

# GOVERNO POR CONSENSO: UMA ANÁLISE DE UMA FORMA TRADICIONAL DE DEMOCRACIA

Edward Wamala

WAMALA, Edward. Government by Consensus: An Analysis of a Traditional Form of Democracy. In: WIREDU, Kwasi (ed.). **A Companion to African Philosophy**. Malden, Oxord, Victoria: Blackwell, 2004, p. 435-442. Tradução para uso didático por Luan William Strieder.

## Introdução

Será possível falar em democracia em uma sociedade tradicional Africana que foi claramente monárquica, em uma configuração sócio-política que não teve um parlamento eleito, nem representantes de um povo? Estaríamos usando o conceito de democracia no sentido comumente aceito quando o aplicamos a organizações sócio-políticas que, aparentemente, não tiveram nenhuma ideia acerca da separação dos poderes e de seu controle mútuo, e, além disso, em um meio sociocultural no qual faltavam partidos políticos e onde não havia eleições periódicas? Poderia a sociedade tradicional Africana ter sido democrática inconscientemente, i.e. sem ideias elaboradamente trabalhadas de democracia? Abaixo, tento responder a estas e outras perguntas correlatas por meio de um olhar ante a organização sociopolítica da sociedade tradicional Ganda com uma perspectiva que mostra como ideias que nós consideraríamos cruciais para a democracia estavam operando, por vezes implícita, e por outras, explicitamente, na sociedade tradicional.

## Demografia e Democracia

Fatores demográficos parecem ter desempenhado um papel considerável na evolução da democracia na sociedade tradicional. Pode-se recordar que foi o pequeno tamanho da população das antigas *polis* gregas que facilitaram a participação de todos os cidadãos livres no funcionamento de seus assuntos políticos. Na sociedade tradicional Ganda, um fator demográfico similar parece ter sido central para a instituição e regulação da vida sociopolítica, bem como para a criação do que nós chamaríamos de uma democracia. Mas enquanto a pequena população resultou em uma democracia na *polis* grega num tempo no qual o monarquismo tinha virtualmente se extinguido, e onde os poucos reis restantes eram vistos como meras figuras cerimoniais, na sociedade Ganda uma população pequena facilitou a evolução de uma

democracia situada em um cenário rural e que, além disso, estava sob o reinado e o governo de um rei. Uma vez que o caso grego é bem conhecido, não prosseguiremos com ele. Em vez disso, o que faremos na primeira parte deste capítulo é tentar mostrar, pela análise histórica e estrutural, como o elemento demográfico relacionou-se com a cultura sociopolítica do povo Ganda.

Antes do desenvolvimento de uma estrutura sociopolítica monárquica em Buganda, a sociedade Ganda era constituída por clãs totêmicos patrilineares independentes, cada um comandado por um *Omutaka* e subdividido em uma série descendente de segmentos, começando pelo topo com as linhagens principais (*Masiga*), as linhagens menores (*Mituba*), e descendo através das linhagens mínimas (*Nyiriri*) para as linhagens sub-mínimas (*Olugya*) e finalmente para a família (*enda*). *Omutaka*, como o líder do clã, presidia por sobre uma hierarquia cultural na qual os segmentos descendentes eram comandados pelos *Bataka* (líderes de clãs) das posições sociais descendentes. A estrutura monárquica da organização social surgiu em Buganda quando os *Bataka* mais poderosos suplantaram os mais fracos na luta pelo poder, com os mais poderosos se tornando *Ssabataka* (líder dos líderes dos clãs), enquanto os mais fracos permaneceram em suas posições originais como *Bataka*, desenvolvimento que presenciou a centralização do poder e a formação do Estado Ganda.

Em seu recém-adquirido cargo, o *Ssabataka* (também chamado *Kabaka*) era chefe de todos os clãs totêmicos patrilineares reunidos em uma unidade. Como chefe de todos os líderes dos clãs, o *Ssabataka* (*Kabaka*) era *primus inter pares*, igual entre iguais, uma disposição que (como rapidamente mostramos) influenciou de modo crucial o *ethos* político da época.

Como chefe de clãs totêmicos, *Kabaka* também era chefe da atividade religiosa na tribo. Note-se aqui que a religião se centrava em torno dos cultos de deuses (*Bakatonda*), ancestrais (*emizimu*), e espíritos (*emisambwa*). Enquanto as pessoas comuns invocavam tais seres para resolver problemas pessoais, o *Kabaka* invocava-os em nome do Estado, para assegurar suporte sobrenatural na guerra, ou então afastar catástrofes naturais.

Seja no domínio cultural ou político, o fato é que uma população pequena, habitando terras agrícolas abundantes, ditava a natureza das relações sociais e o *ethos* político. Na esfera cultural onde o *Ssabataka* era *primus inter pares* sempre houve um equilíbrio delicado e intranquilo entre ele e o resto dos *Bataka*. Porque a posição do *Ssabataka* se fortaleceu na proporção em que a dos *Bataka* se enfraqueceu, sempre que o *Ssabataka* buscava por mais poder, é claro, às custas dos vários *Bataka*, estes se ressentiam, criando uma relação tensa ou o que os sociólogos chamaram “uma relação de evitação.” (O termo “relação de evitação” parece ter sido cunhado por Fallers (1964: 76).)

A disponibilidade de terreno aberto (ocupado por uma população escassa) tornou possível a um chefe individual (*Mutaka*) separar-se de um *Kabaka* severo e fortalecer seu próprio poder entre os membros de seu clã. A relação de evitação foi crucial para a criação do que podemos aqui chamar de uma democracia, no seguinte sentido. A revogação de reconhecimento e de apoio pelos *Bataka* trouxe para o *Ssabataka* não somente uma crise de legitimação, mas também um problema de poder. Isto é claro pelo fato de que a própria existência de seu posto dependia do reconhecimento dos *Bataka*. Não haveria *Ssabataka* sem os *Bataka* individuais. Sendo real ou apenas ameaça, com a revogação de seu apoio e reconhecimento havia um lembrete implícito de que “o melhor governo é o que governa menos”. Como uma regra, a implicação posterior de que o melhor governo se dá quando se governa com o consentimento de todos os interessados não se perdeu no *Ssabataka*.

A relação de evitação também trouxe ao foco nítido a importância do princípio democrático da subsidiariedade, reconhecível em Aristóteles, e laconicamente expresso nos seguintes provérbios Ganda:

1 *Obukulu Ndege, tezivugira mumazzi* (Autoridade é como sinos de tornozelo; eles não tocam na água)

2 *Omukulu takulira mpya bbiri* (Um mestre não pode reger duas casas)

Em ambos os provérbios havia uma alusão à ideia de subsidiariedade, a ideia de que a responsabilidade própria do nível familiar não deve ser tomada pela cidade, nem a da cidade pelo Estado. Inerente à ideia da subsidiariedade estava o princípio de que unidades mais altas tinham autoridade legítima, mas somente para promover o bem-estar das unidades mais baixas, auxiliando-os a perceber seu bem e seu potencial. Havia nos provérbios recém-citados uma indicação de que a interferência vinda de cima em relação aos assuntos concernentes às unidades menores não era bem-vinda e que até mesmo o *Ssabataka*, que tinha autoridade total sobre a tribo deveria, não obstante, reconhecer domínios nos quais outros detinham autoridade. De fato, há um ditado bem conhecido que alude ao princípio de que ninguém, nem mesmo o *Ssabataka*, está acima da lei: *Ekinene tekyetwala: Kabaka ayingira owa Kibale* (Ninguém pode estar completamente acima da lei: o rei está no poder do *Kibale* - o oficial responsável por resolver disputas reais).

A relação de evitação não somente domou o uso de poder do *Ssabataka*: ela também forçou os *Bataka* individuais, isto é, os líderes dos clãs, a serem democráticos, porque um chefe que revogasse seu reconhecimento ao *Ssabataka*, se quisesse sobreviver a tal confronto,

precisaria do suporte de seu próprio clã. Para mobilizar e manter suporte, um *Mutaka* individual precisava se comportar de uma maneira que o tornasse querido aos membros de seu clã. Mas, no impasse, um *Ssabataka* que se engajasse em um confronto com um *Mutaka* individual também precisava tornar-se querido para o resto dos *Bataka*. A ele também era necessário que se comportasse justamente, honestamente e com um senso de propriedade, ou arriscaria se indispor com muitos *Bataka*, desse modo facilitando coalisões militares contra seu governo. A tradição popular Ganda é repleta de histórias de *Batakas* unindo esforços para mandar reis ao exílio. Buscar consenso era, assim, a maneira racional de governar.

### **As raízes Epistemológicas do consenso na Sociedade Tradicional**

Entretanto, procurar consenso na sociedade tradicional Ganda parece ter sido mais do que simplesmente um recurso político para evitar crises de legitimação; parece ter estado no coração da organização social e política e no *ethos* do povo de Buganda. A dedicação ao consenso parece ter estado enraizado na crença epistemológica de que o conhecimento é fundamentalmente dialógico ou social e na crença ética na responsabilidade coletiva de todos pelo bem-estar da comunidade.

Teóricos ocidentais como Jürgen Habermas, que hoje falam da natureza social ou dialógica do conhecimento, estão somente reafirmando uma verdade antiga há muito descoberta e vivida na sociedade tradicional Ganda. A literatura oral está repleta de provérbios que mostram a natureza dialógica do conhecimento e o valor da conversação. Os seguintes são alguns exemplos.

1 *Magezi muliro, bwegukuggwako, ogunona wa munno* (O conhecimento é como lenha na lareira, se você não tem nenhuma você busca com seu vizinho)

2 *Ndi mugezi nga muburile* (Eu sou sábio, somente se outros te informaram)

3 *Magezi gomu, galesa Magambo ku kubo* (A crença em sua autossuficiência intelectual resultou no fracasso de Magambo em chegar em casa. Magambo, um homem cego, falhou em chegar em casa por causa de sua arrogância e falta de vontade de consultar os outros)

A conexão entre a crença na natureza dialógica do conhecimento e a ênfase social no consenso é evidente. Ninguém tem o monopólio do conhecimento; todos precisam do conhecimento e das opiniões dos outros. Controvérsias tinham de ser observadas, cogitadas e discutidas até que se alcançasse um acordo geral sobre o que deveria ser feito. A frequente

imputação de autoritarismo epistemológico aos anciões na sociedade tradicional africana parece ignorar este fato. A sociedade tradicional não poderia ter enfatizado o consenso em meio a um hábito estabelecido de autoritarismo epistemológico.

A concepção dialógica do conhecimento na sociedade Ganda não isenta nem mesmo os especialistas técnicos da ajuda epistêmica de outros, como pode ser visto pelos seguintes provérbios.

4 *Nasiva mukange asiva mukabukuku* (Eu vou preparar minha cerveja em minha própria cabaça mesmo que ela acabe preparando uma podre)

5 *Omuvesi ekyamuzimbya kukubo kulagirirwa* (A razão pela qual um ferreiro faz sua oficina à beira da estrada é para ter acesso às visões dos outros)

É importante apontar, entretanto, que a concepção dialógica do conhecimento não teria levado à ênfase no consenso se não estivesse acoplada à ideia igualmente importante da responsabilidade social coletiva laconicamente expressa no provérbio *Ekyalo ddiba lya mbogo: terizingibwa bwomu* (Um povoado é como uma pele de búfalo: um homem não pode enrolá-la sozinho). O ponto do provérbio é a centralidade da participação política e do capital social. Devido à complexidade da sociedade, todos deveriam contribuir com sua parte, trabalhando ao lado dos outros.

O capital social - pelo qual se quer dizer “características de redes sociais, normas e confiança ... que permitem aos participantes agir mais eficazmente para buscar objetivos compartilhados” (Putnam 1996: 1) - só recentemente foi redescoberto pelo discurso social e político contemporâneo. Isto é, em grande medida, porque por um longo tempo ele foi tido como dado, e os teóricos apenas acordaram para o fato quando ele se tornou mais perceptível, ironicamente, por motivo de sua ausência crescente.

No coração do capital social está a natureza de tradicionais relações de parentesco, para a qual todos na tribo eram parentes. Na família imediata, um irmão do pai de alguém era um pai. Similarmente, uma irmã da mãe de alguém era uma mãe. No nível tribal mais amplo, por causa da tradição cultural de nunca se casar dentro de seu próprio clã patrilinear, qualquer família se encontrava aparentada a vários outros clãs, sendo que os filhos de qualquer família casavam-se dentre aqueles outros clãs, e igualmente as filhas casavam dentre clãs outros que aquele em que nasceram. O que aparece, conseqüentemente, é um sentido muito forte do “social” como oposto ao “individual” ou o “pessoal” ou mesmo o “privado”. Um estado de espírito assim conduziu, sem dúvida, a uma aproximação consensual ao governo.

## *Okukiika*

A obtenção de consenso foi facilitada pelo costume de “prestar homenagem à corte de um chefe,” conhecido como *Okukiika*. Por este costume, qualquer um podia, por sua iniciativa pessoal, visitar a corte de um chefe ou mesmo do rei para se informar dos últimos desenvolvimentos na comunidade. Os dois seguintes ditados dão testemunho do pensamento por trás desta prática. Os Ganda dizem: *Akiika embuga amanya ensonga* (Quem quer que seja que presta homenagem à corte é informado dos últimos desenvolvimentos na sociedade). Também dizem eles: *Okweggala si magezi: emirembe giv mbuga* (Isolar alguém não é sabedoria, a paz vem da corte do chefe). (A referência à corte do chefe aqui, aliás, não é a um tribunal, mas antes a seu parlamento).

O costume em questão fazia pelo menos duas coisas. Dava aos cidadãos a oportunidade de manifestar sua lealdade ao Estado enquanto também lhes fornecia a chance de aprender sobre o que estava acontecendo na comunidade. A primeira função era particularmente importante no caso das pessoas com posição e influência, de quem sinais de lealdade esperavam ser altamente tranquilizadores para o rei. Para os cidadãos comuns, por outro lado, a importância especial da prática em questão era dupla. Como foi dito, eles podiam fazer perguntas sobre questões do Estado; mas, também, eles podiam verdadeiramente tomar parte em procedimentos na corte do governante, contribuindo com ideias e participando diretamente no processo político, minimizando assim os problemas que ocasionalmente surgem por ser representado por outras pessoas. Portanto, de fato, a prática de prestar homenagem à corte do rei era semelhante a fazer uma visita. Esta abertura à entrada dos cidadãos é certamente uma das marcas de um compromisso com o consenso.

Alguns estudiosos de sociedades africanas tradicionais algumas vezes criticaram a ideia de consenso em sociedades tribais dizendo que ela afirma uma unanimidade na sociedade tribal que nunca realmente esteve lá. Há um tipo de idealização do passado - prossegue a crítica - que ignora e, de fato, obscurece os conflitos mortais que a África suportou antes do colonialismo. Tal crítica deixa escapar um ponto muito importante, nomeadamente, que consenso pressupõe dissenso, dialogar até que as pessoas concordassem com a existência de visões opostas que tinham que ser reconciliadas. A ideia de oposição política não era, portanto, estranha à sociedade tradicional Ganda, ela somente não era a oposição formal e engessada, instituída por causa de uma forma contraditória de pluralismo político. Definitivamente, havia oposição política. Se esse não fosse o caso, teria sido supérfluo falar em alcançar consenso. Certas vezes, de fato, este

não era alcançado, e em tais circunstâncias, certos cursos de ação eram tomados. Nós já nos referimos, por exemplo, a reis cujos súditos se viraram contra eles e, algumas vezes, os forçaram ao exílio. Estas foram, todavia, as exceções que provaram a regra.

### **Uma Democracia Monárquica**

Por via de regra, o sistema de governo tradicional baseado no consenso funcionava bem. Era um sistema monárquico de tipo limitado e não absoluto. O monarca governava através de um conselho de chefes de clãs, e havia chefes, subchefes e dirigentes nos vários níveis da sociedade. Em qualquer debate o objetivo era alcançar um consenso. O consenso era, portanto, central para a operação da democracia na sociedade Buganda e, certamente, em muitas sociedades Africanas. Se, depois de deliberações adequadas, o conselho alcançasse um consenso, era um tabu que o monarca a ele se opusesse ou o rejeitasse. É por isso que a monarquia era do tipo “limitado”: é também por isso que o caráter monárquico do sistema era compatível com sua forma democrática. É verdade que o monarca tinha uma posição semidivina, sendo considerado uma conexão entre os ancestrais e os vivos. Mas a ele era dado entender, como já foi apontado, que não era bem-vindo ser autocrático.

Deve ser apontado que o rei raramente participava das deliberações ele mesmo, sendo a justificativa que o monarca não deveria prejudicar os procedimentos. A democracia demandava que o rei executasse o que o conselho decidisse. Se o rei tivesse alguma coisa a contribuir, ele poderia fazê-lo por meio de um de seus conselheiros mais próximos, que proporia então seu ponto para discussão. Há mais uma coisa que cabe a nós notar. A busca por consenso foi empreendida no nível mais alto do governo bem como em todos os vários níveis da estrutura da sociedade, descendo até o nível da família.

O que acabou de ser dito revela uma diferença notável entre a democracia tradicional Ganda e algumas formas modernas de democracia. Não há algo como o veto no sistema Ganda. Nem o rei nem ninguém mais tinha o poder do veto. A ideia de um veto é definida como o direito constitucional de um presidente rejeitar uma decisão da legislatura sob certas condições. Uma ideia como essa contradiz a ideia de consenso e é estranha aos conceitos tradicionais Ganda de governo legítimo.

## Os Males do Sistema Partidário

Outro contraste entre os dois tipos de democracia envolve o sistema partidário. A África hoje está sendo encorajada a se “democratizar”. Invariavelmente, isso tem significado a introdução da pluralidade de partidos políticos. Nós notamos que o “processo democratizante” que isso resulta é largamente gerado externamente, e não toma conhecimento completo das dinâmicas culturais internas das sociedades em que tais mudanças estão sendo introduzidas. De fato, o sistema multipartidário, assim como o sistema partidário ele mesmo, é inóspito aos valores consensuais da sociedade tradicional Ganda.

Os partidos políticos entraram em cena com muitas promessas, mas ao mesmo tempo com muitos problemas inerentes. O sistema partidário destrói o consenso por tirar a ênfase do papel do indivíduo na ação política. Com a ascensão do sistema partidário, o partido substitui o “povo”. Deste modo os candidatos propostos por um partido não mais aparecem como homens e mulheres individuais de carne e osso. O que você tem são membros resplandecentes de partidos com propostas partidárias. Com a ajuda massiva da maquinaria do partido, seus membros tentarão ganhar os votos do povo apelando para seus instintos e sentimentos mais básicos. Levado a um frenesi, o eleitorado, por sua vez, não é capaz de distinguir tão bem. Finalmente, aqueles que são eleitos são representantes, não realmente do povo, mas do partido, que se tornou um poder em si mesmo. Membros de partidos não têm realmente lealdade ao povo a quem eles deveriam representar, como é compreendido pelos princípios da delegação política. Ao invés disso, sua lealdade é ao partido que garantiu seu sucesso nas eleições. O mesmo sendo verdadeiro para os membros dos partidos de oposição, onde haverá espaço para a formação de consenso?

Mas com os partidos políticos veio ainda outro problema. Qualquer partido que mereça seu nome tentará chegar ao poder para implementar seus programas. Com o objetivo de chegar ao poder ou retê-lo, partidos políticos tiveram que recorrer a estratégias maquiavélicas. Agindo de acordo com o notório princípio de que os fins justificam os meios, os partidos políticos do Estado moderno têm drenado da prática política todas as considerações éticas. Contudo, tais considerações tinham sido uma característica fundamental da prática política tradicional. Como os valores tradicionais que foram atirados ao mar eram o mecanismo que guiava a formação de consenso, o que nos resta são considerações materialistas que promovem o bem-estar não da sociedade em geral, mas de certos indivíduos e grupos convenientemente alinhados.

Reconhecidamente, a política tradicional Buganda era caracterizada pelo papel pessoal. O rei conhecia pessoalmente todos os seus funcionários mais antigos, além de muitos outros homens de posição importante. A situação era possibilitada pelo pequeno tamanho do grupo étnico. Apesar de ser supostamente rejeitado no Estado moderno nas bases de que o papel pessoal promove a corrupção e o nepotismo, o fenômeno do papel pessoal permanece fortemente uma característica da sociedade contemporânea. Devido ao desenvolvimento de partidos políticos, nós achamos que nas eleições o eleitorado delega seu poder a seus representantes atestados. Mas nem todo membro do partido tem poder na hierarquia do partido. Como somente alguns membros do topo exercem poder, mesmo os partidos que comandam a maioria e, portanto, formam o governo, são realmente dirigidos por um punhado de pessoas no topo do partido. Os poderosos patrões do partido, na realidade, personalizam o poder, e quem quer que deseje favores tentará estar sob suas asas. Assim sendo, o papel pessoal, depois de parecer ter sido eliminado, retorna à arena política do Estado moderno.

A inadequação cultural do sistema partidário é, de fato, profunda. A ideia de institucionalizar o desacordo era alheia ao meio sociocultural dos Ganda, no qual o individualismo era quase desconhecido. Sempre se visava um caminho pelo qual seria alcançado um ponto de acordo. Na tendência contrária do sistema multipartidário, uma complicação mortal aconteceu na África. Porque os grupos étnicos são aptos a sentirem uma solidariedade mútua que os faz verem a si mesmos como um só, a política multipartidária facilmente se torna tribalizada. As consequências dos conflitos resultantes para a vida e para os indivíduos estão lá para todos verem.

O desfecho de tudo isto é que a política multipartidária, embora concebivelmente boa para avanços de políticas alternativas em sociedades individualistas, tem tendido a ser muito problemática em sociedades comunalistas. O desafio então é: como podem sociedades, nas quais o consenso era, tradicionalmente, o método preferido na tomada de decisões políticas, institucionalizar a democracia no mundo moderno? Uma resposta criativa para este tipo de questão pode poupar a África contemporânea da dor de cabeça de outro modo causada quando ideias são adotadas sem ser adequadamente consideradas.

## Referências

FALLERS, L. A. "Social Stratification in Traditional Buganda," in L. A. Fallers (ed.), **The King's Men: Leadership and Status in Buganda on the Eve of Independence**. Oxford: Oxford University Press, 1964.

PUTNAM, Robert D. "Tuning in, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America Feature," **PPSP**: 1, 1996.

### **Leitura adicional**

HOEBBEL, E. Adamson. *Man in the Primitive World: An Introduction to Anthropology*. London: McGraw Hill Book Company, 1942.

ROSCOE, John. *The Baganda: An Account of their Native Customs and Beliefs*. London: 1911.

SOUTHWOELD, Martin. "Leadership, Authority and the Village Community," in L. A. Fallers (ed.), *The King's Men: Leadership and Status in Buganda on the Eve of Independence*. Oxford: Oxford University Press, 1964.