros elementos fundamentais da legitimidade democrática, para ela própria ser considerada legítima. Dito de outra maneira: a legitimidade do princípio da maioria está vinculada à sua própria delimitação. Por outro lado, a estrutura do princípio da maioria coloca limites a qualquer expansão que seja da participação direta de todos os cidadãos na tomada de decisão e, portanto, não pode ser ampliada facilmente. Dentro deste limite, entretanto, não se manifestou o predomínio de governo oligárquico de qualquer espécie. Deve ser mesmo afirmado aqui que tomadas de decisões de tais elites, apesar da “autenticidade” material eventual, estão sujeitas a desaprovações e resistências mais fortes dos cidadãos e, portanto, prejudicam a estabilidade e a continuidade do sistema em ampla medida.

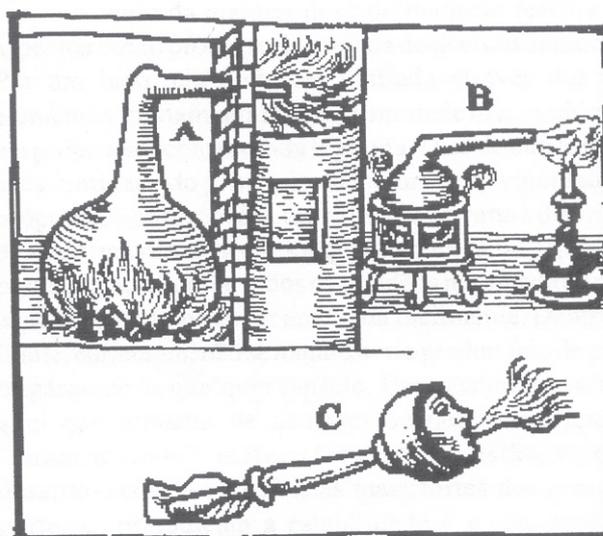
Sobre a questão colocada no início pode-se comprovar que a legitimidade democrática está estreitamente vinculada ao princípio da maioria.

Apesar de qualquer delimitação, o princípio da maioria é, portanto, indispensável no campo da tomada de decisões

O PRINCÍPIO DA MAIORIA

políticas fundamentais e deve manter sua preponderância no interior do sistema político. Para a tomada de decisão da maioria, como núcleo democrático real do processo de tomada de decisão política, não há nenhuma alternativa exequível.

Tradução: Paulo Roberto Magalhães
Geraldo Clemente dos Santos



*"A arte de destilação", por John French,
Londres, 1651*

www.levity.com/alchemy/fren.ap4.html