

**Tradução**

Daniela Beccaccia Versiani

**Revisão Técnica**

Claudia Perrone-Moisés



---

Norberto **BOBBIO**

Teoria Geral  
da  
**Política**

*A Filosofia Política  
e as Lições dos Clássicos*



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e promoções da Editora Campus.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em

[www.editoracampus.com.br](http://www.editoracampus.com.br)

## Capítulo 7

# Democracia: os fundamentos

### I. A DEMOCRACIA DOS MODERNOS COMPARADA À DOS ANTIGOS (E À DOS PÓSTEROS)

A diferença entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos tornou-se um tema curricular, não menos do que o tema célebre de Benjamin Constant sobre a liberdade. E, tal como ocorre com a liberdade, refere-se tanto ao uso descritivo da palavra quanto ao uso valorativo. Entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos despontam de fato duas diferenças, uma analítica, outra axiológica.<sup>1</sup>

No seu uso descritivo, por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa. Quando falamos de democracia, a primeira imagem que nos vem à mente é o dia das eleições, longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o voto na urna. Caiu uma ditadura, instaurou-se um regime democrático? O que nos mostram os televisores de todo o mundo? Uma cadeia de eleitor e um homem qualquer, ou o primeiro cidadão, que exercem o próprio direito ou cumprem o próprio dever de eleger quem deverá representá-los.

1. Sobre o tema, e em geral sobre a história da palavra democracia com sua respectiva bibliografia, há preciosas indicações in G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam House Publishers, Chatam N. J. 1987, em particular pp. 278 em diante. Sartori acentua a diferença entre a democracia dos modernos e a dos

Em suma, o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir. Quando descrevemos o processo de democratização ocorrido ao longo do século XIX nos diferentes países que hoje chamamos de democráticos, nos referimos à ampliação progressiva, mais rápida ou mais lenta segundo os diferentes países, do direito de eleger os representantes, ou então à extensão do processo eleitoral a partes do Estado, como a Câmara alta, na qual os membros eram habitualmente nomeados pelo soberano. Nada mais. Um dos maiores teóricos da democracia moderna, Hans Kelsen, considera elemento essencial da democracia real (não da democracia ideal, que não existe em lugar algum) o método da seleção dos líderes, ou seja, a eleição. Exemplar, a esse respeito, tão exemplar a ponto de parecer inventada, é a afirmação de um juiz da Corte Suprema dos Estados Unidos por ocasião de uma eleição de 1902: "A cabine eleitoral é o templo das instituições americanas, onde cada um de nós é um sacerdote, ao qual é confiada a guarda da arca da aliança e cada um officia do seu próprio altar". Se depois aqueles que nelas entram nem sempre são a maioria, é coisa que acontece em todas as igrejas.

Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. "Democracia" significava o que a palavra designa literalmente: poder do *dêmos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *dêmos*. Se depois o termo *dêmos*, entendido genericamente como a "comunidade dos cidadãos", fosse definido dos mais diferentes modos, ora como os mais, os muitos, a massa, os pobres em oposição aos ricos, e portanto se democracia fosse definida ora como poder dos mais ou dos muitos, ora como poder do povo ou da massa ou dos pobres, não modifica em nada o fato de que o poder do povo, dos mais, dos muitos, da massa, ou dos pobres, não era aquele de eleger quem deveria decidir por eles, mas de decidir eles mesmos, como escreve Moses Finley, "sobre a guerra e a paz, as finanças, os tratados, a legislação, as obras públicas, em suma, toda a gama de atividades governativas".<sup>2</sup> Na célebre oração fúnebre de Péricles são louvadas as pessoas que se ocupam não apenas de seus interesses privados, mas também dos negócios públicos, e são censurados como cidadãos inúteis aqueles que não se ocupam dos segundos.

Na primeira defesa do governo democrático que a história nos transmitiu, a defesa do príncipe persa Otane, na discussão sobre a melhor forma de governo narrada por Heródoto, o instituto proposto para a nomeação dos magistrados não é a eleição, mas o sorteio.

Durante séculos, os dois conceitos de democracia e de eleição não confluíram em um conceito unitário como ocorre hoje, porque a democracia para os antigos não se resumia ao processo eleitoral, mesmo que não o excluísse, e, ao contrário, o processo eleitoral é perfeitamente conciliável com as outras duas formas clássicas de governo, a monarquia e a aristocracia. Discutiu-se durante séculos se seria melhor a monarquia hereditária ou a monarquia eletiva: ninguém jamais pensou que uma monarquia, pelo fato de ser eletiva, deixaria de ser monarquia. Escreve Kelsen: "Não é afinal tão grande a diferença entre auto-criação de um monarca hereditário, legitimada através da fórmula da representação, e a pseudodemocracia de um imperador eleito".<sup>3</sup> Menêxenos, celebrando as antigas instituições de Atenas, usa a palavra "aristocracia" e logo em seguida acrescenta: "Há quem a chame de democracia, há quem de outro modo, a seu prazer; mas, na verdade, é uma aristocracia com a aprovação do povo" (Z38d). Isócrates chama de regime misto de democracia e de aristocracia aquele em que a designação dos cargos ocorre não por sorteio, mas pela eleição entre candidatos anteriormente designados.<sup>4</sup> Um admirador das antigas instituições, como Rousseau, distingue três formas de aristocracia, a natural, a hereditária e a eletiva, e declara que a melhor é a última.<sup>5</sup> A aristocracia de Rousseau, a forma de governo na qual uma "minoría", diríamos hoje, uma elite, forma o corpo dos magistrados por eleição, corresponde àquilo que hoje chamaríamos "elitismo democrático", onde por "democracia" se entende nada mais nada menos que o procedimento de nomeação através de eleições. As palavras modificam-se muito mais rapidamente do que as coisas, embora a mudança das palavras leve a crer que as coisas também tenham mudado. O conceito de cidadão entre os romanos não era diferente se comparado ao dos gregos: o *ius suffragii* não era o direito de eleger um candidato como concebemos hoje, quando se fala de extensão do sufrágio, do sufrágio feminino, do sufrágio universal, mas era o direito de votar nos comícios. Aquelles que eram excluídos do voto, os semilivres, eram chamados *civis sine suffragio*.

Quem hoje quiser defender a democracia direta contra a democracia representativa, onde encontrará o melhor argumento, a motivação

mais forte, irresistível, a razão das razões? Encontrará no famoso apólogo de Protágoras, que nos chegou através do homônimo diálogo platônico: encarregado de levar aos homens a arte política, Mercúrio pergunta a Júpiter como ela deve ser distribuída, se deve ser distribuída como as outras artes, entre os competentes. Júpiter responde que a arte política deve ser distribuída a todos. E de fato “os atenienses, como os outros, quando se trata de competência nas construções e nas artes, acreditam que poucos sejam capazes de dar conselhos, e se toma a palavra alguém fora daqueles poucos, não o suportam; e com razão, a meu ver. Quando, ao contrário, se trata de uma deliberação política, que deve proceder pelas vias da justiça e da temperança, toleram que qualquer um fale, sendo natural que destas todos sejam partícipes, de outro modo não existiria a cidade” (323 a). A diferença entre a arte política e as outras artes é que não se ensina, e esta não se ensina porque é patrimônio de todos, e isso explica por que todos têm o direito de participar do governo da cidade.

Isso não significa que os governos populares não tenham jamais conhecido o instituto da eleição dos magistrados. Mas a eleição era considerada uma necessária e útil correção do poder direto do povo, não como ocorre hoje nas democracias modernas, para as quais a eleição constitui uma verdadeira alternativa em relação à participação direta, salvo pela introdução, em casos específicos expressamente declarados, do referendo popular. Nas duas formas de democracia, a relação entre participação e eleição está invertida. Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas. Poucas décadas antes da primeira grande constituição de democracia representativa, que foi aquela dos Estados Unidos, expondo os princípios da democracia, Montesquieu escrevia: “O povo que goza do poder supremo deve fazer sozinho tudo aquilo que pode fazer bem; e aquilo que não pode fazer bem, deve confiar aos seus ministros”. E acrescentava, com uma confiança na sabedoria do povo que desafia a nossa atual incredulidade: “O povo escolhe de maneira admirável aqueles aos quais deve confiar parte da sua própria autoridade”.<sup>6</sup> Um erudito comentarista do *Esprit des lois* escre-

ve: “Montesquieu não faz idéia do que seriam as democracias dos nossos dias. A sua concepção deriva dos estudos das democracias antigas. Isto explica por que este capítulo não traz a mínima alusão ao sistema moderno, no qual o povo exerce a soberania através da intermediação dos seus representantes”.<sup>7</sup>

Exatamente porque a democracia sempre foi concebida unicamente como governo direto do povo e não mediante representantes do povo, o juízo predominante sobre essa forma de governo foi, a começar pela Antiguidade, negativo. As duas características que distinguem a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, a analítica e a axiológica, estão extremamente conectadas. O modo de avaliá-la, negativo ou positivo, depende do modo de entendê-la.

Hoje “democracia” é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. A julgar pelo modo através do qual hoje qualquer regime se autodefine, poderíamos dizer que já não existem no mundo regimes não-democráticos. Se as ditaduras existem, existem apenas, como dizem os autocratas, com o objetivo de restaurar o mais rápido possível a “verdadeira” democracia, que deverá ser, naturalmente, melhor do que a democracia suprimida pela violência. Ao contrário, no tradicional debate sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar, exatamente em razão da sua natureza de poder dirigido pelo povo ou pela massa, ao qual foram habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade, da intolância. A democracia nasce, segundo clássica passagem, da violência e não pode conservar-se senão através da violência. Basta recordar a descrição, feita por Platão no oitavo livro da *República*, da desagregação social da qual é responsável o governo popular: um modelo para tiranos de todos os tempos, cuja tarefa é restabelecer a ordem, ainda que a ferro e fogo. Aristóteles não fica atrás: na distinção entre formas de governo boas e formas de governo más, o termo “democracia” serve para designar o mau governo popular. Lá onde descreve o povo prisioneiro dos demagogos, seus adúladores e corruptores, a democracia aparece como governo em nada melhor do que o governo tirânico. O povo corrompido pelos demagogos é um tema clássico da polémica antidemocrática: um tema sobre o qual Hobbes escreveu páginas vigorosas, um verdadeiro modelo do pensamento reacionário de todos os tempos.

Nos seus *Discorsi sopra Cornelio Tacito*, Scipione Ammirato, retomando a lição dos antigos, escreve: "Platão compara o vulgo a uma grandíssima besta... É preciso que essa besta seja mantida aos freios". O trecho se encerra com esta seqüência: o vulgo é "um monstro terrível, leviano, preguiçoso, medroso, precipitado, desejoso de coisas novas, ingrato, em suma, uma mistura de vícios sem a companhia de nenhuma virtude". Uma vez definida a democracia como o governo dos pobres, eis que essa definição será uma oportunidade para sustentar que os pobres, exatamente porque nada possuem, não têm o direito de governar; e, quando conseguem agarrar o poder, produzem desastres. Em *Della repubblica fiorentina*, Donato Giannotti repete: "Os pobres, ainda que desejem liberdade, não menos vivendo pela pobreza vis e abjetos, estão aptos a servir; e por isso, quando estivessem nas magistraturas, teriam dificuldade em sabê-las administrar".<sup>8</sup> A pobreza permaneceria, até o século XIX, uma razão de exclusão para o gozo dos direitos políticos. Maquiavel já o dissera de modo lapidar, típica do seu estilo: "Os homens que nas repúblicas servem às artes mecânicas não podem saber comandar como príncipes quando são prepostos a magistraturas, tendo aprendido sempre a servir. E no entanto se exige ascensão para comandar daqueles que nunca obedeceram senão aos reis e às leis, como são aqueles que vivem dos seus ganhos".<sup>9</sup>

Das duas diferenças entre a democracia moderna e a democracia antiga, a primeira foi o efeito natural da alteração das condições históricas, a segunda, ao contrário, foi efeito de uma diferente concepção moral de mundo. A substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno "no qual seja fácil para o povo reunir-se, e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros".<sup>10</sup>

Para que fosse possível emitir um juízo positivo sobre a democracia foi necessário livrar definitivamente o campo de referência a um corpo

coletivo como o *démos*, que se presta a ser interpretado em sentido pejorativo quando é confundido, como ocorreu por longa tradição, com a "massa", o "vulgo", a "plebe" e similares. A monarquia é a pessoa do monarca, a aristocracia é composta pelos *áristoi* e, na linguagem dos nossos escritores políticos do século XIV, pelos *optimates*, que não são um substantivo coletivo, mas o plural de um substantivo que designa um único ente, o *áristos* ou o *optimatus*. Somente a democracia, entre as formas de governo, nasceu como termo indicativo do poder (*o kráτος*) de um corpo coletivo. Chega-se até mesmo a suspeitar que a palavra "democracia" tenha surgido já desde o início com um significado polêmico, em oposição a "aristocracia" como governo dos melhores. É certamente polêmico o significado de governo dos pobres em oposição ao governo dos ricos, pelo qual os antigos já conheciam o termo mais apropriado "plutocracia" (em Xenofon), que com um significado polêmico é usado ainda nos dias de hoje. No famoso libelo antidemocrático, uma dia atribuído a Xenofon, sobre a constituição de Atenas, a *penía*, a pobreza, é considerada um vício que impulsiona aqueles que dela estão infectos à torpeza.<sup>11</sup>

A idéia do *démos* como corpo coletivo deriva da imagem da praça ou da assembleia olhadas do alto. Mas se nos aproximamos delas, percebemos que a praça ou a assembleia são compostas de muitos indivíduos que, quando exercem o seu direito, aprovando ou desaprovando as propostas dos oradores, contam singularmente por um. Portanto, também a democracia, não diversamente da monarquia e da aristocracia, é composta de indivíduos. Mas o substantivo coletivo oculta a realidade e acaba levando a acreditar que, enquanto nos primeiros dois tipos de governo o poder reside exatamente nos sujeitos indicados pelo substantivo, no terceiro residiria em um corpo único, o *démos*. De fato, o *démos*, enquanto tal, nada decide, porque aqueles que decidem estão singularmente ligados aos indivíduos que o compõem. A diferença entre aristocracia e democracia não está na diferença entre os poucos (indivíduos) e os muitos (indivíduos). Que em uma democracia sejam os muitos a decidir não transforma esses muitos em uma massa que possa ser considerada globalmente, porque a massa, enquanto tal, não decide nada. O único caso em que se pode falar de decisão de massa é o caso da aclamação, que é exatamente o oposto de uma decisão demo-

8. Extrato estas citações, mas poderia extrair muitas outras, de R. DE MATTEI, *Listanza democratica nel pensiero politico italiano del Cinque e del Seicento*, in *Studi in onore di C. Esposito*, Cedam, Pádua, 1973, pp. 2339-57.

11. Que cito da tradução de L. Canfora, ANONIMO ATENIESE, *La democrazia come violenza*, Sellerio, Palermo, 1987 (a título com o mal o verso fuori conhecido é *La costituzione ateniese*). Para dar uma idéia do tom do

crática. Uma assembleia popular é composta de indivíduos tal e qual uma assembleia aristocrática.

Não obstante essa tradição avessa à democracia, não falta ao pensamento grego a idéia de que o ponto de partida da melhor forma de governo seja a igualdade de natureza ou de nascimento, a *isogonia*, que fez todos os indivíduos iguais e igualmente dignos de governar. No *Menêxenos* platônico há uma famosa passagem na qual Sócrates evoca a velha constituição ateniense, contrapondo-a às outras constituições que, pressupondo a desigualdade dos homens pela qual alguns são servos e outros senhores, deram origem a tiranias ou oligarquias: “Nós e os nossos — conclui —, nascidos irmãos da mesma mãe, não pretendemos ser entre nós servos e senhores, mas a igualdade de nascimento nos obriga a buscar também a igualdade legal e a não ceder a ninguém mais, a não ser no apreço da virtude e da inteligência” (239a).

Que essa idéia da igualdade de natureza, a *isogonia*, seja o fundamento da democracia moderna, que seja o fundamento ideal do governo democrático, enquanto governo fundado sobre a concepção enraizadíssima (ainda que continuamente contestada) de uma natureza que fez os homens originariamente iguais, dispensa comentários. Para o ulterior enraizamento no pensamento político ocidental contribuiu a idéia cristã dos homens irmãos enquanto filhos de um único Deus: idéia esta, a da fraternidade entre os homens, que, secularizada através da doutrina da natureza humana comum, acabou por constituir um dos três princípios da Revolução Francesa. Não foi por acaso que essas idéias encontraram a sua expressão racional ou racionalizada na doutrina jusnaturalista, cujas reflexões partiram do indivíduo isolado, como pessoa moral dotada de direitos que lhe pertencem por natureza e como tais são inalienáveis e invioláveis.

Merece, ao contrário, senão um comentário, uma menção o fato de que o juízo positivo sobre a democracia dos modernos depende essencialmente do reconhecimento desses direitos do homem. A filosofia política dos antigos não é predominantemente uma filosofia individualista, e muito menos atomizante. A sua inspiração dominante é aquela bem expressa na tese aristotélica do homem originariamente animal social que vive desde o nascimento em uma sociedade natural como a família. Essa idéia estará na base da teoria organicista que teve longa vida no pensamento político ocidental e contribuiu para manter vivo o conceito de povo como um todo superior às partes até chegar à filosofia romântica alemã. Desta, que é o exato oposto da filosofia utilitarista

até a *Volksgemeinschaft*, de triste memória, não tão distante nos anos para que possa ser esquecida, que representou o desafio extremo a qualquer idéia de governo livre fundado sobre o princípio da dignidade e da responsabilidade individual.<sup>12</sup>

Independentemente do pensamento romântico e neo-romântico, a idéia de soberania do povo teve origem, e foi mantida viva, a partir da oposição à soberania do príncipe. Hoje, que essa oposição não tem mais razão de existir, já que tendemos a não reconhecer outro princípio de legitimação além daquele que vem de baixo — exceto em alguns regimes teocráticos, que a consciência civil contemporânea considera resíduos do passado —, também o conceito de soberania popular poderia ser tranquilamente abandonado.

Se ainda desejarmos falar, em relação à democracia moderna, fundada no princípio de poder ascendente, de soberania, entendida como poder originário, princípio, fonte, medida de toda forma de poder, a soberania não é do povo, mas de cada um dos indivíduos, enquanto cidadãos. “Povo” não é apenas um conceito ambíguo, precisamente porque não existe senão como metáfora um todo chamado “povo”, distinto dos indivíduos que o compõem, mas é também um conceito enganoso: sempre se falou de “povo”, a começar do *populus* romano, passando pelo poder das cidades medievais, até chegar aos governos populares da idade moderna, mesmo quando os direitos políticos pertenciam a uma minoria da população. Na doutrina do direito público moderno denomina-se “povo” um dos elementos constitutivos do Estado, tenham ou não os indivíduos que o compõem o direito *activae civitatis*. O povo foi considerado soberano mesmo quando aqueles que participavam do poder político em primeira pessoa ou por interposta pessoa do representante eram uma minoria da população. Só se pode falar apropriadamente de soberania do povo a partir do momento em que foi constituído o sufrágio universal, mas dele se falou também nos séculos precedentes, a propósito do *démós* grego e do *populus romanus*, a propósito de comunidades nas quais existiam até mesmo escravos, que não tinham direitos políticos e tampouco direitos civis, de governos populares das cidades italianas onde povo era apenas a fidalguia, distinta da arraia-miúda, do povo dos Estados representativos bem antes que os direitos políticos fossem atribuídos a todos os cidadãos maiores de idade de ambos os sexos. Como escreveu há alguns anos um estudioso

12. Sobre o significado de “povo” na história, indicações e sugestões in G. SARTORI, *The Theory of Democracy*

americano em um livro dedicado ao povo semi-soberano: "A definição clássica de democracia como governo do povo é em sua origem pré-democrática, fundada em concepções da democracia desenvolvidas por filósofos que nunca tiveram a oportunidade de ver em funcionamento um sistema democrático".<sup>13</sup>

Para justificar a não-correspondência do nome à coisa recorreu-se repetidamente ao expediente de distinguir o verdadeiro povo do falso povo, o *démós* do *óchlos*, o *populus* da *plebs*, o *peuple* da *populace*, introduzindo-se uma distinção maior, aquela entre uma parte boa e uma parte má da sociedade, sobre a qual sempre esteve fundada a legitimidade dos governos aristocráticos. Nas *Istorie fiorentine* (*Histórias florentinas*), Maquiavel escreve: "Em Florença em primeiro lugar dividem-se entre si os nobres, depois os nobres e o povo, e em último lugar o povo e a plebe".<sup>14</sup>

Na democracia moderna, o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. O povo é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade. Não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos. A democracia moderna repousa em uma concepção individualista da sociedade. Se depois esse individualismo é proposto e reivindicado em nome da teoria utilitarista da felicidade do maior número ou mesmo da teoria dos direitos do homem, para mencionar rapidamente a disputa dos últimos anos entre quem acolheu e defendeu os princípios do utilitarismo e quem protesta colocando à frente os direitos "que devem ser levados a sério", é um tema que aqui pode ser posto em segundo plano, porque aquilo que me interessa avaliar é o lugar central que ocupa o individualismo no debate contemporâneo, qualquer que seja seu fundamento.

Talvez seja útil lembrar que na origem do individualismo há tanto uma ontologia quanto uma ética: uma ontologia, enquanto baseada em uma concepção atomista da sociedade, tal como se apresenta tanto na reconstrução do estado de natureza que precede o Estado civil na filosofia política de Hobbes a Kant, quanto na fundação da nova ciência, a economia política, cujo principal ator é o *homo oeconomicus*, desprezado por Marx, que individualista não era; uma ética, defino, que atribui ao indivíduo humano, diversamente de todos os outros seres do mundo

natural, uma personalidade moral que, para nos expressarmos em termos kantianos, tem uma dignidade, e não um preço.

Ora, colocados de lado esses pressupostos, que se tornaram hostis a uma concepção laica da sociedade, a concepção individualista assumiu as vestes mais modestas do individualismo metodológico, ou seja, da doutrina segundo a qual a predominante concepção pragmática da ciência parte, para analisar a sociedade, das ações dos indivíduos mais do que da sociedade considerada como um todo superior às partes. São individualistas, nesse sentido, dois entre os mais complexos sistemas sociológicos do nosso século, o de Pareto e o de Weber. Hoje o individualismo está na base do estudo das decisões coletivas: as escolhas deste ou daquele grupo são analisadas partindo-se das escolhas de cada indivíduo que decide. Seria bom, de qualquer modo, não esquecer, para prevenir qualquer indevida absolutização de um método, que o individualismo metodológico nasceu no seio dos estudos econômicos, e nele está a sua força operativa (não é por acaso que Pareto e Weber eram dois sociólogos economistas), não podendo ser transplantado para outros campos onde fenômenos coletivos, como a linguagem e em parte também o direito, não podem ser explicados a partir do indivíduo e das suas escolhas, e enquanto tal sempre alimentaram e legitimaram, com uma absolutização em sentido contrário e igualmente incorreta, teorias organicistas.

Que fique bem claro, a concepção individualista da qual estamos falando nas três diferentes dimensões, ontológica, ética e metodológica, não prescinde da consideração de que o homem é também um ser social, nem considera o indivíduo isolado, a um só tempo micro e macrocosmo, à moda de Stirner, em geral do anarquismo filosófico. Há individualismo e individualismo. Há o individualismo da tradição liberal-libertária e o individualismo da tradição democrática. O primeiro arranca o indivíduo do corpo orgânico da sociedade e o faz viver fora do regaço materno, lançando-o ao mundo desconhecido e cheio de perigos da luta pela sobrevivência, onde cada um deve cuidar de si mesmo, em uma luta perpétua, exemplificada pelo hobbesiano *bellum omnium contra omnes*. O segundo agrupa-o a outros indivíduos semelhantes a ele, que considera seus semelhantes, para que da sua união a sociedade venha a recompor-se não mais como um todo orgânico do qual saiu, mas como uma associação de indivíduos livres. O primeiro reivindica a liberdade do indivíduo em relação à sociedade. O segundo reconcilia-o com a sociedade fazendo da sociedade o resultado de um livre acordo entre indivíduos inteligentes. O primeiro faz do indivíduo um protagonista

13. E. E. SCHATTSCHEIDER, *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, Nova York, 1960, p. 130 (ed. it.: *Il popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica*

gonista de uma nova sociedade que surge das cinzas da sociedade antiga, na qual as decisões coletivas são tomadas pelos próprios indivíduos ou por seus representantes.

Um historiador, em geral um cientista social, que não apenas não pretende, mas não quer nem mesmo correr o risco de fazer profecias, pode adiantar apenas algumas tímidas previsões sobre qual será a democracia do futuro. A profecia é categórica, a previsão é hipotética. Diferente da história, que não pode ser feita com os "se", a previsão só pode ser feita com os "se". A única afirmativa lícita para o estudioso dos fenômenos sociais (hesito sempre ao falar de "cientista" social porque as chamadas ciências sociais estão ainda imersas no universo das aproximações) é que, se se realizarem certas condições, é provável que delas derivem certas conseqüências. Mas com o realizar-se das condições, que depende da continuidade, da constância, da linearidade de uma determinada tendência que se acreditou descobrir e se conseguiu também determinar com uma certa precisão, a ciência social deve avançar, se não deseja ir ao encontro de clamorosos insucessos, com pés de chumbo. Para dar um exemplo atual, é possível estabelecer um nexo entre crescimento demográfico e aumento do consumo dos recursos necessários à sobrevivência, pronunciando-se sobre as conseqüências que poderiam derivar de um desenvolvimento desigual dos dois processos, mas seria arriscado asseverar a inelutabilidade das duas tendências. De fato, as previsões cumpridas em anos recentes sobre os limites do desenvolvimento não foram plenamente confirmadas. Mais que previsões, revelaram-se profecias (equivocadas).

Com relação às duas diferenças fundamentais entre democracia dos antigos e democracia dos modernos, sobre as quais falei até agora, pode-se timidamente prever que a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em parte, através da ampliação dos espaços da democracia direta, tornada possível com a difusão dos meios eletrônicos, à democracia dos antigos.<sup>15</sup>

E contudo, em seu último escrito antes de morrer, Gino Germani colocou-se a seguinte pergunta: "A democracia conseguirá sobreviver?"<sup>16</sup> Respondia colocando em evidência quatro razões pelas quais era lícito

afirmar que os regimes democráticos encontravam-se em zona de perigo. Dessas razões, três são internas, uma externa. As três internas são, segundo Germani, o excesso de mudanças, a vulnerabilidade do sistema, o paradoxo tecnológico. Por excesso de mudanças entendia a conexão entre a contínua mudança das regras de comportamento, característica das sociedades secularizadas (as únicas em que se impuseram regimes democráticos duradouros) em comparação com as sociedades tradicionais, e a necessidade que toda sociedade tem de manter um núcleo dos princípios fixos através dos quais possa advir o núcleo tanto de integração social sem a qual nenhuma sociedade pode sobreviver. A vulnerabilidade da democracia dependeria da fragmentação do poder que permite que pequenos grupos organizados desfram golpes mortais na sociedade obrigada, para se defender, a negar a si mesma. Falando do paradoxo tecnológico, Germani referia-se à crescente conexão entre a exigência do controle popular, sobre o qual se sustenta um regime democrático, e a necessidade de que toda sociedade avançada tem de tomar decisões em matérias que requerem conhecimentos cada vez mais especializados, inacessíveis às massas.

Os perigos denunciados são todos reais, quem poderia negar? É fato, contudo, que desde que Germani escreveu o ensaio, não apenas as democracias existentes não desmoronaram, nem mesmo as mais frágeis, como a italiana, mas aconteceu, em muitos países da Europa, e está em curso na América Latina, a transição de regimes autoritários para regimes democráticos. E afinal, o que representam os lemas de revolta que abalaram e continuam a abalar o império soviético senão a exigência de renovação democrática?

Por que este descompasso entre previsões e acontecimentos reais? As nossas observações — que parecem razoáveis em forma de hipótese, de se-então — ou não dão conta de todas as condições, vale dizer, de todos os "se", porque escolhemos aqueles que nos permitem chegar a conclusões emotivamente preferidas (a conclusão catastrófica no lugar da conclusão de final feliz ou vice-versa), ou então acontece que entre a hipótese e as conclusões intervêm processos de auto-regulação ou de adaptação que não foram previstos.

Quanto ao fator externo, dependente do sistema internacional, Germani acreditava que a cada vez mais ampla e inevitável internacionalização da política externa favoreceria mais as soluções autoritárias do que as soluções democráticas. Dos dois perigos aos quais vai de encontro a democracia, provavelmente este é o maior. A política internacional

15. Mas também esse é um tema no qual não me aventuro, embora a literatura sobre a matéria tenha crescido nos últimos anos. Permanece contudo a pergunta: posto que se torne possível também nos grandes Estados, graças ao aperfeiçoamento dos meios técnicos de transmissão das opiniões, a democracia direta é desejável?

16. G. GERMANI, *Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, in *I limiti della democrazia*, organizado



dos quais os Estados não-hegemônicos são obrigados a viver: digo "obrigados" porque a posição de um Estado não-hegemônico em uma certa esfera de influência não é quase nunca objeto de livre escolha do governo desse Estado, e muito menos do povo ou dos cidadãos. Todos os argumentos que se desejem acrescentar para enfatizar a não-governabilidade das democracias parecem quase irrelevantes diante da não-governabilidade do sistema internacional, a qual tem inevitavelmente um contragolpe sobre a estrutura do sistema interno.

Sabemos, pela nossa experiência cotidiana, que o setor das decisões políticas mais excluídas do debate público, que diferencia a democracia, é aquele que se refere às questões internacionais. A política externa continua sendo uma esfera reservada, de fato, se não de direito, ao executivo, e é também a esfera na qual desfrutam de maior liberdade de movimento os serviços secretos, que estão ligados, secretamente, como é natural, a serviços secretos de outras nações, em uma rede de canais subterrâneos cujo acesso é negado ao cidadão comum, que decai, nessa situação, de soberano a súdito. De tudo aquilo que se decide, ou se trama, nesse subsolo, o povo soberano não sabe absolutamente nada, e aquilo que sabe está quase sempre errado. Há dois modos de não deixar que os outros saibam das nossas próprias intenções: não manifestá-las, ou mentir. Está diminuindo a confiança na eficácia da opinião pública, que deveria ser o baluarte da democracia. Com maior razão deve-se duvidar da eficácia da opinião pública nas questões internacionais. Quando chega a descobrir um escândalo, chega atrasada.

O verdadeiro desafio à democracia do século XX é aquele que vem do exterior. Nem tanto por razões adotadas em um livro provocativo, como aquele de François Revel, para quem as democracias não sabem se defender<sup>17</sup> (com relação ao fascismo e ao nazismo defenderam-se muito bem e os venceram), mas por uma razão bem mais substancial. Enquanto um Estado democrático viver em uma comunidade à qual pertencem Estados não-democráticos, e ela própria não é democrática, o regime dos Estados democráticos também será apenas uma democracia incompleta.

O fundamento de uma sociedade democrática é o pacto de não-agressão de cada um com todos os outros e o dever de obediência às decisões coletivas tomadas com base nas regras do jogo de comum acordo prestabelecidas, sendo a principal aquela que permite solucionar os conflitos que surgem em cada situação sem recorrer à violência recí-

proca. Mas tanto o pacto negativo de não-agressão, quanto o pacto positivo de obediência, para serem, além de válidos, também eficazes, devem ser garantidos por um poder comum. Com o pacto de não-agressão recíproca, os indivíduos saem do estado de natureza; com o pacto de obediência às regras estabelecidas em comum acordo constituem uma sociedade civil. Mas somente instituindo um poder comum dão vida a um Estado (que não é necessariamente democrático).

Sobre o sistema internacional pode-se afirmar que na base do estado das Nações Unidas houve um pacto de não-agressão, inicialmente entre as potências vitoriosas, depois estendido, pouco a pouco, a todos os Estados da Terra, incluídos os vencidos, e acrescentar que no momento em que cada Estado passa a fazer parte da Organização das Nações Unidas compromete-se a obedecer às decisões que serão tomadas pelos órgãos estatutários delegados. Mas a instituição de um poder comum acima das partes contraentes não obteve sucesso. Onde há concórdia, como na Assembleia na qual todos os Estados têm o mesmo direito de voto, não há poder. Onde poderia haver poder, no Conselho de Segurança, não há concórdia (a concórdia exclui o direito de veto). Sem poder comum, não há qualquer garantia de que o pacto de não-agressão seja respeitado e a obediência às decisões assegurada.

Uma sociedade de tendência anárquica, como a sociedade internacional, que se refugia ainda no princípio da autodefesa em última instância, favorece o despotismo interno dos seus membros, ou pelo menos dificulta o processo de democratização. Enquanto o princípio no qual se inspira ou deveria se inspirar o Estado democrático é aquele da garantia da máxima liberdade de cada um de seus cidadãos compatível com a máxima liberdade de todos os outros, o princípio ao qual um Estado está obrigado a conformar a própria conduta em uma sociedade de Estados não-democrática é "salus reipublicae suprema lex", um princípio com base no qual a liberdade do todo (leia-se "independência") tem precedência sobre a liberdade de todos. E se depois, hoje, uma grande potência alegar, em vez da salvaguarda do Estado, os "interesses vitais", a coisa não muda de figura. Quando Maguiavel escreve que onde está em jogo a saúde da pátria "não cabe qualquer consideração, onde está em jogo a saúde da pátria", porque o que conta "posposto qualquer nem de justo nem de injusto", porque o que conta "posposto qualquer outro respeito" é "seguir de todo aquele partido que lhe salve a vida e mantenha a liberdade",<sup>18</sup> refere-se à liberdade do Estado e não à li-

berdade dos cidadãos; aliás “posposto qualquer outro respeito” significa também “posposto o respeito” à liberdade dos cidadãos.

Se aceitamos essa hipótese, segundo a qual a ameaça a este ou aquele Estado atualmente democrático depende do fato de que cada um deles faz parte de um universo em seu todo não-democrático, o desafio no final do segundo milênio não poderá ser vencido a não ser nestas duas direções: a ampliação das esferas dos Estados democráticos e a democratização do sistema internacional no seu todo. Dois processos interdependentes, seja no sentido de que deveriam reforçar-se reciprocamente, seja no sentido de que a incompletude de um determina a incompletude do outro.

A idéia do velho Kant (velho de idade quando escreveu o seu famoso opúsculo sobre a paz perpétua, mas não de mente), de que a condição preliminar de uma paz perpétua diferente da paz dos cemitérios era que todos os Estados tivessem a mesma forma de governo e que esta fosse a “república” — aquela forma de governo na qual para decidir a guerra é preciso a anuência dos cidadãos —, não era o sonho de um visionário. A pedra que nos faz tropeçar é aquele “se”. Se todos os Estados fossem republicanos... Infelizmente este é um dos paradoxos do nosso tempo (de todos os tempos), ou, se quiserem, o “x da questão”. Os Estados só poderão se tornar todos democráticos em uma sociedade internacional democratizada. Mas uma sociedade internacional democratizada pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos.

Neste ponto termina a previsão e começa a profecia. Para a qual, não sendo dotado de espírito profético como o abade Gioacchino,\* declaro minha completa incompetência.

## II.

### DEMOCRACIA E CONHECIMENTO

As definições de democracia, como todos sabem, são muitas. Entre todas, prefiro aquela que apresenta a democracia como o “poder em público”. Uso essa expressão sintética para indicar todos aqueles expectantes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados “vejam” como e onde as tomam.

Na memória histórica dos povos europeus, a democracia apresenta-se pela primeira vez através da imagem da *agorá* ateniense, a assembleia ao ar livre onde se reúnem os cidadãos para ouvir os oradores e então expressar sua opinião erguendo a mão. Na passagem da democracia direta para a democracia representativa (da democracia dos antigos para a democracia dos modernos), desaparece a praça, mas não a exigência de “visibilidade” do poder, que passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa. Com uma confiança que talvez hoje já não possamos partilhar, François Guizot, o primeiro grande historiador do governo representativo, escreveu: “A publicidade dos debates nas Câmaras submete os poderes ao dever de buscar a justiça e a razão sob os olhos de todos, com o objetivo de que cada cidadão se convença de que essa busca é feita de boa-fé”.<sup>19</sup> A mesma representação parlamentar, como foi dito com autoridade, “só pode se desenvolver na esfera da publicidade. Não há nenhuma representação que se passe em segredo e a portas fechadas”; “representar significa tornar visível (...) um ser invisível por meio de um ser que está presente publicamente”.<sup>20</sup>

A definição da democracia como poder em público não exclui naturalmente que ela possa e deva ser caracterizada também de outras maneiras. Mas essa definição capta muito bem um aspecto pelo qual a democracia representa uma antítese de todas as formas autocráticas de poder. O poder tem uma irresistível tendência a esconder-se. Elias Canetti escreveu de maneira lapidária: “O segredo está no núcleo mais interno do poder”.<sup>21</sup> É compreensível também porque: quem exerce o poder sente-se mais seguro de obter os efeitos desejados quanto mais se torna invisível àqueles aos quais pretende dominar. Um dos temas principais dos tratados de política dos séculos em que prevalecem formas de governo autocráticas é aquele dos *arcana imperii*. A principal razão pela qual o poder tem necessidade de subtrair-se do olhar do público está no desprezo ao povo, considerado incapaz de entender os supremos interesses do Estado (que seriam, no julgamento dos pode-

19. F. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe* (1821-22), Société Typographique Belge, Bruxelles, 1851, t. I, p. 84.

20. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker u. Humblot, Berlin, 1928 (trad. it. organizada por A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milão, 1984, pp. 275 e 277).

rosos, os seus próprios interesses) e presa fácil dos demagogos. Um dos temas recorrentes da crítica à democracia, que percorre toda a história do pensamento político, das famosas páginas da *República* de Platão até Nietzsche, é a incapacidade do vulgo de manter os segredos que são necessários à melhor condução da coisa pública.

Quando falo de “poder em público” refiro-me, que fique bem claro, ao público ativo, informado, consciente de seus direitos, àquele público cuja história do seu nascimento, e seu desenvolvimento, do Iluminismo em diante, foi reconstruída por Jürgen Habermas em uma obra muito conhecida e discutida,<sup>22</sup> ao público no significado em que Kant falava, em um célebre texto sobre o Iluminismo, do direito e dever dos filósofos de fazer um “uso público da própria razão”.<sup>23</sup> Também o monarca absoluto, o autocrata, o ditador moderno, apresenta-se em público, porque tem necessidade de mostrar os sinais visíveis da própria potência. Mas o público ao qual se apresenta é uma multidão anônima, indistinta, chamada a ouvir e a aclamar, não a expressar uma opinião, mas a cumprir um ato de fé. A essa visibilidade puramente exterior do senhor da vida e da morte dos próprio súditos deve corresponder a opacidade das decisões das quais a sua vida e a sua morte dependem.

Essa radical inversão entre poder visível e poder invisível faz-se acompanhar de uma mudança igualmente radical, típica da filosofia iluminista, na esfera do conhecimento e do comportamento do homem diante dos *arcana naturae*, não menos impenetráveis do que os *arcana imperii*. Kant sintetizou a essência da nova filosofia no mote horaciano, já retomado por Gassendi, “Sapere aude”, e tinha-o felizmente traduzido desta maneira: “Tem coragem de servir-te da tua própria inteligência”.<sup>24</sup> Essa disposição do homem de razão contrapunha-se à disposição do homem de fé, bem expressa na máxima paulina: “Noli autem sapere sed time” (*Rom.*, 11, 20). O temor a Deus serviu durante séculos para justificar o temor ao soberano, os *arcana imperii* foram considerados uma cópia do *arcana Dei*. A transgressão do segredo divino e do segredo natural não podia deixar de ter como consequência a transgressão do segredo político. Grande parte da história do pensamento político pode ser interpretada como uma contínua tentativa de parte dos súditos de arran-

car os véus, ou as viseiras, ou as máscaras atrás das quais se escondem os detentores do poder, de ampliar a área do poder visível em relação à área do poder invisível. Afastando-nos da definição de democracia da qual parti, poderíamos redefini-la idealmente como aquela forma de governo na qual também as últimas fortificações do poder invisível foram vencidas e o poder, tal como a natureza, não tem mais segredos para o homem. Sabemos que essa meta ideal é inatingível. Pertence à essência mesma do poder ocultar-se. Mas isso não significa que a distinta extensão das duas esferas, respectivamente do poder visível e do poder invisível, seja um dos critérios que permitem uma clara distinção entre governo democrático e governo autocrático.

A estratégia do poder autocrático pertence não apenas o não-dizer, mas também o dizer em falso: além do silêncio, a mentira. Quando é obrigado a falar, o autocrata pode servir-se da palavra não para manifestar em público as suas próprias reais intenções, mas para escondê-las. Pode fazê-lo tanto mais impunemente quanto mais os súditos não têm à sua disposição os meios necessários para controlar a veracidade daquilo que lhes foi dito. Faz parte da preceptiva dos teóricos da razão de Estado a máxima de que ao soberano é lícito mentir. Que ao soberano fosse lícita a “mentira útil” não foi dito apenas pelo “diabólico” Maquiavel. Mas também por Platão, mas também por Aristóteles, mas também por Xenofon. Sempre foi considerada uma das virtudes do soberano o saber simular, isto é, fazer parecer aquilo que não é, e saber dissimular, isto é, não fazer parecer aquilo que é. Jean Bodin, que contudo se confessa ardentemente anti-maquiavélico, reconhece que Platão e Xenofon permitiam aos magistrados mentir, como se faz “com as crianças e com os doentes”.<sup>25</sup> A comparação dos súditos com crianças e com doentes fala por si só. As duas imagens mais frequentes nas quais se reconhece o governante autocrático é aquela do pai ou do médico: os súditos não são cidadãos livres e saudáveis. São ou menores de idade que devem ser educados, ou doentes que devem ser curados. Uma vez mais a ocultação de poder encontra sua própria justificação na insuficiência, quando não na completa indignidade, do povo. O povo, ou não deve saber, porque não é capaz de entender, ou deve ser enganado, porque não suporta a luz da verdade.

A fim de que fosse possível direcionar o preceito “Sapere aude” para a descoberta dos *arcana imperii*, foi necessária uma completa in-

versão da imagem do poder: foi preciso começar a olhá-lo não mais de cima para baixo, mas de baixo para cima.

Seria um equívoco acreditar que o governo autocrático exclui toda forma de saber voltada para o estudo da sociedade e do Estado. Na realidade, continua sendo verdade que saber é poder, que quanto mais uma pessoa sabe, mais pode. Mas permanece a pergunta: o poder de quem? Durante séculos, os escritores políticos observaram o fenômeno do poder do ponto de vista do governante, e não do ponto de vista do governado, *ex parte principis* mais do que *ex parte populi*. A chamada ciência da política foi, mais do que uma ciência no sentido hodierno da palavra, vale dizer, uma pesquisa desinteressada, *wertfrei*, objetiva e conduzida com método, uma arte de governo, vale dizer, uma série de preceitos direcionados aos detentores do poder sobre o melhor modo de conquistá-lo e de conservá-lo depois de tê-lo conquistado. Os problemas clássicos da política, a começar por Platão, passando por Aristóteles, Cícero, os escritores medievais, até chegar a Maquiavel, Bodin, Hobbes, os teóricos da razão de Estado, e por que não, a Hegel, aos elitistas contemporâneos, referem-se essencialmente aos direitos e deveres dos governantes, à natureza e distribuição dos diferentes encargos do Estado, à estabilidade ou instabilidade dos governos, e aos diferentes modos de assegurar a primeira ou de evitar a segunda. Aos tratados sobre os direitos e deveres dos soberanos não correspondia habitualmente um igualmente acurado tratado sobre os direitos e deveres dos indivíduos. O problema dos limites do poder soberano era examinado não tanto em relação aos eventuais direitos de cada indivíduo, mas sim em relação aos outros poderes soberanos como são aqueles dos outros Estados ou, na longa controvérsia medieval sobre os dois Poderes, da Igreja como instituição também ela dotada de soberania.

Para dar um exemplo, a ciência régia à qual Platão dedica o diálogo *O Político* é a ciência que deve ensinar o soberano como exercer o poder fazendo justiça: o governante é comparado ao tecelão, isto é, a um artesão cujo sucesso depende exclusivamente da sua própria habilidade. A comparação habitual do governante com o timoneiro ilustra ainda melhor seja a aproximação do agir do político ao agir de quem adquiriu uma particular habilidade, ou seja, a convicção difusa de que a política seja uma técnica e como tal possa ser ensinada e transmitida, seja a natureza da relação entre quem tem o direito de comandar por que conhece o ofício e quem não tem outro dever além daquele de obedecer ordens. Se o governante é o timoneiro, os governados são os

querem substituir seu comandante. Hobbes ocupa-se dos súditos somente para colocar de sobreaviso o soberano contra o desregramento do povo e para sugerir o melhor modo de colocar-lhes os arreios e pescoco: Hobbes considera-se o primeiro a construir uma ciência política verdadeira e verdadeiramente demonstrada (*doctrina civilis ver et vere demonstrata*) e que gostaria fosse ensinada em todas as universidades para finalmente colocar de lado as teorias sediciosas que incitam o povo à desobediência. Como podemos ver, uma concepção absolutista de poder se faz acompanhar de uma concepção absolutista de saber. Nas suas lições de filosofia do direito na Universidade de Berlim, Hegel, que apresenta a sua filosofia como um saber absoluto, afirma que com a palavra "povo" se designa uma parte específica dos componentes de um Estado, "a parte que não sabe o que quer": saber aqui que se quer "é o fruto de profundo conhecimento e inteligência, que exatamente, não são coisas do povo".<sup>26</sup>

Para que a ciência política começasse a olhar o problema do poder também pelo outro lado, ou seja, a partir do ponto de vista dos indivíduos, foi necessária uma verdadeira revolução copernicana, a mesma revolução que ocorreu no campo da ciência natural quando se começou a olhar a natureza não do ponto de vista de Deus, seu senhor e criador, mas do ponto de vista do homem que se esforça para decifrar seu mistério. A reviravolta foi acima de tudo moral, antes moral que intelectual, mesmo que a ela tenha dado a sua contribuição a primeira ciência social, a economia política, cujo ponto de partida não foi mais a sociedade no seu todo, da qual o Estado, na predominante concepção organicista da sociedade, é a cabeça ou a mente ou a alma, mas o indivíduo isolado, o *homo oeconomicus*, que se relaciona com os outros indivíduos para comercializar seus próprios bens e prover seu próprio sustento. Essa reviravolta moral teve origem com o cristianismo e encontrou a sua expressão filosófica ou racional nas doutrinas jusnaturalistas, cujas reflexões tiveram início partindo do indivíduo isolado como pessoa moral, dotada de direitos que lhe pertencem por natureza e como tais são inalienáveis e invioláveis, em oposição às doutrinas políticas dos antigos que partiam do homem social, vivendo de de a origem em uma sociedade natural como a família. A primeira consequência desse distinto ponto de partida foi a concepção do Estado não como um fato natural, mas como o produto da vontade concorrentes dos indivíduos que livremente decidem fazê-lo nascer submetendo-

a ele voluntariamente. Considerado o Estado como o produto artificial de uma vontade comum, segue-se que de agora em diante o verdadeiro protagonista do saber político será não mais o Estado, mas o indivíduo.

Sobre essa base individualista nasce a democracia moderna. Na origem do individualismo está uma ontologia e uma ética: uma ontologia enquanto se baseia em uma concepção atomista da sociedade (e da natureza) em oposição à concepção organicista predominante, uma ética enquanto o indivíduo humano, diferente de todos os outros entes do mundo natural, tem um valor moral, para nos expressarmos em termos kantianos, uma dignidade e não apenas um preço. Na chegada, isto é, nos nossos dias, o individualismo tornou-se um método (refiro-me ao chamado "individualismo metodológico" defendido por sociólogos e economistas nestes anos), vale dizer, a expressão da preferência, com todas as conseqüências que dela derivam, pelo estudo dos fenômenos sociais partindo das ações individuais mais do que das várias formas de sociedade no seu conjunto. Aqui me interessa sobretudo enfatizar que, numa ou noutra dessas formas, a teoria individualista da sociedade acompanha a formação da democracia moderna. Uma teoria da democracia é, a meu ver, inseparável de uma concepção individualista da sociedade. Se depois esse individualismo se expressa na teoria dos direitos do homem ou na teoria utilitarista da felicidade do maior número, para acenar brevemente à antiga demolição cumprida por Bentham das Declarações dos Direitos e à disputa desses anos entre aqueles que retomaram e aprofundaram os princípios do utilitarismo e aqueles que protestam em nome dos direitos que devem ser "levados a sério",<sup>27</sup> é um problema que aqui pode ser deixado de lado, porque não tem participar importância para o tema que estou discutindo. Basta dizer que tanto a doutrina dos direitos do homem quanto a filosofia utilitarista são as duas principais vias através das quais se consegue apresentar os fundamentos teóricos da democracia moderna.

O poder autocrático dificulta o conhecimento da sociedade; o poder democrático, ao contrário, enquanto exercido pelo conjunto dos indivíduos aos quais uma das principais regras do regime democrático atribui o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, o exige. O cidadão deve "saber", ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber. Ainda que com uma certa ênfase, atribuiu-se à ciência política, no momento do seu nascimento, em um momento de entusiasmo iluminista, que hoje em parte se apa-

gou, até mesmo a tarefa da "educação para a cidadania". Não é por acaso que o conjunto de conhecimentos recolhidos com os métodos próprios da "ciência", da economia à antropologia, da política à sociologia, que hoje reunimos sob o nome de ciências sociais, tenha-se desenvolvido e difundido concomitantemente ao desenvolvimento e difusão dos governos livres, a começar pela Inglaterra, onde John Stuart Mill escreveu, em 1843, o primeiro grande tratado de lógica indutiva,<sup>28</sup> no qual incluiu e examinou, ao lado das ciências físicas mais antigas, as mais recentes ciências morais (como então se denominavam). Foi na Inglaterra que Marx escreveu a sua obra fundamental de crítica à sociedade capitalista. Na era contemporânea, os países que tiveram governos autoritários são os países onde as ciências sociais não se desenvolveram, ou então, onde haviam surgido há tempos, seu desenvolvimento foi interrompido. Quando ensinadas, são transformadas em instrumentos de propaganda, e desse modo desviadas de seus fins naturais, em uma palavra, pervertidas. (Quando eu era estudante, nas nossas universidades a ciência política foi substituída pela doutrina do fascismo, cujo exame era obrigatório, e não apenas para os estudantes das faculdades humanísticas. Nos países submetidos a regimes comunistas, ensina-se o marxismo-leninismo.)

Falei até agora sobretudo de ciência política, mas não o fiz apenas devido a um cacete profissional. Durante séculos, a única ciência social foi a ciência política, cujo nome remonta aos gregos. O termo "sociologia", como todos sabem, surgiu com Comte no início do século XIX. Na verdade para os gregos não havia diferença entre o "político" e o "social". A *pólis* era a sociedade por excelência. Aristóteles ocupava-se dos grupos sociais, das sociedades particulares, que hoje constituem o principal objeto da sociologia, no capítulo da *Ética a Nicômaco* dedicado à amizade. Os escritores medievais, a começar por São Tomás, trazem a expressão "politikòn zóon" por "animal politicum et sociale". A sociedade política ou civil foi durante séculos a sociedade por excelência. A ela contrapunha-se não uma sociedade natural, mas o estado de natureza a-social, como se entre a sociedade sem Estado e o Estado não houvesse qualquer esfera intermediária. A única sociedade intermediária conhecida era a família, interpretada como um Estado *in nuce*, enquanto o Estado era interpretado, por sua vez, como uma família em grande escala. Ao lado da ciência política, a única outra ciência reconhecida era a economia, entendida exatamente como ciência do grupo

familiar e sempre considerada, de Aristóteles a Hegel, um capítulo da ciência ou da filosofia política. Para Hegel, o ponto de vista político era ainda assim exclusivo, a ponto de levá-lo a traçar as linhas gerais da filosofia da história segundo a sucessão das formas de governo (despotismo, república, monarquia), quando já fora traçada afinal uma outra história das fases através das quais a humanidade passaria, do ponto de vista das formas econômicas (pastoral, agrícola, mercantil).

O nascimento da ciência social, diferenciada em um primeiro momento da ciência política, e em um segundo momento (por exemplo com Marx) incluindo também a ciência política, ocorreu com a emancipação da sociedade burguesa em relação ao Estado, cuja primeira manifestação deu-se com a formação da ciência econômica, não mais entendida como ciência da casa ou da família. A contribuição dada por Marx a essa operação é bem conhecida, sem nos esquecer, de um lado, de Saint-Simon, o sansimonismo e o desenvolvimento do livre associacionismo que surge como antítese à prepotência estatal, de outro, das famosas análises de Tocqueville sobre a importância das associações voluntárias na formação da democracia americana. Mas essa emancipação ocorreu lentamente, tão lentamente que, onde quer que fossem instituídas, no século passado e neste, faculdades universitárias dedicadas ao estudo dos fenômenos sociais, distintas do tradicional estudo do direito, eram geralmente denominadas faculdades de Ciências Políticas, como na Itália. Na verdade, as faculdades de Ciências Políticas são hoje, e não podem deixar de ser, faculdades de ciências sociais e políticas.

A impossibilidade de distinguir o político do social é uma antiga convicção minha. Quando, em 1972, fui convidado a proferir um discurso por ocasião da instituição na Itália das faculdades de Ciências Políticas,<sup>29</sup> lamentei que todas as “direções” nas quais foram articuladas tivessem sido apresentadas como uma especificação da categoria política em geral (“político-administrativo”, “político-econômico” e assim por diante). Afirmei que, ensinando ciência política, eu sempre sentira a necessidade de dar um passo atrás em direção à sociedade subjacente, tal como os historiadores, que fizeram a passagem da história apenas política para a história social. Também enfatizei que uma das características da sociedade moderna, de modo particular das sociedades democráticas, que favoreceram o surgimento do estudo dos fenômenos sociais, fora a derrubada do “primado” da política. Eu explicava

que “derrubada do primado da política” não significa em absoluto o enfraquecimento, e muito menos a extinção do Estado, tal como haviam afirmado concordemente todas as doutrinas utópicas do século XIX. Eu queria dizer com isso que as relações de poder existentes em uma sociedade qualquer não são apenas relações de poder político, e que as instituições políticas constituem apenas uma rede que reúne os vários componentes sociais. Se quisermos perceber o que é uma sociedade humana na sua história e na sua estrutura, não basta olhar o vértice, mas é preciso descer da chamada “classe política” para as classes sociais. Não basta estudar os mecanismos institucionais, mas é preciso observar em que condições eles operam, e se a dinâmica desses mecanismos não se tornou muito mais difícil de ser compreendida devido à real influência dos poderes não imediatamente visíveis, mas substancialmente determinantes.

O que aproxima todas as ciências sociais, donde nasce a oportunidade, senão a necessidade, de compreendê-las todas juntas no universo de uma faculdade ou de um departamento, é o modelo de ciência no qual elas se inspiram, que é o modelo tradicional das ciências empíricas, recebido e corrigido através das críticas que a epistemologia empirista recebeu de várias partes sem por isso ter sido, a meu ver, vencida. Quando falo de um modelo das ciências empíricas não o compreendo no sentido do velho positivismo no qual “o fato é divino”. Hoje sabemos muito bem que “no saber científico os dados não são separáveis das teorias nem é possível falar de uma linguagem de observação rigorosamente distinta da linguagem teórica”,<sup>30</sup> e por isso os dados podem ser diversamente interpretados segundo as teorias adotadas. Se isso deve nos induzir a abandonar a confiança cega nos resultados do saber científico, que constituiu tamanha parcela da filosofia da ciência na era moderna, do racionalismo dos séculos XVII e XVIII ao positivismo do século XIX, não deve nos impelir a renunciar a essa grande aventura de pensamento humano à qual damos o nome de ciência, e muito menos ao modelo das ciências empíricas, cuja realização, ainda que imperfeita, nos permite sair daquele que foi chamado o universo das “aproximações”, e de não confiar as nossas decisões práticas à intuição, à opinião, à verdade aceita por pura fé. Nos últimos anos, passou-se com demasiada facilidade, com demasiada desenvoltura, com demasiada fúria iconoclasta, da crítica desta ou daquela tese que pretendia ser científica à crítica da ciência em geral. A crise do positivismo, do seu ideal de

ciência, e do marxismo, por efeito das suas previsões feitas em nome de uma pretensa ciência infalível, nada tem a ver com a proclamada crise do saber científico. Positivismo e marxismo são duas filosofias ou concepções de mundo, que podem ter guiado a empreitada científica em uma direção em vez de em outra, mas não a alteraram. A ciência enquanto tal não é nem positivista nem marxista. Um "ismo", qualquer que seja, não é condizente com a ciência: o "ismo" é estático, a ciência está sempre em movimento. O ismo apela à nossa faculdade de desejar, a ciência, unicamente ao nosso desejo de conhecer. Que a investigação científica possa ser utilizada para fins imorais (mas isso diz respeito mais à técnica que à ciência) não depende da ciência, que é um conjunto de regras para bem conduzir a nossa inteligência, mas deste ou daquele grupo de cientista que aplica ou deseja aplicar as técnicas da investigação científica ao estudo dos problemas cuja solução pode ter efeitos socialmente danosos.

Tudo isso que foi dito e escrito sobre a impossibilidade da não-valoração [*non-avallutativa*] \* da ciência sempre me pareceu o cúmulo da insensatez. A ciência é por definição o conjunto das técnicas de pesquisa que devem servir para restringir ao máximo grau a intervenção das nossas preferências ou dos nossos juízos de valor. Se para o cientista social esse comportamento é mais difícil do que para um físico ou um biólogo, isso não significa que as ciências sociais possam pretender a qualificação de ciência pressupondo ou incluindo sub-repitiamente juízos de valor. Se depois o cientista social tem seus ideais e utiliza os resultados da pesquisa para defendê-los ou para combater os ideais dos adversários, é um problema totalmente distinto, que não diz respeito à ciência, mas aos resultados práticos que dela se pode extrair.

Os resultados práticos. Este é o grande problema. Sobre o qual eu gostaria de terminar meu discurso. O ideal de uma política científica, vale dizer, de uma ação política guiada pela ciência, percorre toda a história do pensamento político. A começar por Platão, que almejava, se não se convenceu do contrário depois das desilusões na Sicília, ao governo dos filósofos. Nisto acreditaram firmemente, no século XIX, tanto os positivistas, de Comte aos darwinistas sociais, quanto Marx e os marxistas. O ideal da política científica estava estreitamente ligado ao mito do progresso irreversível, cuja prova irrefutável era o progresso

da ciência, que se acreditava fosse condição necessária ao progresso político e moral da humanidade. Gaetano Mosca, que era filosoficamente um positivista, acreditava que os progressos das ciências históricas e sociais já se houvessem realizado naquele momento, a ponto de "tornar possível à geração presente e às gerações imediatamente sucessivas (...) a criação de uma verdadeira política científica".<sup>31</sup> Atribuiu à ciência política duas tarefas, uma negativa, livrar o campo da política das doutrinas errôneas, corruptoras e indutoras, outra positiva, que consistia em formular propostas fundadas na investigação escrupulosos dos fatos que permitissem que a maioria governada exigisse e que a maioria governante concedesse apenas reformas razoáveis. Mosca atribuiu à ciência política assim entendida uma função essencialmente anti-revolucionária. Em um pensamento da tardia velhice, quando a Itália teve a amarga experiência de uma transição repentina de uma ameaça de revolução para uma contra-revolução realizada, abandonou-se a este verdadeiro "sonho de um visionário": "Por fim o século XX, e talvez também o século XXI, poderão fazer progredir de tal maneira as ciências sociais que se encontrará o modo de transformar lentamente uma sociedade sem que ela decaia, evitando as crises violentas que com freqüência acompanham a decadência".<sup>32</sup> Não ignorava contudo que a ligação da história corria em sentido oposto. De fato, também dizia: "É certo que todas as doutrinas religiosas e políticas que mudaram a história do mundo (...) não se fundaram na verdade científica. A causa verdadeira do seu triunfo ou da sua rápida difusão precisa sobretudo se buscada na atitude que tiveram para satisfazer certas tendências intelectuais e morais das massas".<sup>33</sup> Não consigo entender como ele poderia conciliar a confiança na política científica com a convicção de que a massas se movem apenas impelidas por mitos irracionais. Na realidade as duas afirmativas são inconciliáveis: a segunda expressava uma certeza, a primeira apenas uma esperança.

Mais do que uma esperança, uma ilusão. Não existe uma relação imediata entre conhecimento e ação, entre teoria e práxis. O cientista e o político têm tempos distintos: o primeiro pode conceder-se tempo longo; o segundo deve quase sempre decidir em condições de necessidade e de urgência. As suas responsabilidades também são distintas. A responsabilidade do cientista é esclarecer os termos de um problema, do político é solucioná-lo com uma decisão, que não pode ser adiada

31. G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (Parte seconda, 1923), in *ID., Scritti politici*, organizado por C.

indefinidamente (em geral, a decisão de não decidir não é uma boa decisão, mesmo que seja com frequência praticada). O cientista pode permitir-se dizer: este problema é, no atual estágio do nosso conhecimento, insolúvel, ou então é solucionável mas serão necessários anos de pesquisa. O político é obrigado pelas circunstâncias a tomar uma decisão, qualquer que seja: com frequência é melhor uma decisão ruim do que nenhuma decisão. Mas uma solução desse gênero é totalmente contrária à ética do cientista. Sobretudo são distintas as suas funções: a função do político é solucionar conflitos, que, não resolvidos, levam uma sociedade à perdição; a do cientista é não apenas esclarecer os termos de um problema, mas também educar diretamente aqueles que se dedicam a esses estudos, e indiretamente o público em geral, ao juízo ponderado, à liberdade crítica, à recusa das idéias herdadas, à exigência de conhecer antes de deliberar. O que é tarefa, como todos podem ver, a longo prazo, cujos efeitos não são, nem imediatamente, nem facilmente, avaliáveis.

Desconfiado em relação à utopia platônica do filósofo-rei, mas também da utopia contrária do rei-filósofo, sempre senti um profundo respeito pela afirmativa kantiana: "Não se deve esperar que os reis filósofos ou que os filósofos se tornem reis, e tampouco desejar que assim aconteça, já que a posse da força corrumpo inevitavelmente o livre juízo da razão".<sup>34</sup> Esta afirmativa me parece belíssima. A posse da força (e mais ainda o seu uso) corrumpo. É bom que em cada sociedade existam pessoas que possam fazer livre uso da sua razão sem possuir outra força além daquela derivada dos bons argumentos. São os "profetas desarmados" dos quais Maquiavel escarneia. É sumamente desejável a sociedade na qual os profetas desarmados não são tolerados, mas sim protegidos pelas autoridades públicas. Mas que autoridade pública os pode verdadeiramente tolerar e proteger senão aquela que está fundada sobre o reconhecimento dos direitos do homem, dos quais o primeiro, do qual todos os outros derivam, é a liberdade de opinião?

É verdade, a relação entre ciência livre e política não é imediata. Mas governo democrático e ciência livre não podem existir um sem o outro. A democracia permite o livre desenvolvimento do conhecimento da sociedade, mas o livre conhecimento da sociedade é necessário à existência e à consolidação da democracia por uma razão fundamental. John Stuart Mill escreveu que enquanto a autocracia precisa de cidadãos passivos, a democracia sobrevive apenas se pode contar com um

número cada vez maior de cidadãos ativos. Pessoalmente, estou convencido da contribuição decisiva que podem dar as ciências sociais formação desses cidadãos e dessa maneira, definitivamente, ao bom funcionamento de um regime democrático.

Comecei afirmando que se pode definir a democracia como o poder em público. Mas há público e público. Retomando a afirmativa desdenhosa de Hegel, segundo a qual o povo não sabe o que quer, poderíamos dizer que o público do qual precisa a democracia é o público composto por aqueles que sabem o que querem.

### III.

#### DEMOCRACIA E SEGREDO

##### 1. O segredo é a essência do poder

Durante séculos, foi considerado essencial para a arte de governo o uso do segredo. Um dos capítulos que não podiam faltar nos tratados de política, num período que dura muitos séculos (de Maquiavel a Hegel e que se costuma chamar de razão de Estado, referia-se aos modos formas, circunstâncias, e razões do sigilo. A expressão, que hoje soa sinistra, "*arcano imperii*", remonta a Tácito, que narrou, como escreveu no início das *Histórias*, um acontecimento "denso de eventos, atro por guerras, discórdias e sedições, cruel também na paz".<sup>35</sup> No final do século XVI, Tácito se tornara, na política, o novo "mestre daqueles que sabem". Vico considerou Tácito um dos seus "quatro autores". Quem desejasse reunir máximas sobre a necessidade do segredo de Estado na obras políticas de todos os tempos, e não apenas na era da razão de Estado, não teria outra dificuldade além da escolha.

No admirável livro *Massa e potere (Massa e poder)*, Elias Canetti escreve um capítulo sobre "O segredo", que começa com esta peremptória afirmativa: "O segredo está no núcleo mais interno do poder". I dele descreve algumas técnicas: "O poderoso, que se serve do próprio segredo, conhece-o com exatidão e sabe muito bem apreciar a sua importância nas várias circunstâncias. Ele sabe qual o seu objetivo se que obter algo, e sabe também qual de seus colaboradores empregar na cilada. Ele tem muitos segredos porque deseja muito, e combina-os em um sistema dentro do qual se preservam reciprocamente: um segredo



confia a este, outro àquele, e faz de tal modo que os indivíduos depositários dos segredos não possam unir-se entre si. Qualquer um que saiba de alguma coisa passa a ser controlado por um outro que contudo ignora qual seja na verdade o segredo do espião”. Daí a consequência de que apenas o poderoso “tem a chave do todo complexo de segredos, e sente-se em perigo quando deve dele tornar inteiramente partícipe um outro”.<sup>36</sup>

Uma correspondência impressionante desse uso do segredo, finamente descrito por Canetti, em uma realidade histórica próxima a nós, pode ser lida na obra do dissidente soviético Alessandro Zinov’ev, *Cime abissali (Cumes abissais)*:<sup>37</sup> na república de Ibania, alegoria da União Soviética, a espionagem é elevada a princípio geral de governo, a suprema regra não apenas das relações entre governantes e governados, mas também dos governantes entre si, de modo que o poder autocrático se funda, além da capacidade de espionar os súditos, também na ajuda que lhe chega dos súditos aterrorizados que se espionam uns aos outros. Canetti continua: “É característica do poder uma desigual participação do ver em profundidade. O detentor do poder conhece as intenções dos outros, mas não permite que as suas sejam conhecidas”.<sup>38</sup> Dá como exemplo Filippo Maria Visconti, o qual, segundo as crônicas do período, não teve par à altura na sua habilidade de ocultar o próprio íntimo.

O poder em sua forma mais autêntica sempre foi concebido à imagem e semelhança do poder de Deus, que é onipotente exatamente porque é o onividente invisível. A mente logo corre ao *Panopticon* de Bentham, que Foucault definiu como uma máquina para dissociar o par “ver-ser visto”: “No anel periférico somos totalmente vistos, sem jamais ver; na torre central, vemos tudo, sem jamais sermos vistos”.<sup>39</sup> O mesmo Bentham considerava que esse modelo arquitetônico, imaginado para as prisões, poderia ser estendido a outras instituições.

Estendido, de um modo que Bentham, escritor democrático, não teria jamais pensado estender, à instituição global, vale dizer, ao Estado, o modelo do Panopticon teria se realizado plenamente no império do Grande Irmão, descrito por Orwell, onde os súditos estão continua-

mente sob o olhar de um personagem do qual nada sabem, nem mesmo se existe. Mas hoje, em decorrência da aumentada capacidade de “ver” os comportamentos dos cidadãos, através da informação pública de centros cada vez mais aperfeiçoados e eficazes, muito além daquele que Orwell poderia prever (o intervalo entre a ficção científica e a ciência é, devido ao progresso vertiginoso dos nossos conhecimentos, cada vez mais curto), o modelo do Panopticon torna-se ameaçadoramente atual.

Daí a pergunta clássica da filosofia política: *quis custodiet custodes?* Bentham, como bom democrático, deu a sua resposta: o edifício deverá ser submetido a contínuas inspeções não apenas por parte de inspetores mas também por parte do público. Com essa resposta Bentham antecipava de certo modo o problema atualíssimo do direito dos cidadãos ao acesso às informações, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece apenas aos cidadãos, ou considerados *uti singuli*, ou tomados no seu conjunto como “povo”, de guardar os guardiães.

Mas, exatamente por isso, quem considera que o sigilo seja conatural ao exercício do poder sempre foi fustor dos governos autocráticos. Para limitar-me a uma única citação exemplar, uma das razões pelas quais Hobbes considerava a monarquia superior à democracia é precisamente por uma maior garantia de segurança: “As deliberações das grandes assembleias sofrem desse inconveniente, porque as decisões públicas, cujo sigilo é com muita freqüência de grande importância, chegam ao conhecimento dos inimigos antes de serem postas em prática” (Hobbes, *De Cive*, X, 14).

Considerado o poder soberano nas suas duas faces tradicionais, a face externa e a face interna, a principal razão do sigilo, com relação à primeira, é, como afirma claramente Hobbes, não deixar que o inimigo saiba os próprios movimentos, a convicção de que qualquer movimento é tanto mais eficaz quanto mais constitui para o adversário uma surpresa; com relação à segunda, ao contrário, sobretudo a desconfiância na capacidade do povo de entender qual é o interesse coletivo, o *bonum commune*, a convicção de que o vulgo persegue os próprios interesses particulares e não tem olhos para ver as razões do Estado, a “razão de Estado”. Os dois argumentos são em certo sentido opostos: no primeiro caso, não deixar saber depende do fato de que o outro é capaz de compreender demais; no segundo caso, não deixar saber relaciona-se com o fato de que o outro compreende muito pouco, e poderia com-

36. E. CANETTI, *Masse und Macht* (trad. it. cit., pp. 350 e 353).

37. Em dois vols., Adelphi, Milão, 1978-79.

38. E. CANETTI, *Masse*, cit. (trad. it. p. 353).

39. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975; ed. it. de A. Tarchetti,

*vertências civis*), sentença: “É incrível o quanto benéfica a quem possui a administração das coisas que as coisas sejam secretas”.<sup>40</sup> No *Breviário dei politici* do cardeal Mazzarino, a tábua de salvação, como diz Giovanni Macchia em seu prefácio, que deve permitir ao homem evitar naufragar é o “culto ao segredo”.<sup>41</sup>

Existe contudo um último argumento: apenas o poder secreto consegue vencer o poder secreto dos outros, a conspiração, a conjuração, o complô. Ao lado das *arcana dominationis* existem as *arcana seditionis*. Na *Teoria del partigiano*, Carl Schmitt falou de um espaço secreto típico da guerra *partigiana*, feita de ciladas mais do que de combates a rosto descoberto, e comparou-a à guerra marítima com os submarinos, que pareceu, quando surgiu em toda a sua periculosidade na guerra alemã contra a Inglaterra, violar a idéia da guerra como embate sobre um grande palco (pensemos na metáfora do “teatro da guerra”).<sup>42</sup>

O poder autocrático, além disso, não apenas pretende ser capaz de desvendar o segredo dos outros melhor do que o poder democrático, mas, quando é necessário, o inventa, para poder se fortalecer, para poder justificar a sua própria existência. O poder invisível torna-se um pretexto, uma ameaça intolerável que deve ser combatida com todos os meios. Onde há um tirano, há o complô: se não há, é criado. O conjurado é a necessária figura a fazer oposição ao tirano. Como seria feliz e benéfico o tirano se o poder tenebroso que o ameaça não se escondesse em cada canto do palácio, até dentro da sala do trono, às suas costas. Em um de seus últimos contos, Calvino descreve o “rei na escuta”, sentado em seu trono, imóvel, ao qual chegam todos os ruídos, mesmo os menores, do palácio, e cada ruído é uma advertência, um sinal de perigo, o indicio de quem desconfia de cada subversão: “Os espíões estão escondidos atrás de cada cortinado, das cortinas, das tapeçarias. Os teus espíões, os agentes do teu serviço secreto, que têm a tarefa de redigir relatórios minuciosos sobre as intrigas de palácio. A corte pulula de inimigos, a tal ponto que é cada vez mais difícil distingui-los dos amigos: sabe-se certamente que a conspiração que há de destronar-te será formada pelos teus ministros e dignitários. E tu sabes que não há serviço secreto que não esteja infiltrado de agentes do serviço secreto adversário. Talvez todos os agentes pagos por ti trabalhem também para os conspiradores, e são eles mesmos conspiradores; e isso

te obriga a continuar a pagá-los para mantê-los sob controle pelo mais longo tempo possível”. Mas também o silêncio é ameaçador: “Há quantas horas não escutas a troca das sentinelas? E se o pelotão dos guardas fiéis a ti foi rendido pelos conspiradores?”<sup>43</sup>

O stalinismo pode ser interpretado também como a descoberta que o tirano faz, e apenas o tirano é capaz de fazer, do universo como um imenso complô, como a realidade profunda do mundo real, que domina o mundo aparente do qual apenas o tirano desvela a inconsistência livrando os comuns mortais do medo do reino das trevas. Um típico exemplo de caça às bruxas. Mas quando a caça às bruxas faz sua aparição em uma sociedade democrática, a liberdade está em perigo, e a democracia corre o risco de transformar-se no seu contrário.

Não sei se existe uma obra sobre a técnica do poder secreto. Sou obrigado a limitar-me a algumas rápidas notas. São conaturais à ação política, tanto à ação do poder dominante quanto à ação do contrapoder, duas técnicas específicas, que se completam mutuamente: subtrair-se à vista do público no momento em que se tomam as deliberações de interesse público; e vestir a máscara quando se é obrigado a apresentar-se em público. Nos Estados autocráticos, o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto. Quanto ao mascaramento, ele pode ser entendido tanto no sentido real quanto no sentido metafórico. No sentido real, vestir a máscara transforma o agente em um ator, a cena em um palco, a ação política em uma encenação [*rappresentazione*]. A idéia da política como espetáculo nada tem de novo. Quando Hobbes introduz o discurso sobre o tema da representação [*rappresentanza*], estabelece uma analogia imediata entre a representação [*rappresentanza*] e a encenação [*rappresentazione*].\* Aliás o tema da pessoa que representa uma outra, e que Hobbes chama de “ator”, teria se transferido para a política a partir do palco “para indicar qualquer um que represente palavras e ações, tanto nos tribunais quanto nos teatros” (*Leviatã*, XVII). Como afirma Canetti, a máscara transforma o rosto humano porque o enrijece: “Ela transforma um jogo de expressões jamais quieto, perenemente móvel, em seu exato oposto:

43. I. CALVINO, *Um raio in ascolto*, in ID., *Sotto il sole giaguaro*, Garzanti, Milão, 1986, nova ed. Mondadori, Milão, 1995, pp. 55-56 e 60.

\* Embora “representação” também inclua, em português, o sentido de “encenação”, optei pela última, ainda que não possua o mesmo radical, na tentativa de destacar a clara diferença que há em italiano entre *rappresentazione* e *rappresentanza*. Distante de uma tradução perfeita, cabe lembrar que o termo *rappresentazione* não tem a aceção negativa que “encenação” também possui em português, para a qual há, no evento, o termo *finzione* (fauç. além de ficção, tem o sentido de fingimento), entre outros que, de fato,

40. F. GUICCIARDINI, *Opere*, vol. I, organizado por E. Lugnani Scaramo, Utet, Turim, 1970, p. 808.

41. G. MACCHIA, *Le vie del potere*, in *Breviario dei politici secondo il Cardinale Mazzarino*, Rizzoli, Milão,

uma perfeita rigidez e constância". "Atrás da máscara — diz ainda Canetti — começa o mistério (...). Não se deve saber o que atrás dela se escondo (...). Já que não é possível ler suas alterações de ânimo como em um rosto, suspeita-se e teme-se atrás dela o desconhecido".<sup>44</sup> Mas o homem pode trocar de máscara infinitas vezes e assim parecer diferente daquilo que é infinitas vezes. Nada pode confundir mais o adversário do que não poder reconhecer o verdadeiro rosto de quem está à sua frente. Uma das tantas analogias das quais se serviram os escritores políticos para representar uma das formas de poder é Proteu ou o camaleão, que se torna irreconhecível mudando continuamente de aspecto.

Em sentido metafórico, o mascaramento ocorre sobretudo através da linguagem que permite, oportunamente usada, que você oculte o seu pensamento. Essa ocultação pode ocorrer de duas maneiras: ou utilizando uma linguagem para iniciados, esotérica, compreensível apenas para aqueles que pertencem ao seu círculo, ou então usando a linguagem comum para dizer o oposto daquilo que você pensa ou para dar informações erradas ou justificativas distorcidas.

Aqui se abre um campo vastíssimo, que é também o mais explorado, da legitimidade da "falsidade", que remonta à "nobre mentira" de Platão, e da dissimulação, sobre a qual retornou Rosario Villari no livro *Elogio della dissimulazione (Elogio da dissimulação)*, dedicado a escritores políticos do período barroco, do qual extrai este significativo trecho da *Politica*, de Giusto Linsio: "Isto desagradará a alguma bela alma, que há de gritar: 'Sejam da vida humana banidas simulação e dissimulação'. Da vida privada, é claro, não da pública, que de outro modo não pode fazer quem tenha nas mãos toda a república".<sup>45</sup>

A "prudência", a *frónesis* aristotélica, embora de vários modos interpretada, sempre foi considerada a virtude política por excelência.<sup>46</sup> Pertence à regra da prudência o dizer e o não-dizer, dizer não tudo, mas apenas parte, o calar, o silenciar, a reticência. Trata-se de uma série de comportamentos que se localizam entre a prudência e a astúcia, representadas por dois animais simbólicos do discurso político, a serpente e a raposa. Um dos personagens de *El Criticón* (1651), de Baltasar Gracián, diz: "As serpentes são mestres de toda sagacidade. Elas nos mostram o caminho da prudência".<sup>47</sup> No que se refere à raposa, basta

recordar o célebre capítulo XVIII de *O príncipe*, no qual Maquiavel diz que o príncipe deve usar a raposa e o leão, e que um senhor "prudente" não é obrigado a manter a palavra dada, quando "tal observância se voltar contra ele". Um outro personagem de *El Criticón* aconselha aos seus interlocutores que procurem um guia no "labirinto palaciano": "Sabam que perigoso mar é a Corte, com a Gila dos seus enganos e a Caribde\* das suas mentiras".<sup>48</sup>

## 2. O desafio democrático

Em um artigo de 1981, intitulado "L'alto e il basso. Il tema della conoscenza proibita nel Cinquecento e Seicento" ("O alto e o baixo. O tema do conhecimento proibido nos séculos XVI e XVII"), Carlo Ginzburg aproveitou o argumento da passagem paulina (*Epístola de Paulo aos Romanos*, 11, 20), que na vulgata recebeu a forma de "Noli autem sapere, sed time", interpretado à medida que o tempo passa cada vez mais no sentido de um convite à renúncia à soberba intelectual e portanto como uma advertência contra a excessiva curiosidade do sapiente, para fazer algumas reflexões sobre os limites atribuídos ao nosso conhecimento pela presença de três esferas insuperáveis: os *arcana Dei*, os *arcana naturae* e os *arcana imperii*, estreitamente conectados entre si. Quem transgrediu esses limites, foi punido: exemplos clássicos foram Prometeu e Ícaro. Mas poderíamos acrescentar, talvez o mais familiar, ao menos na tradição cultural italiana, o Ulisses de Dante. As grandes descobertas astronômicas do século XVI representam uma primeira transgressão à interdição de penetrar os *arcana naturae*. Que repercussões teria tido essa primeira transgressão da prescrição de deter-se diante de uma das três terras proibidas, com relação à análoga prescrição nas outras duas? Em meados do século XVII, conta Ginzburg, o cardeal Sforza Pallavicino concordou em reconhecer que era lícito penetrar os segredos da natureza porque as leis naturais são poucas, simples e invioláveis. Mas não admitiu que o que valia para os segredos da natureza valesse também para os segredos de Deus e para os segredos do poder, considerando que seria um ato temerário violar a imperscrutabilidade da vontade do soberano tal como seria violar a vontade de Deus. Naqueles mesmos anos, Virgilio Malvezzi repetiu análogo conceito afirmando que "quem para desvelar os acontecimentos físi-

44. E. CANETTI, *Masse* cit., pp. 453 e 455.

45. Cf. R. VILLARI, *Elogio della dissimulazione. La lotta politica nel Seicento*, Laterza, Roma-Bari, 1987, p. 19.

46. O tema parece ter-se tornado atual e julgar pelo fascículo dedicado a ele pela revista *Filosofia Política* (ano I,

cos cita Deus pela razão é pouco filósofo, e quem não o cita para desvelamento de políticos é pouco cristão”.<sup>49</sup>

Em contrapartida, o pensamento iluminista adotou como mote o horaciano “Sapere aude”. Há alguns anos, na *Rivista Storica Italiana*, transcorreu um douto debate sobre a origem da expressão (da qual encontrei um outro exemplo no ensaio em defesa da codificação escrito por Thibaut em 1814) entre Luigi Firpo e Franco Venturi.<sup>50</sup> Firpo remontou a Gassendi, citado por Sorbière em seu *Diário*. Como é sabido, a expressão aparece inúmeras vezes no texto sobre o Iluminismo de Kant, que Kant assim traduz: “Tem a coragem de servir-te da tua própria inteligência”. É nesse ensaio que Kant afirma que o Iluminismo consiste na saída do homem do estado de menoridade que ele deve imputar a si mesmo e que na base do Iluminismo está a mais simples de todas as liberdades, a liberdade de fazer uso público da própria razão: “O público uso da própria razão deve ser livre (...), e apenas ele pode realizar o Iluminismo entre os homens”.<sup>51</sup> Conduzindo às lógicas consequências essa afirmação, descobre-se que são derrubadas as interdições tradicionais impostas como proteção dos *arcana imperii*. Para o homem que saiu da menoridade, o poder não tem, não deve mais ter, segredos. Para que o homem que chegou à maioridade possa fazer uso público da própria razão é necessário que ele tenha um conhecimento pleno das questões de Estado. Para que ele possa ter pleno conhecimento das questões de Estado, é necessário que o poder aja em público. Cai por terra uma das razões do segredo de Estado: a ignorância do vulgo, que fazia Tasso dizer a Torrismondo: “Os segredos dos reis ao néscio vulgo bem confiados não estão”.<sup>52</sup> Cabe a Kant o mérito de ter exposto com máxima clareza o problema da publicidade do poder e de ter-lhe dado uma justificação ética.

É interessante observar que Kant desenvolve o tema a propósito do direito internacional. Em um apêndice ao ensaio *Per la pace perpetua*, expõe o problema do possível acordo da política com a moral, problema que lhe interessa particularmente. Sustenta que o único modo de garantir que isso ocorra é a condenação do sigilo dos atos de governo e a instituição da sua publicidade, vale dizer, uma série de regras que

obriguem os Estados a prestar contas das suas decisões ao público, tornando desse modo impossível a prática dos *arcana imperii*, que caracterizou os Estados despóticos. A solução do problema é formulada da seguinte maneira: “Todas as ações relativas aos direitos de outros homens, cuja máxima não é compatível com a publicidade, são injustas”. Qual é o significado dessa afirmação? Kant assim explica: “Uma máxima que eu não possa tornar pública sem com isso tornar vão o objetivo ao qual me propus, que deve ser mantida absolutamente em segredo para que se realize, que eu não possa confessar publicamente sem provocar a resistência imediata de todos contra o meu propósito, uma máxima tal não pode explicar essa reação necessária e universal de todos contra mim (...) a não ser pela injustiça com a qual ela ameaça a todos”.<sup>53</sup> É como dizer que nas relações humanas, seja entre indivíduos, seja entre Estados, manter segredo de um propósito, e mantê-lo secreto porque não se pode declará-lo em público, é já, por si só, a prova cabal da sua imoralidade.

Para esclarecer o princípio, Kant dá exemplos retirados do direito público interno e do direito público externo, isto é, do direito interno. Com relação a este último, os exemplos são os seguintes:

1) pode um Estado que prometeu algo a outro eximir-se da palavra dada caso assim o exija a salvação do Estado? Mas a um Estado que tornasse pública essa máxima, não aconteceria que cada um dos outros Estados o abandonaria ou faria aliança com os outros Estados para resistir às suas pretensões? Isto não prova, conclui Kant, que tal máxima, uma vez tornada pública, perderia o seu efeito, e deve ser considerada injusta?

2) pode-se admitir o direito de potências menores unirem-se para atacar uma potência vizinha que cresceu até se tornar formidável? Mas um Estado que deixasse entrever uma tal máxima, não atrairia mais seguramente e mais rapidamente o mal que ele tenta afastar de si? Mais uma vez, conclui Kant, “essa máxima da prudência política, quando se torna pública, destrói necessariamente o seu próprio objetivo e por isso é injusta”.<sup>54</sup>

3) se um pequeno Estado, pela sua posição, quebra a continuidade de um Estado maior, não terá o Estado maior o direito de sujeitar o Estado menor, agregando-o ao seu território? Mas poderia o Estado maior tornar pública essa máxima? Não, porque os Estados menores fariam uma coalizão a tempo ou outras potências

49. Cf. C. GUNZBURG, *Lallo e il basso. Il tema della conoscenza proibita nel Cinquecento e Settecento*, in “ant aut”, n. 181, 1981, pp. 3-17, agora in *Il... Miti emblematici spie. Morfologia e storia*, Einaudi, Turim, 1992/2, pp. 107-32. A citação de Malvezzi encontra-se à p. 119.

50. Cf. F. VENTURI, “Contribut ad un dizionario storico. 1. Was ist Aufklärung? Sapere aude!”, in *Rivista*

Ihes negariam a presa, com a consequência de que tal máxima não poderia realizar-se exatamente devido à sua publicidade.

O pressuposto desse discurso kantiano é claro: manter em segredo um propósito, ou mesmo um pacto, ou, se fosse possível, qualquer providência pública, é por si só uma prova da sua ilicitude. Talvez seja o caso de observar que Kant não deduz todas as consequências políticas dessa premissa. A fim de que o princípio da publicidade possa ser não apenas declarado pelo filósofo mas realizado pelo político, de modo que, para usar uma vez mais a expressão de Kant, não se dê razão ao ditado popular: "Isto pode ser justo na teoria, mas não vale para a prática", é preciso que o poder público seja controlável. Mas em qual forma de governo esse controle pode se realizar senão naquela em que o povo tem o direito de participar ativamente da vida política? Kant certamente não é um escritor democrático, uma vez que por "povo" entende não todos os cidadãos, mas apenas os cidadãos independentes, mas o valor que ele atribui ao controle popular sobre os atos do governo remete-nos uma vez mais a um tema de direito internacional lá onde, afirmando que a paz perpétua pode ser assegurada apenas por uma confederação de Estados que tenham a mesma forma de governo republicana, mostra a razão disso com o célebre argumento de que apenas com o controle popular a guerra deixará de ser um capricho dos príncipes, ou, na expressão kantiana, um "jogo de prazer".

Enquanto o poder do rei foi considerado derivado do poder de Deus, os *arcana imperii* foram uma consequência direta dos *arcana Dei*. Em um de seus discursos, Jaime I, príncipe absolutista e teórico do absolutismo, definiu a prerrogativa, isto é, o poder régio não submetido ao poder do parlamento, como um "mistério de Estado" compreensível apenas para os príncipes, para os reis-sacerdotes que, como deuses na Terra, administram o mistério do governo. Uma linguagem como esta, na qual o apelo ao mistério desempenha papel essencial, e que se subtrai a qualquer exigência por uma explicação racional sobre o fundamento do poder e do consequente dever de obediência, está destinada a desaparecer à medida que o discurso do governo se desloca de cima para baixo, e, para continuar na Inglaterra, da prerrogativa do rei para os direitos do parlamento.

A linguagem esotérica e misteriosa não é condizente com a assembléia dos representantes eleitos periodicamente pelo povo, e por isso responsáveis diante dos eleitores, poucos ou muitos que sejam, mas tampouco era condizente com a democracia dos antigos, quando o povo

palavra, ou seja, é o lugar onde se reúnem os representantes e onde, ao mesmo tempo, ocorre uma verdadeira encenação [*rappresentatione*], que enquanto encenação precisa de público e deve, portanto, ser desempenhada em público. Carl Schmitt capta muito bem o nexo entre representação [*rappresentanza*] e encenação [*rappresentazione*] quando escreve: "A representação [*rappresentanza*] pode desenvolver-se apenas na esfera da publicidade. Não há nenhuma representação que ocorra em segredo e a portas fechadas (...). Um parlamento só tem caráter representativo enquanto acreditar que a sua verdadeira e própria atividade tem lugar em público. Sessões secretas, acordos e debates secretos de qualquer comitê podem ser muito importantes e significativos, mas jamais têm caráter representativo".<sup>55</sup>

Isso não significa que toda forma de segredo deva ser excluída: o voto secreto pode ser em certos casos oportuno; a publicidade das Comissões Parlamentares não é reconhecida. Há até mesmo quem, como Giovanni Sartori, na nova edição, atualizada e aumentada, da sua teoria da democracia, condene a exigência de uma política cada vez mais visível, por ser pouco consciente das consequências que a maior visibilidade comporta.<sup>56</sup> Mas é impossível deixar de reconhecer com Schmitt que "representar" significa também "tornar visível (...)" um ser invisível por meio de um ser que está presente publicamente".<sup>57</sup>

Podemos concluir essa reflexão com Richard Sennett, que em seu áureo livro sobre a autoridade afirma: "Todas as idéias de democracia que herdamos do século XVIII baseiam-se na noção de uma autoridade visível". E cita a frase de Jefferson: "O dirigente deve agir com discrição, mas não lhe deve ser permitido manter para si as suas intenções".<sup>58</sup>

### 3. Quem vencerá o desafio?

Entre as promessas não mantidas pela democracia, das quais falei em um ensaio de alguns anos atrás, a mais grave, e mais destruidora, e, ao que parece, também a mais irremediável, é precisamente aquela da transparência do poder. Creio que seja desnecessário apresentar exemplos. Tanto mais que sobre os *arcana dominationis* da nossa democracia, que correspondem aos *arcana seditionis*, escritos não faltam.

Comentando o resultado da instrução criminal sobre o massacre da estação de Bolonha, escrevi que o poder tem a irresistível tendência a

55. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. (trad. it. cit., p. 275).

esconder-se. Repito uma vez mais com Canetti: "O segredo está no núcleo mais interno do poder". Mas não gostaria de deixar de mencionar as observações de Max Weber sobre o uso que a burocracia faz do segredo de gabinete para aumentar seu poder. O conceito de "segredo de gabinete" é a descoberta específica do poder burocrático, segundo Weber. "Se a burocracia se opõe a um parlamento, ela luta com seguro instinto de potência contra toda tentativa que este realiza para buscar para si com meios próprios (...) conhecimentos especializados junto aos interessados: um parlamento mal-informado, e por isso impotente, é naturalmente agradável à burocracia".<sup>59</sup> E o que dizer do segredo comercial? O segredo é sempre um instrumento de poder. A analogia entre segredo de gabinete e segredo comercial é feita pelo mesmo Weber: "Ele é comparável, na sua relação com o saber especializado, aos segredos comerciais da empresa na sua relação com segredos técnicos".<sup>60</sup> Com relação ao saber técnico, além disso, a razão do segredo está não apenas em manter a superioridade que proporciona um conhecimento específico que o concorrente não possui, mas também na incapacidade do público de apreender a sua natureza e a sua importância. O saber técnico cada vez mais especializado torna-se cada vez mais um saber de elites, inacessível à massa. Também a tecnocracia tem os seus *arcana*, é para a massa também ela uma forma de saber esotérico, que é incompatível com a soberania popular pelos mesmos motivos pelos quais o regime autocrático considera o vulgo incompetente e incapaz de compreender as questões de Estado. O conflito entre democracia e tecnocracia desse ponto de vista é o tema de um conhecido ensaio de Robert Dahl.<sup>61</sup>

Há também quem, a propósito dos Estados Unidos — o *princeps*, no sentido de primeiro da fila dos Estados democráticos —, tenha falado de um "duplo Estado", o Estado visível que é regido pelas regras da democracia que prescrevem a transparência, e o Estado invisível.<sup>62</sup> O que não significa confundir uma democracia com uma autocracia, onde o verdadeiro Estado é um só, aquele invisível, onde é tão sentida e exigida a privação de transparência quanto é sentida e exigida em um Estado democrático a denúncia da falta de transparência. Metaforica-

59. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, organizado por J. Winckelmann, Mohr, Tübingen 1976/5 (ed. it.: *Economia e società*, organizada por P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano, 1974/3, nova ed. em 5. vol., 1980, vol. IV, p. 92).

60. *Ibid.*, vol. I, p. 219.

61. *Tra-se de Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*, Syracuse University Press, Syracuse N. Y., 1985 (ed. it.: *Democrazia o tecnocrazia? Il controllo delle armi nucleari*, il Mulino, Bologna, 1987).

mente, nos dois sistemas a relação entre luz e trevas está invertida: lá, o reino das trevas ameaça a área luminosa; aqui, a luz está avançando com dificuldade para começar a clarear ao menos uma parte da área escura.

A resistência e a persistência do poder invisível são mais e mais fortes, também nos Estados democráticos, quanto mais as relações internacionais forem levadas em consideração. Qualquer um que conheça a literatura sobre a razão de Estado sabe que ela encontrou o terreno mais fértil na política exterior, lá onde é exposto de modo eminente o problema da segurança do Estado, da *salus rei publicae*, que fez com que Maquiavel dissesse que quando a "saúde da pátria" está em jogo não deve haver qualquer consideração "nem de justo nem de injusto; nem de piedoso, nem de cruel".<sup>63</sup> Para um autor como Kant, que condena a razão de Estado, ou seja, a subordinação da moral às pretensões da política, a evocação dos princípios morais vale principalmente nas relações internacionais, onde a violação é mais freqüente e mais patente. Entre os estratégias desonestos, aos quais o Estado em guerra não deveria recorrer, porque tornam impossível a confiança recíproca na paz futura, Kant incluí o pagamento de sicários, envenenadores, espionagem, o recurso a forças ocultas: "artes infernais", diz ele, que "não se manteriam por muito tempo nos confins da guerra, como o uso dos espionagens (...), mas se estenderiam também à situação de paz, cujas finalidades seriam então inteiramente anuladas".<sup>64</sup>

Sem que seja preciso voltar muito atrás no tempo, o que ocorreu há poucos anos nos Estados Unidos (que inegavelmente pertencem aos novos países democráticos), onde se descobriu que o presidente da República conduziu durante anos uma política externa secreta que conflitava com a política externa pública, é uma prova iluminadora do fato de que o poder do segredo é, em especial nas relações internacionais, irresistível. Que, uma vez descoberta, a violação da publicidade seja, em um sistema democrático, condenada pela opinião pública e seja também passível de sanções políticas, demonstra que o controle democrático pode ter uma certa eficácia, mas, prova também que a esfera mais exposta ao abuso é a esfera das relações internacionais, e é também a esfera onde é mais fácil apresentar pretextos e fazer com que sejam aceitos, invocando o Estado de necessidade, os interesses vitais do país, as exigências da defesa, o princípio de reciprocidade, em suma, todos os argumentos tradicionais da razão de Estado que objetivam justificar derrogações aos princípios morais e jurídicos.

As razões da falta de transparência democrática também nos Estados democráticos, sobretudo, repito, nas relações internacionais, não são difíceis de ser apontadas. São essencialmente duas: 1) a presença no sistema internacional de Estados não-democráticos, nos quais o segredo é regra e não exceção; 2) o fato de que o sistema internacional no seu conjunto é um sistema não-democrático, ou, pelo menos, é um sistema democrático em potencial, com base no Estatuto das Nações Unidas, mas não na ação, porque em última instância a ordem internacional repousa ainda sobre o tradicional sistema do equilíbrio. Enquanto um Estado democrático viver em uma comunidade à qual pertencem com plenos direitos Estados não-democráticos, e são a maioria, enquanto o sistema internacional for ele mesmo não-democrático, também o regime dos Estados democráticos será uma democracia imperfeita. Uma sociedade de tendência anárquica, como é a sociedade internacional, que se sustenta sobre o princípio da autodefesa, ainda que em última instância, favorece o despotismo interno de seus membros ou pelo menos dificulta a sua democratização. Não se pode combater o poder invisível senão com um poder igualmente invisível e contrário, os espões dos outros senão com espões próprios, os serviços secretos dos outros Estados senão com os serviços secretos do próprio Estado.

Posso acrescentar, para apresentar mais um argumento em favor da diferença entre política externa e política interna, que, enquanto os serviços secretos são tolerados por uma opinião pública democrática quando o âmbito de suas operações é a esfera internacional, são muito menos tolerados quando se descobre que desempenham suas atividades também com relação aos cidadãos. Em essência, a diplomacia fechada não pode ser combatida senão com a diplomacia igualmente fechada. Já que reconheço o meu total analfabetismo em matéria de espionagem, confio na autoridade e competência de Walter Laqueur, que em uma obra muito bem-informada, *Um mundo de segredos*, que traz como subtítulo na tradução italiana *Aplicações e limites da espionagem*, depois de ter observado que uma democracia como a americana só pode desenvolver uma diplomacia aberta, tanto que sobre a CIA se sabe mais do que se sabe sobre qualquer outro serviço secreto no mundo todo, indaga-se “se um serviço secreto poderia funcionar de modo eficaz nessas condições”, vale dizer, comparado com os Estados que conseguem manter o mais completo sigilo sobre seus serviços secretos”.<sup>65</sup>

Entre os *arcana imperii*, resistentes à morte, ou talvez, completamente impercíveis, de um Estado democrático, temos o tratado secreto, cuja legitimidade é um tema discutido. Um tema no qual não me aventuro, porque nesse assunto não me considero particularmente versado. Contudo, já que considero o tema do poder oculto, sobretudo com referências históricas, permitam-me, aproximando-me da conclusão, evocar ao menos um dos maiores adversários dos tratados secretos, que é afinal um dos autores dos quais parti, e é também um dos maiores escritores políticos democráticos do século XIX, cujas obras estão bem longe de ter sido exaustivamente exploradas.

No quarto ensaio dos *Princípios de direito internacional*, intitulado *Projeto de paz universal e perpétua*, Bentham, partindo do pressuposto de que a guerra é um mal e a paz, um bem, em oposição à política externa geralmente praticada pelo seu país, no qual a guerra é a “mania nacional”, uma mania para a qual a paz chega sempre cedo demais e a guerra tarde demais, fixa algumas condições que considera essenciais para estabelecer uma paz duradoura. Entre essas condições, uma está assim formulada: “É oportuno e necessário não tolerar mais o sigilo nas operações do Ministério do Exterior da Inglaterra, sendo tal sigilo tão inútil quanto repugnante aos interesses da liberdade e da paz”. E assim comenta: “Não pode, nem deve ser permitido que em algumas situações de entendimento, assim como em algumas de suas fases, o Gabinete deste país conduza negociações mantendo o público no escuro o máximo que puder. Menos ainda se pode e se deve permitir que seja mantido no escuro o Parlamento, especialmente no decorrer de uma investigação parlamentar”. E acrescenta: “Qualquer coisa que possam afirmar as negociações preliminares, não se pode nem se deve permitir que um segredo de tal gênero seja mantido em relação a tratados efetivamente concluídos”.<sup>66</sup>

A razão destas cláusulas deve ser buscada, segundo Bentham, na consideração de que o sigilo dos tratados é a um só tempo nocivo e inútil. Nocivo porque, em um sistema democrático fundado sobre o controle do poder por parte do público, está claro que não é possível exercer qualquer controle sobre medidas das quais nada se sabe, com a consequência de que uma nação pode se ver em guerra sem ter nem sabido nem desejado. Inútil porque a posição da Inglaterra a previne de qualquer surpresa. “Surpresa e segredo são — comenta enfim — as fontes da desonestidade e do medo, da ambição injusta associada à

fraqueza.” Referindo-se a uma situação diversa, a situação das monarquias nas quais o monarca goza de uma prerrogativa política exterior (da qual de resto gozava o rei também nas monarquias constitucionais, como mostra o art. 5 do Estatuto albertino), explode nesta depreciação: “Se se considera o interesse do primeiro servidor do Estado [alusão a Frederico II] como distinto e oposto ao interesse da nação, a clandestinidade pode revelar-se (...) favorável aos projetos dos ladrões e malfetores coroados”.<sup>67</sup>

Tendo sido exposto todo o mal possível do segredo com relação aos negócios do Estado, é preciso ainda dizer que há casos em que ele pode ser considerado legítimo. Não há regra sem exceção. No domínio da ética, e portanto do direito enquanto constituinte de uma esfera particular da ética, a única regra sem exceção é que não há regras sem exceções. Naturalmente a exceção, enquanto derrogação de um princípio dado como verdadeiro, deve ser justificada com base em outros princípios dados também eles como verdadeiros, ou então deduzindo um argumento das conseqüências da sua aplicação em um caso específico. No primeiro caso, encontramos-nos diante de um conflito entre princípios, uma incoerência do sistema normativo; no segundo, ao contrário, trata-se da situação na qual se dá o nome de “*summum ius summa iniuria*”, vale dizer, daquela situação na qual a aplicação da regra ao caso específico leva a conseqüências contrárias às previstas.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o segredo é admissível quando garantir um interesse protegido pela constituição sem lesar outros interesses igualmente garantidos (ou é preciso, ao menos, equilibrar os interesses). Naturalmente, o que vale nos negócios públicos de um regime democrático no qual a publicidade é a regra e o segredo é a exceção não vale nos negócios privados, isto é, quando está em jogo um interesse privado. Aliás, nas relações privadas vale exatamente o contrário: o segredo é a regra, contra a invasão do público no privado, e a publicidade é a exceção. Exatamente porque a democracia pressupõe a máxima liberdade dos indivíduos singularmente considerados, estes devem ser protegidos de um excessivo controle por parte dos poderes públicos sobre sua esfera privada, e exatamente porque a democracia é o regime que prevê o máximo controle sobre os poderes por parte dos indivíduos, esse controle só é possível se os poderes públicos agirem com o máximo de transparência. Faz parte, em suma, da própria lógica da democracia que a relação entre regra e exceção esteja invertida, respectivamente, na esfera pública e na esfera privada.

Um debate dedicado ao segredo na esfera pública não pode se desenvolver senão sobre a vertente da exceção, e não da regra. E estará diante de dois clássicos paradoxos que tornam todo discurso moral ambíguo: a) o paradoxo da incompatibilidade ou da antinomia dos princípios, no caso específico a antinomia entre o princípio de segurança do Estado e o princípio da liberdade dos indivíduos; b) o paradoxo da exceção à regra que é consentida porque permite salvar a própria regra, como ocorre em relação à licitude da legítima defesa, que viola a regra que proíbe o uso da violência, mas é ao mesmo tempo a única maneira, em determinadas circunstâncias, de conseguir que seja respeitada.

Um caso realmente exemplar desse paradoxo foi oferecido pelo próprio sistema democrático: vimos que a democracia exclui, como linha de princípio, o segredo de Estado, mas o uso do segredo de Estado, através da instituição dos serviços de segurança, que agem em segredo, é justificado entre outras coisas como um instrumento necessário para defender, em última instância, a democracia. A própria lei que dita normas sobre conduta desses serviços fala de “política informativa e de segurança no interesse e para a defesa do Estado democrático”. A serpente morde sua própria cauda. Mas a serpente, como vimos, sempre foi considerada o símbolo da prudência, virtude política por excelência, e, por que não?, também dos juristas, cuja ciência, não por acaso, se chama *iurisprudencia*.