

38° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT39 Teoria política e pensamento político brasileiro - normatividade e história

Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl

Antonio Kevan Brandão Pereira

1 - Democracia Real: as transformações no processo democrático

É interessante perceber que antigamente, tanto na Grécia como em Roma (século V a.C.), e também mil anos mais tarde, na Itália medieval, o lugar das ideias e práticas democráticas e republicanas era a cidade-Estado. Robert Dahl afirma que a presença da democracia nesses dois momentos históricos pode ser entendida como uma primeira e importante grande transformação no exercício da política. A segunda transformação, da qual somos herdeiros, iniciou-se com o afastamento gradual da ideia de democracia de seu lugar histórico na cidade-Estado para a esfera mais ampla da nação, país ou Estado nacional. (DAHL; TUFTE, 1973, p.137). O fato é que, como movimento político e, às vezes, como conquista – não somente como ideia – essa segunda transformação adquiriu, no século XIX, um grande impulso na Europa e no mundo de língua inglesa.

Esse segundo grande movimento de ideias e práticas democráticas modificou de maneira decisiva o modo pelo qual a noção de um processo democrático foi, ou pode ser alcançada. Ainda que não a única, a causa mais poderosa dessa transformação é a mudança de lugar da cidade-Estado para o Estado nacional. Como resultado do surgimento dos Estados modernos a partir de meados do século XVII em diante, a democracia não teria sobrevivido se seu lugar não houvesse sido transferido da cidade-Estado para o Estado nacional. O autor nos fala que essa mudança histórica de lugar da democracia acarretou ao menos oito consequências que, tomadas em conjunto, reforçam as diferenças entre o Estado democrático moderno e os ideais e práticas mais antigos dos governos democráticos e republicanos.

Como uma primeira consequência, podemos citar a questão da “representação”. A mudança mais óbvia, sem dúvida alguma, é que os representantes substituíram quase que inteiramente a assembleia dos cidadãos da democracia antiga. Devido a grande extensão dos territórios dos novos estados, a participação direta dos cidadãos nos assuntos do governo se tornou praticamente impossível, dessa forma, a solução encontrada pelos modernos para adaptar a democracia à nova realidade foi a instituição da representação. Como um meio que possibilita a democratização dos Estados nacionais, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e também como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala”. (DAHL, 2012, p.340).

De acordo com Dahl, os primeiros esforços bem-sucedidos para democratizar o Estado nacional ocorreram, tipicamente, em países que já possuíam corpos legislativos destinados a representar diferentes interesses sociais: dos aristocratas e dos comuns, o interesse dos proprietários de terras, o interesse comercial, dentre outros. Nos países em que já existia o costume de eleger representantes, os reformadores democráticos perceberam uma grande oportunidade de mudança. A existência anterior desses corpos legislativos foi benéfica para a democracia porque na medida em que os movimentos por maior democratização aumentavam,

O desenho de um poder legislativo “representativo” não precisou ser tecido a partir de fibras diáfanas das ideias democráticas abstratas; já existiam órgãos legislativos e representantes concretos, ainda que não democráticos. Em consequência disso, os defensores da reforma, os quais a princípio raramente tinham a intenção de criar uma democracia inclusiva, procuraram tornar os órgãos legislativos existentes mais “representativos” através da ampliação das liberdades, da adoção de um sistema eleitoral que tornaria os membros mais representativos do eleitorado e da garantia de eleições livres e conduzidas com justiça. Além disso, procuraram garantir que o representante executivo mais importante (o presidente, o primeiro ministro, o gabinete ou o governador) fosse escolhido por uma maioria do legislativo (ou da casa popular) ou pelo eleitorado em geral. (DAHL, 2012, p.340).

Apesar de que naquela época a representação ainda era restrita e exclusiva, muitos reformadores acreditavam que ampliando a base eleitoral, a legislatura ou o parlamento poderiam ser transformados em um órgão mais verdadeiramente representativo que atenderia aos objetivos democráticos. Em essência eles estavam certos, “pois o processo de ampliação levou a um governo representativo baseado em um demos inclusivo, ajudando a atingir a concepção moderna de democracia”. (DAHL, 2009, p.120). Para exemplificar as mudanças que ocorreram a partir do advento da representação como uma solução para a prática democrática no contexto dos Estados nacionais, Dahl nos apresenta alguns exemplos históricos.

No final do século XVIII, na Grã-Bretanha, o primeiro ministro já havia se tornado dependente da confiança das maiorias parlamentares. Pouco tempo depois, em 1832, um dos principais objetivos dos movimentos pela democratização era ampliar o direito de votar nos membros do Parlamento e garantir que as eleições parlamentares fossem justas e livres. Assim como na Grã-Bretanha, nos países escandinavos o objetivo também era tornar o primeiro ministro dependente do parlamento, e não do rei; buscava-se também a expansão do sufrágio para as eleições parlamentares. Nesses dois primeiros

exemplos, o autor enfatiza que tanto na Grã-Bretanha como nos países escandinavos já existiam corpos legislativos desde a Idade Média, o que de certa forma facilitou o desenvolvimento de um sistema representativo nesses locais. A história política dos Estados Unidos também serve para ilustrar essa discussão. Durante um período de mais ou menos cento e cinquenta anos anteriores à revolução aconteceu aquilo que se pode chamar de “desenvolvimento pré-democrático” nas colônias norte-americanas. Esse desenvolvimento influenciou fortemente a política desse país após a independência. Dentre outros exemplos, podem ser citados também os casos do Canadá, da Austrália e da Nova Zelândia. Nesses três países, as instituições políticas foram construídas com base em suas próprias experiências coloniais – as quais incluíam elementos significativos de governo parlamentar –, bem como pelas influências dos sistemas constitucionais britânico e norte-americano.

O intuito de Dahl em trazer à tona esses exemplos históricos é reforçar o fato de que principalmente na Europa e na América, os movimentos pela democratização dos governos dos Estados nacionais iniciaram-se a partir de algumas instituições já existentes. Em suas palavras:

Nos países que foram os principais centros de democratização bem-sucedida do final do século XVIII até cerca de 1920, os órgãos legislativos, sistemas de representação e até mesmo as eleições já eram instituições conhecidas. Em consequência disso, algumas das instituições mais marcantes da democracia moderna, inclusive o próprio governo representativo, não foram simplesmente o produto de raciocínios abstratos sobre os requisitos de um processo democrático. Ao contrário, resultaram de modificações específicas e sucessivas de instituições políticas já existentes. Se elas tivessem sido gestadas apenas por defensores da democracia trabalhando exclusivamente com projetos abstratos para o processo democrático, os resultados provavelmente teriam sido muito diferentes. (DAHL, 2012, p.342).

No entanto, o autor faz a ressalva de que seria um erro interpretar a democratização dos corpos legislativos da democracia moderna somente como simples adaptações “ad hoc” de instituições outrora estabelecidas. Segundo ele, não podemos tomar o governo representativo como algo que foi enxertado na ideia democrática simplesmente devido à inércia e à familiaridade das instituições que já existiam. É necessário apreender que todos aqueles que realizaram a tarefa de modificar as instituições que já existiam tinham plena consciência do fato de que, a fim de poder aplicar a lógica da igualdade política à grande escala do Estado nacional, “a democracia

direta das assembleias de cidadãos precisava ser substituída (ou, ao menos, complementada) pelos governos representativos”. (DAHL, 2012, p.343).

A segunda consequência da mudança histórica de lugar da democracia – da cidade-Estado para o Estado nacional – é a “expansão ilimitada”. Antigamente, pensava-se que a realização de um governo democrático só seria possível em pequenas cidades com uma população reduzida. Com a adoção da representação como solução viável, os obstáculos ao tamanho de uma unidade democrática determinada pelos limites de uma assembleia numa cidade-Estado foram eliminados. De acordo com Dahl, a expansão ilimitada dos cidadãos é uma característica das democracias modernas, não sendo possível especificar se existe ou não um teto máximo teórico. Essa segunda consequência resulta na terceira, que trata dos “limites para a democracia participativa”. Com o crescimento na escala territorial e populacional, algumas formas de participação política são inerentemente mais limitadas nas democracias representativas modernas do que eram nas cidades-Estado. Apesar do fato de que nas antigas cidades-Estado democráticas não acontecia uma participação total de todos os cidadãos, ali existiam maiores possibilidades teóricas de participação direta. Sem dúvida alguma, “democracias pequenas proporcionam mais oportunidades para os cidadãos participarem efetivamente das decisões políticas”. (DAHL; TUFTE, 1973, p.13).

A quarta consequência diz respeito à “diversidade”. Para Robert Dahl, embora a relação entre escala e diversidade não seja linear, quanto maior e mais inclusiva for uma unidade política, mais seus habitantes tenderão a apresentar uma grande diversidade de modos pertinentes à vida política:

Nas fidelidades locais e regionais, nas identidades étnicas e raciais, na religião, nas crenças políticas e nas ideologias, nas ocupações, nos estilos de vida e assim por diante. A população relativamente homogênea de cidadãos unidos por laços comuns à cidade, língua, raça, história, mitos, deuses e religião, a qual era uma parte tão manifesta da visão de democracia da antiga cidade-Estado, tornou-se algo impossível, para todos os efeitos práticos. (DAHL, 2012, p.344-345).

A diversidade é um aspecto essencial dos Estados democráticos modernos. A democracia adaptou-se às especificidades do Estado nacional, com isso, existem governos representativos com eleitorados inclusivos com um amplo leque de direitos e liberdades pessoais, os quais podem ser encontrados em grandes países de extraordinária diversidade. Contudo, como resultado dessa diversidade, as divisões políticas se

multiplicam, e o conflito torna-se um aspecto inevitável do cenário político. Este “conflito” é a quinta consequência destacada por Dahl. “O conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política”. (DAHL, 2012, p.345). Nessa afirmação, é possível constatar mais uma importante diferença entre os pressupostos da democracia da cidade-Estado e da democracia representativa no âmbito dos Estados nacionais.

Antes de analisarmos as três últimas consequências, é importante atentar para o seguinte: a mudança de escala – o exercício da democracia passa a acontecer no contexto de um Estado nacional – e algumas de suas consequências – representação, expansão ilimitada, maior diversidade, aumento nas cisões e conflitos – contribuíram para o desenvolvimento de um conjunto de instituições que, de um modo geral, diferenciam a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas políticos, sejam eles não democráticos ou sistemas democráticos mais antigos. Robert Dahl denominou esse tipo de sistema político de “Poliarquia”¹. De acordo com autor, a poliarquia pode ser entendida de várias maneiras:

Como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também das democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. (DAHL, 2012, p.346-347).

¹ O termo “Poliarquia” deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”; assim, o “governo de muitos” se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Conforme afirmamos na introdução deste trabalho, o autor utiliza o termo “Poliarquia” por considerar que as democracias existentes são pobres aproximações do ideal democrático. Assim, é importante ressaltar que na teoria dahlsiana, a palavra “democracia” diz respeito à “democracia ideal” (expressa naqueles cinco critérios), e “poliarquia” refere-se à “democracia real”. Dahl fez essa distinção pela primeira vez em 1953 juntamente com Charles Lindblom, na obra “Politics, Economics and Welfare”. É interessante notar que alguns estudiosos não concordam com essa distinção. O cientista político italiano Giovanni Sartori, por exemplo, afirma o seguinte: no mundo real, observa Dahl, as democracias são poliarquias. Se for verdade, por que não chamá-las por este nome (reservando “democracia” para o sistema ideal)? Mas a solução não é tão simples. Um rótulo pode ser enganoso em termos descritivos e, mesmo assim, necessários aos propósitos prescritivos. E a prescrição não tem menos importância que a descrição. Um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões deontológicas. O que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência. E é por isso que precisamos da palavra democracia. Apesar de sua imprecisão descritiva, ajuda-nos a manter sempre diante de nós o ideal – o que a democracia deve ser. (SARTORI, 1994, p.23-4; SARTORI, 2007, p.122).

Embora sejam diferentes em alguns aspectos, todas essas maneiras de se interpretar a poliarquia se complementam. Mais importante: elas reforçam a distinção entre uma ordem política poliárquica de uma não poliárquica. Cientes de algumas das características da poliarquia, podemos falar agora sobre a sexta consequência, que é um produto desse tipo de sistema. Esta relaciona-se fortemente com a diversidade e o conflito. O fato é que, com o tamanho maior da unidade política surge um “pluralismo social e organizacional”; esse pluralismo nada mais é do que a existência, nas poliarquias, de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também em relação ao próprio governo. Abordaremos esse tema do pluralismo de uma forma mais acurada em outras ocasiões.

Já a sétima consequência, embora não tão diretamente relacionada à mudança na escala, expressa uma das diferenças mais significativas entre a poliarquia e todos os outros sistemas democráticos e republicanos mais antigos: a impressionante “expansão dos direitos individuais” que ocorreu nos países com governos poliárquicos. Para Dahl, seria um absurdo atribuir essa extraordinária expansão dos direitos individuais nas poliarquias simplesmente aos efeitos da mudança de escala. A escala maior da sociedade é apenas uma dentre várias causas, todavia, vale insistir, “ela indubitavelmente contribuiu de alguma forma para a expansão dos direitos individuais”. (DAHL, 2012, p.349). Como vimos a pouco, a democracia em grande escala possibilitou o desenvolvimento de um conjunto de instituições políticas, e isto originou um novo sistema (Poliarquia). Essas instituições passaram necessariamente a incluir uma gama de direitos individuais muito além daqueles que os cidadãos detinham nas primeiras ordens democráticas e republicanas. Para compreendermos melhor o raciocínio do autor nesse instante da discussão, vale a pena observarmos as suas palavras:

Ademais, a maior escala provavelmente estimula uma participação nas decisões coletivas. Pois, à medida que a escala social aumenta, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por uma proporção cada vez menor de todas as outras. Na verdade, cada cidadão é um estranho para um número cada vez maior de outros cidadãos. Os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato. Nessas circunstâncias, os direitos pessoais vinculados à cidadania – ou simplesmente à condição de pessoa – podem assegurar uma esfera de liberdade pessoal que a participação nas decisões políticas não pode. (DAHL, 2012, p.349).

Conforme aumenta a diversidade e as cisões políticas, os conflitos entre grupos políticos antagônicos se torna um aspecto normal e aceito da vida política. Dessa forma, o advento de novos direitos individuais pode ser visto como um substituto para o consenso político. Como não existe nenhuma sociedade sem conflito de interesse, a existência de direitos pessoais é de extrema importância. Se os debates, os conflitos, e as disputas são normais e, o resultado das decisões políticas são altamente incertos, “os direitos pessoais oferecem um modo de garantir para todos um certo espaço livre que não pode ser facilmente violado pela decisões políticas comuns”. (DAHL, 2012, p.349).

Finalmente, a última consequência corresponde ao aparecimento desse conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala; estas são as “instituições da poliarquia”. De acordo com Robert Dahl, a poliarquia é uma ordem política que se diferencia das demais por possuir duas características amplas: (I) a cidadania é extensiva a um número relativamente alto de adultos; (II) os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de opor-se aos funcionários mais altos do governo, mas também a de removê-los de seus cargos por meio do voto. A primeira característica distingue a poliarquia de sistemas mais exclusivos de governo no quais, embora a oposição seja permitida, o governo e seus oponentes legais são restritos a um grupo pequeno. A segunda característica a distingue dos regimes nos quais, embora os adultos em sua maioria sejam cidadãos, a cidadania não inclui o direito de fazer oposição ao governo para removê-lo do poder por meio do voto.

Mais especificamente, e para dar mais conteúdo a essas duas características gerais, a poliarquia é uma ordem política que se distingue pela presença de algumas instituições indispensáveis. No livro “*Democracy and its critics*”², de 1989, Dahl enumerou sete instituições necessárias à poliarquia. Para facilitar nossa compreensão, é interessante que coloquemos aqui a maneira como o autor expõe e explica cada uma delas.

- 1) Funcionários eleitos: Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.

² DAHL, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989. Aqui utilizamos a primeira e recente edição brasileira. DAHL, Robert. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

- 2) Eleições livres e justas: Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de um modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
- 3) Sufrágio inclusivo: Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
- 4) Direito de concorrer a cargos eletivos: Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.
- 5) Liberdade de expressão: Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
- 6) Informação alternativa: Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.
- 7) Autonomia associativa: Para alcançar seus vários direitos, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse.

De acordo com Dahl, todas essas instituições devem existir para que um sistema possa ser classificado como poliárquico³. É importante entender que cada uma dessas sete instituições caracterizam direitos e processos reais, e não simplesmente nominais. Dessa forma, as instituições podem servir como critérios para decidir quais países são governados por poliárquias ou não. Os países podem receber classificações aproximadas dependendo do grau em que as instituições estão presentes. Essa é uma estratégia metodológica bastante utilizada pelo o autor.

Para concluir essa discussão, devemos apreender que as instituições da poliárquia são necessárias à democracia em grande escala, particularmente na escala do Estado do nacional moderno. Entretanto, dizer que essas sete instituições são necessárias

³ É interessante perceber que em outras obras o autor apresenta um número distinto de instituições. Por exemplo, em "Poliarchy: participation and opposition", de 1971, ele nos fala de oito instituições necessárias à poliárquia. Já em "On Democracy", de 1998, o número cai para seis. No entanto, o conteúdo permanece o mesmo, mudando apenas o estilo da redação. Escolhemos trabalhar aqui com a referida obra de 1989, pois no nosso entender ela contempla de maneira mais exata o argumento de Dahl sobre as instituições poliárquicas.

não é o mesmo que afirmar que elas são suficientes⁴. O fato é que todas as instituições citadas acima são indispensáveis para a “consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país”. (DAHL, 2012, p.352). Aqui, é importante observar que as instituições da poliarquia são necessárias para satisfazer aqueles cinco critérios de um processo democrático descritos no primeiro capítulo: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento, e inclusão dos adultos.

2 - O crescimento da poliarquia: breves considerações históricas

A poliarquia plena é um sistema do século XX. Embora algumas das instituições da poliarquia tenham surgido numa série de países de língua inglesa e de países europeus no século XIX, o *demos* não se tornou inclusivo em nenhum país até o século XX⁵. De acordo com Dahl, a poliarquia passou por três períodos de crescimento. O primeiro período (1776-1930) inicia-se com as revoluções Americana e Francesa e termina poucos anos após o fim da Primeira Guerra Mundial. Durante esse longo intervalo de tempo, as instituições que caracterizam a poliarquia desenvolveram-se na Europa e na América do Norte. Contudo, o autor chama atenção para o fato de que “no limiar da poliarquia por volta de 1920, muitas das instituições eram deficientes pelos padrões atuais até o último terço do século XIX ou ainda mais tarde”. (DAHL, 2012, p.370).

Em alguns países, foi apenas na segunda metade do século XIX e início do século XX que as autoridades eleitas passaram a ser constitucionalmente investidas do controle das decisões governamentais sobre as políticas públicas⁶. É importante termos em mente que durante esse período, as eleições em muitos Estados nacionais não condiziam com a nossa atual concepção do que é necessário para que sejam livres e justas. Citando alguns exemplos, Dahl nos fala que o voto secreto passou a ser adotado,

⁴ É importante ressaltar que apesar de defender a poliarquia como o melhor sistema de governo, o autor reconhece em vários momentos de sua análise as dificuldades e os limites do processo democrático na prática política dos Estados nacionais. Ele nos diz, por exemplo, que “comparada as suas alternativas históricas e reais, a poliarquia é uma das criações mais extraordinárias do engenho humano; no entanto, ela fica inquestionavelmente aquém de realizar eficazmente o processo democrático”. (DAHL, 2012, p.354).

⁵ Um outro autor fez uma análise similar a esta: “Em 1750 não existiam no Ocidente instituições democráticas em nível nacional; a partir de 1900, tais instituições começaram a existir em muitos países”. (HUNTINGTON, 1994, p.23).

⁶ No tocante às eleições, essa evolução crucial foi, muitas vezes, impedida, até que esses países conquistassem a independência nacional; até então, como não poderia ser diferente, os governantes estrangeiros eram investidos de algum controle sobre suas decisões. (DAHL, 2012, p.370).

de forma geral, alguns anos após a sua apresentação nas eleições no Sul da Austrália em 1858. Na Grã-Bretanha, o voto secreto só foi estabelecido a partir das eleições parlamentares e municipais de 1872. Já nos Estados Unidos, onde o voto aberto era comum, o voto secreto somente foi adotado depois que as eleições presidenciais de 1884 levaram a diversas acusações de fraude eleitoral. “Na França, até 1913, votos eram descaradamente oferecidos pelos candidatos aos eleitores, que então os dobravam e os colocavam na urna”. (DAHL, 2012, p.371).

Um outro obstáculo ao crescimento da poliarquia em muitos países europeus foi a dependência do primeiro-ministro e do gabinete quanto à aprovação de um monarca e, em alguns casos, de uma segunda câmara não eletiva. Até 1920, existiam na Europa dezessete países que eram poliarquias plenas ou masculinas (apenas os homens participavam do demos). Desses dezessete países, somente na França, na Itália e na Suíça os gabinetes ou primeiros-ministros eram totalmente responsáveis perante um poder legislativo eleito. Na Grã-Bretanha, embora o primeiro-ministro e o gabinete já fossem dependentes das maiorias parlamentares e não do monarca desde o final do século XVIII, o poder da Casa dos Lordes para modificar, adiar e impedir legislação só foi praticamente eliminado em 1911. Na Holanda, as autoridades só passaram a responder diante de um poder legislativo eleito na primeira década do século XX e, nos países escandinavos, o parlamento tirou o controle das mãos dos monarcas somente após graves crises constitucionais: “a Noruega em 1884 (embora ela só conquistasse a independência da Suécia e da monarquia sueca em 1905), Dinamarca em 1901, e a Suécia apenas em 1918”. (DAHL, 2012, p.371).

Um outro fator a ser analisado diz respeito à inclusão do demos. Muitos países que, de maneira geral, satisfaziam os requisitos da poliarquia deixaram de alcançar o regime poliárquico pleno por não possuírem um demos inclusivo até o século XX. É por esse motivo que Dahl afirma que a poliarquia plena é um sistema do século XX. Não somente grandes porcentagens da população masculina adulta eram excluídas do sufrágio na maioria dos países, mas, até a segunda década do século XX, apenas a Nova Zelândia (1893) e a Austrália (1902) haviam estendido o sufrágio às mulheres nas eleições nacionais. No que tange especificamente à inclusão e à participação das mulheres, na França e na Bélgica, por exemplo, elas só conquistaram o direito ao sufrágio nas eleições nacionais depois da Segunda Guerra Mundial. Já na Suíça, onde o sufrágio universal foi consagrado legalmente para os homens em 1848, o sufrágio nas eleições nacionais só foi

garantido às mulheres em 1971. O fato é que, até o século XX, todos os países “democráticos” eram no máximo governados como “poliarquias masculinas”. (DAHL, 2012, p.372). Isso fica claro quando observamos que a proporção de adultos que realmente votavam ou que podiam participar politicamente de outras maneiras era bastante reduzido. Com exceção da Nova Zelândia, nos outros países “democráticos” os eleitores não representavam mais de que 10% da população total, ou seja, um número ainda bastante modesto.

Ainda no tocante a esse primeiro período de crescimento da poliarquia, Robert Dahl coloca o seguinte:

Cada década entre 1860 e 1920 presenciou um aumento no número de países que possuíam todas as instituições da poliarquia, exceto o sufrágio universal. Em 1930, existiam 19 poliarquias plenas e três poliarquias masculinas, todas elas na Europa ou em países de origens predominantemente europeias – os quatro falantes de língua inglesa e suas ex-colônias (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos), juntamente com a Costa Rica e o Uruguai na América Latina. (DAHL, 2012, p.372).

Entretanto, e o autor faz questão de ressaltar esse ponto, o fim desse período inicial de desenvolvimento da poliarquia foi marcado pelos primeiros exemplos de derrocada da democracia, isto é, governos democráticos foram substituídos por ditaduras. Como exemplos, temos a ascensão do fascismo na Itália (1923-25), a instauração da ditadura na Polônia (1926), e o golpe de Estado dado pelos militares na Argentina (1930). Outros exemplos podem ser expressos pelo o que ocorreu na década de 1930: tomadas autoritárias do poder na Alemanha, Áustria, Espanha e Tchecoslováquia. Como consequência do declínio de governos democráticos em alguns países, a própria democracia entrou em crise ao redor do mundo. Após um longo período de expansão ininterrupta, “a derrocada das poliarquias em países europeus que eram tidos como avançados parecia prenunciar um profundo declínio nas perspectivas para a democracia no mundo”. (DAHL, 2012, p.372).

Todavia, com o término da Segunda Guerra Mundial surgiram novas perspectivas para o desenvolvimento da poliarquia. Inicia-se então um novo período de crescimento de regimes poliárquicos. Nesse segundo momento que, de acordo com Dahl, vai de 1950 até 1959, o número de países governados por poliarquias aumentou. Analisando os dados históricos, ele nos diz que naquela época haviam 40 poliarquias plenas. (DAHL, 2012, p.376). Porém, esse período de avanço não durou muito tempo. Já

na década de 1960, vários golpes autoritários colocaram por terra algumas poliarquias ao redor do mundo. Para citar apenas alguns exemplos, os regimes poliárquicos de Brasil, Equador e Peru foram substituídos por ditaduras; o mesmo ocorreu na década seguinte, no Chile, no Uruguai, na Coreia do Sul e também na Turquia. Vale também lembrar os casos de vários países africanos que, após experimentarem rapidamente a poliarquia após a independência das colônias europeias, logo se tornaram ditaduras⁷.

Passado mais esse momento de declínio, o número de poliarquias volta a aumentar a partir da década de 1980; para Dahl, esse é o terceiro período de crescimento dos regimes poliárquicos⁸. A intensa redemocratização que ocorreu nos países da América Latina, as transições para a democracia em alguns lugares na Ásia, e o advento de novos governos poliárquicos após o colapso da União Soviética ilustram bem esse crescimento. Em 1990, por exemplo, já existiam 58 estados democráticos, o que correspondia a 45% dos países independentes. (DAHL, 2012, p.378).

Entretanto, surgem alguns questionamentos após observarmos esse breve resumo histórico sobre os três períodos de crescimento da poliarquia no mundo: por que a poliarquia se desenvolveu somente em alguns países? Por que a poliarquia se manteve em alguns países e em outros não? Como explicar o fato de que muitos países jamais tiveram regimes poliárquicos? Existiriam países mais propensos a possuir um regime poliárquico do que outros? Que condições favorecem o desenvolvimento, a consolidação e a estabilidade da poliarquia num país ou, por outro lado, limitam suas perspectivas? Na tentativa de responder a essas e outras questões, Dahl inicia uma análise a partir de uma interessante discussão sobre a “democratização das poliarquias”.

3 - A democratização das poliarquias

⁷ Os países recém-independentes da África, que invariavelmente foram inaugurados com constituições aparentemente democráticas, rapidamente mergulharam em ditaduras. O único país africano que manteve consistentemente as práticas democráticas foi Botsuana. Trinta e três outros países africanos, que haviam se tornado independentes entre 1956 e 1970, converteram-se em autoritários com a independência ou muito pouco depois da independência.

⁸ Samuel P. Huntington chama esse período de “terceira onda de democratização”. Este autor destaca o fato de que nos quinze anos que se seguiram ao fim da ditadura portuguesa em 1974, “novos regimes democráticos substituíram regimes autoritários em aproximadamente trinta países na Europa, Ásia e América Latina”. (HUNTINGTON, 1994, p.30). No livro “Democracia”, Charles Tilly também chama atenção para uma nova onda de democratização que aconteceu a partir do final da década de 1970. Este autor destaca os novos regimes democráticos que surgiram na Europa, na América Latina, na Ásia e na África. (TILLY, 2010, p.77).

No clássico livro “Polyarchy: Participation and Opposition”, de 1971⁹, Robert Dahl abordou o tema da transição de regimes. A investigação inicia-se com uma pergunta extremamente importante¹⁰, e que serve como um guia para toda a análise subsequente:

Dado um regime em que os opositores do governo não possam se organizar aberta e legalmente em partidos políticos para fazer-lhe oposição em eleições livres e idôneas, que condições favorecem ou impedem sua transformação num regime no qual isto seja possível? (DAHL, 1997, p.25).

A partir dessa pergunta-chave, a discussão passa a girar em torno da ideia de “democratização”. O autor parte do pressuposto de que a democracia é um sistema de governo que se caracteriza por ser responsável às preferências de seus cidadãos, sendo estes considerados politicamente iguais. Outro pressuposto que também deve ser levado em consideração diz respeito ao fato de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo aos seus cidadãos, é necessário que todos estes tenham oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência. “Essas me parecem ser as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes”. (DAHL, 1997, p.26).

Para que esses três tipos de oportunidades existam no contexto de uma associação de grande escala, como é o caso dos Estados modernos, é preciso que as instituições da sociedade forneçam, pelo menos, as seguintes garantias:

1) Liberdade de formar e aderir a organizações. 2) Liberdade de expressão. 3) Direito de voto. 4) Elegibilidade para cargos públicos. 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6) Fontes alternativas de informação. 7) Eleições livres e idôneas. 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. (DAHL, 1997, p.27)

De acordo com Robert Dahl, essas oito garantias relacionam-se com duas dimensões teóricas da democratização, a saber, “contestação política” e “direito de

⁹ Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971. A primeira edição brasileira foi publicada em 1997 pela Editora da Universidade de São Paulo. DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

¹⁰ Esta pergunta revela que a reflexão de Dahl contém premissas e consequências abertamente normativas. Trata-se, afinal, de saber como não poliarquias poderão transformar-se em poliarquias.

participação”. Através de uma abordagem histórica, o autor constata que existe uma grande variação entre os regimes no que tange à amplitude com que essas garantias institucionais estão disponíveis para os membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo. Da mesma forma, ocorre também uma variação entre os regimes no tocante à proporção da população habilitada a participar do controle e da contestação ao governo.

Essas variações entre “contestação política” e “direito de participação” podem ser comprovadas quando nos deparamos com alguns exemplos históricos. O autor cita o caso da Grã-Bretanha, que no final do século XVIII já possuía um sistema altamente desenvolvido de contestação pública, porém, apenas uma pequena parcela da população estava plenamente incluída nele. Somente com as reformas que resultaram na ampliação do sufrágio em 1867, e em 1884, é que novas camadas sociais adquiriram o direito de participação. A Suíça também exemplifica o fato de que em alguns sistemas políticos pode haver disponibilidade de contestação e restrição de participação. À época de sua investigação, Dahl colocou que a Suíça possuía um dos sistemas mais plenamente desenvolvidos de contestação pública. “Poucas pessoas provavelmente contestariam a visão de que o regime suíço é “altamente democrático”; no entanto, a metade feminina da população suíça ainda está excluída das eleições nacionais”. (DAHL, 1997, p.28).

Contudo, as variações não param por aí. É possível também que existam regimes políticos em que o direito de participação esteja disponível a uma ampla parcela da população, ao mesmo tempo em que a contestação política é restrita. Como exemplo, o autor citou a União Soviética, que apesar de possuir o sufrágio universal, ainda não tinha praticamente nenhum sistema de contestação. Falando especificamente sobre o contexto do século XX, ele nos diz que:

Na verdade, uma das mudanças mais impressionantes deste século tem sido o virtual desaparecimento de uma total negação da legitimidade da participação popular no governo. Somente um punhado de países não tem conseguido garantir uma votação pelo menos ritualística de seus cidadãos, e de manter ao menos eleições nominais; mesmo os ditadores mais repressivos geralmente se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar no governo, isto é, de participar na “administração”, ainda que não na contestação pública”. (DAHL, 1997, p.28).

É importante atentar para o fato de que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de participar perde boa parte do significado que tem num regime onde a

contestação política é possível. “Um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado, mas com um governo fortemente tolerante”. (DAHL, 1997, p.28-9). Aqui, é interessante perceber que essas duas dimensões, contestação e participação, nos possibilita comparar diversos regimes¹¹.

Considerando a democratização como um processo ascendente de contestação política reunida à expansão dos direitos de participação, Dahl identificou diferentes modalidades de regimes políticos: hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas, oligarquias competitivas, e poliarquias. Nos regimes caracterizados como “hegemonias fechadas”, percebe-se a ausência tanto da contestação política, quanto do direito de participação. Já nas “hegemonias inclusivas”, a participação política se faz presente, ao passo que a contestação ainda é inexistente; aqui existe participação, mas não há eleições. Inversamente, nas “oligarquias competitivas” ocorrem eleições competitivas, mas sem a inclusão política. Por fim, as “poliarquias” são caracterizadas por abrigar tanto a contestação política, como o direito de participação¹². Sobre os regimes poliárquicos, o autor nos fala que:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. (DAHL, 1997, p.31).

A partir dessas duas dimensões, contestação e participação, é possível analisar várias transições entre os quatro tipos de regimes políticos colocados acima. Através de mudanças que porventura ocorram dentro de cada um deles, pode-se perceber, por exemplo, que se um regime de hegemonia fechada promove uma liberalização da contestação política, mas ainda continua a reprimir o direito de participação, temos que tal regime caminha na direção de uma oligarquia competitiva. Porém, caso essa hegemonia fechada não aumente as oportunidade de contestação, e apenas proporcione uma maior participação, o resultado será a sua transformação numa hegemonia inclusiva.

¹¹ No texto “Razões da Poliarquia”, Renato Lessa enfatiza que as duas dimensões destacadas por Dahl – liberalização/institucionalização do conflito e inclusão – podem ser utilizadas na avaliação de qualquer sistema político. LESSA, Renato. Razões da Poliarquia. Folha de São Paulo/Jornal de Resenha, 1997.

¹² Dahl afirma que nas sociedades poliárquicas a contestação política é possível e controlável em razão de um consenso normativo que seria subjacente ao conflito. Sobre isso, Paul Hirst nos diz que “esse consenso representa a tolerância ou interesse pela substituição de uma elite por outra, como resultado de eleições e da disputa entre grupos para influenciar o processo de tomada de decisão”. (HIRST, 1992, p.52).

Da mesma forma, se um regime de oligarquia competitiva iniciar uma abertura para uma maior participação política de seus membros, ele irá caminhar aos poucos na direção de uma poliarquia. Poderíamos citar muitos outros exemplos a partir desse método proposto por Dahl, mas o importante aqui é apreender a maneira como o autor analisa a transição de regimes a partir dessas duas dimensões da democratização.

Conforme colocamos anteriormente, o interesse de Dahl nesse momento é compreender que condições favorecem ou impedem a transformação de um regime não-poliárquico, num regime poliárquico. O enfoque passa a ser investigar as condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir. Dessa forma, ele recoloca de uma maneira mais específica a questão-chave exposta no início deste tópico, e com isso, surgem outros questionamentos: que condições aumentam ou diminuem as chances de democratização de um regime hegemônico ou aproximadamente hegemônico? Mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública? Ainda mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública num regime fortemente inclusivo, isto é, numa poliarquia?

Para responder a essas questões, é importante pensar a democratização como consistindo de diversas e amplas transformações históricas. Vale destacar a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em “quase-poliarquias”. De acordo com Dahl, tal processo de mudança de regimes ocorreu de forma marcante no mundo ocidental ao longo do século XIX. Uma segunda transição foi aquela que aconteceu na Europa a partir da década de 1870 até a Primeira Guerra Mundial. Nesse período, quase-poliarquias transformaram-se em poliarquias plenas. É interessante atentar também para um terceiro momento no qual aconteceu uma democratização ainda maior de poliarquias plenas:

Este processo histórico coincide, talvez, com o rápido desenvolvimento do Estado de bem-estar democrático que se seguiu à instauração da Grande Depressão; interrompido pela Segunda Guerra Mundial, o processo parece ter-se renovado no final dos anos 60 na forma de rápido crescimento das reivindicações pela democratização de uma grande diversidade de instituições sociais, especialmente entre os jovens. (DAHL, 1997, p.33).

Podemos perceber então que os regimes poliárquicos resultam de diferentes percursos, isto é, de diferentes desenvolvimentos históricos. A poliarquia é uma consequência do processo de democratização, ou seja, da institucionalização da

contestação pública conjugada com a ampliação do direito de participação. Cientes disso, devemos agora nos voltar para a análise das condições que possibilitam a existência e o desenvolvimento dos sistemas de contestação pública.

No intuito de definir os rumos da investigação que pretende desenvolver, Dahl elabora algumas hipóteses. Como vimos, quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas caminham na direção de uma poliarquia, crescem as oportunidades de efetiva participação e contestação, com isso, ocorre um aumento no número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Sem dúvida alguma, estas transições de regimes trazem consigo novas possibilidades de conflito, visto que os antigos governantes passam a considerar a possibilidade de perderem a suas posições de comando para os representantes dos indivíduos recém-incorporados no sistema de contestação. O conflito passa a ser uma característica da contestação pública na medida em que os grupos que se opõem ao governo querem que os seus interesses sejam atendidos, e os governantes, por sua vez, tentam coibir a ação dessa oposição. “Assim, quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas”. (DAHL, 1997, p.36). Segundo o autor, quanto maior o conflito entre o governo e a oposição, será cada vez mais difícil que um lado tolere o outro.

Sobre essa questão da tolerância do governo para com a oposição, Dahl nos apresenta três axiomas. O primeiro deles consiste no seguinte: “A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância”. (DAHL, 1997, p.36). No entanto, é preciso que um governo considere também o quanto lhe custaria suprimir uma oposição. Para o autor, optar por suprimir ao invés de tolerar uma oposição seria algo prejudicial ao governo. Com isso, tem-se o segundo axioma: “A possibilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação”. (DAHL, 1997, p.36). É interessante notar que, a partir desses dois primeiros axiomas, aparece logo em seguida um terceiro: “quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo”. (DAHL, 1997, p.37). Dessa forma, Dahl entende que as possibilidades de um sistema político mais competitivo surgir ou durar podem ser pensadas como dependentes de dois conjuntos de custos: custos de tolerância e custos de supressão. Em suas palavras:

Quanto mais baixos os custos da tolerância, maior a segurança do governo. Quanto maiores os custos da supressão, maior a segurança da oposição. Conclui-se daí que as condições que proporcionam um alto grau de segurança mútua para o governo e as oposições tenderiam a gerar e preservar oportunidades mais amplas para as oposições contestarem a conduta do governo. (DAHL, 1997, p.37).

O autor propõe então como hipótese que a criação e a sobrevivência da poliarquia dependem de um equacionamento adequado dos custos de tolerância e de supressão, segundo o qual tanto a oposição, quanto o governo sentem-se mais propensos em aceitar as regras do jogo competitivo do que em destruí-las. Dessa forma, Jawdat Abu-El-Haj nos diz que na teoria dahlsiana,

A democratização não é um processo social ou econômico, mas político, desencadeando-se quando o custo da repressão, para o poder público, excede o custo da tolerância. Nesta formulação, Dahl supera o voluntarismo liberal, ao argumentar que a mudança política é fruto de práticas e não consequência da evolução natural. (ABU-EL-HAJ, 2008.p.170).

Contudo, cabe perguntar nesse momento: que circunstâncias aumentam significativamente a segurança mútua de governo e oposições e aumentam assim as possibilidades de contestação pública e de poliarquia? Antes de tentar responder este questionamento, Dahl direciona a sua análise para uma relevante discussão acerca da importância da poliarquia.

4 - A importância da Poliarquia

O tipo de regime político tem importância? Existem diferenças consideráveis entre os vários regimes políticos? A transição de um regime para o outro pode afetar em algum sentido a vida de um povo? Para Robert Dahl, “há boas razões para se pensar que a transformação de um regime de uma hegemonia num regime mais competitivo ou de uma oligarquia competitiva numa poliarquia tem resultados significativos”. (DAHL, 1997, p.41). O autor se posiciona então a favor da poliarquia e nos apresenta, de maneira geral, as características desse sistema. Ele expressa a sua preferência pelos sistemas poliárquicos a partir de seis considerações que, sem prejuízo da objetividade, justificam as vantagens da poliarquia em relação aos outros regimes políticos.

A primeira consideração atesta o que pode significar uma transição de regimes. Nas poliarquias, a contestação pública e a participação são possíveis graças a uma série de direitos assegurados. Nesse sistema, existem:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores, etc. (DAHL, 1997, p.41).

Analisando o contexto do século XX, Dahl nos fala que muitos desses valores liberais perderam o seu real significado dentro de muitas poliarquias. Entretanto, devemos constatar que tais valores continuam extremamente importantes para todos aqueles que os perderam ou nunca os tiveram. Exemplificando a importância das mudanças de regimes, o autor cita rapidamente o que aconteceu na Itália antes e depois do fascismo. “Foram liberdades desse tipo que críticos do parlamentarismo pré-fascista na Itália, como Mosca, Croce e Salvemini, consideraram tão tranquilos que não conseguiram prever o quão opressiva se tornaria a Itália sob um novo regime”. (DAHL, 1997, p.41). Após a instauração da ditadura fascista, esses críticos mudaram de atitude e começaram a pregar o retorno das liberdades democráticas. Outro exemplo pode ser expresso pelo caso da Tchecoslováquia, pois “foi em grande medida para expandir liberdades dessa espécie que as forças liberalizantes agiam nesse país antes de sua revolução ser interrompida e revertida pelos soviéticos”. (DAHL, 1997, p.42). Esses e outros exemplos na história política comprovam a importância da mudança de regimes.

Uma segunda consideração feita por Dahl diz respeito aos desdobramentos da combinação que acontece nas poliarquias entre a competição política e a participação ampliada. Ampla participação e competição política provocam alternância na composição de cargos públicos, aumentando a representatividade do regime. “Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos”. (DAHL, 1997, p.42). Por exemplo, quando o sufrágio restrito de uma oligarquia competitiva se estende às classes médias, conseqüentemente aumenta o número de líderes partidários e parlamentares oriundos dessas classes. Algo do tipo ocorreu quando as classes trabalhadoras foram emancipadas, particularmente em países onde os partidos trabalhistas e socialistas conquistaram uma grande fatia dos votos da classe operária. No

entanto, Dahl no alerta para o fato de que existem imperfeições no que tange à representação nas poliarquias. Mesmo havendo competição pública e ampla participação, “isto não significa que a liderança política e os parlamentos sejam sempre uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, ocupações e outros agrupamentos de uma sociedade; eles nunca o são.” (DAHL, 1997, p.43). Porém, mesmo com as deficiências da representação política numa poliarquia – sub-representação de grupos, prevalência de interesses econômicos, etc. – o autor faz uma defesa dos sistemas poliárquicos ao afirmar que estes ainda conseguem captar uma representação maior de diferentes setores da sociedade, se comparados com outros regimes.

A terceira consideração parte do seguinte ponto: “na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política”. (DAHL, 1997, p.43). Conforme um sistema político se torna mais institucionalizado ou mais participativo, a classe política passa a buscar apoio de grupos que até então estavam marginalizados do processo político, obrigando assim o governo a ser mais responsivo. Essas mudanças ocasionam uma série de mudanças no sistema partidário. Mais uma vez recorrendo a exemplos históricos, Dahl nos fala que a concessão do sufrágio às camadas trabalhadoras urbanas e rurais na Europa Ocidental desencadeou a ascensão de partidos socialistas e trabalhistas. Quando o sufrágio foi ampliado para essas classes trabalhadoras, tais partidos direcionaram naturalmente o seus esforços para a mobilização dessas camadas visando a sua representação política. Sobre as mudanças que ocorrem no sistema partidário a partir da competição e da participação, o autor afirma que:

A competição e a inclusividade provocam mudanças no próprio sistema partidário. As mudanças mais drásticas e visíveis ocorrem, certamente, quando um regime hegemônico de partido único é rapidamente substituído por uma poliarquia: a hegemonia do partido único repentinamente cede lugar a dois ou mais partidos concorrentes, como na Itália, na Alemanha e no Japão no final da Segunda Guerra Mundial. Países onde as oportunidades de participação e contestação se expandem durante um período mais longo apresentam um desenvolvimento um tanto similar em câmera lenta. Quando o sufrágio vai além dos notáveis e de sua clientela, os velhos partidos e facções baseados principalmente nas relações sociais entre os notáveis – em laços familiares, de classe, residência, estilo de vida, e tradição – são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias. (DAHL, 1997, p.44).

Além das mudanças no sistema partidário, Dahl ressalta também que os próprios partidos mudam de estrutura e organização. Com a ampliação da participação, os partidos

precisam se adaptar a uma nova realidade política, desenvolvendo assim outras técnicas de cooptação de simpatizantes, de eleitores, etc. Para que um partido sobreviva a essa nova situação de competição, ele precisa alcançar seus membros, seguidores e potenciais eleitores com organizações ao nível local, regional, nacional, dentre outras formas. “A mudança na organização dos partidos e sua crescente penetração em áreas urbanas e rurais provocam mudanças ainda maiores na vida política; intensificam-se a competição e a participação políticas”. (DAHL, 1997, p.45). O autor chama atenção para o fato de que a mobilização de novos adeptos por parte de partidos nacionalmente organizados acarreta um aumento da participação eleitoral. A competição por membros, simpatizantes e eleitores aumenta a politização do eleitorado, pelo menos nos estágios iniciais. Colocando de outra forma, a concorrência entre partidos resulta no aumento da participação eleitoral.

Isto nos leva para a quarta consideração feita por Dahl para justificar a importância da poliarquia: “Em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política”. (DAHL, 1997, p.46). Para o autor, quanto maior a oportunidade de se organizar e de se expressar os interesses, maior a probabilidade de que eles sejam representados.

Em um determinado país e determinado momento, portanto, o número e a variedade das preferências e interesses representados na atividade política provavelmente serão maiores se o regime político for uma poliarquia do que se for um regime misto, e maiores sob um regime misto do que sob uma hegemonia. Daí que, em qualquer país, a transformação de uma hegemonia num regime misto ou numa poliarquia, ou se um regime misto numa poliarquia, provavelmente aumentaria o número e a variedade de preferências e interesses representados na política. (DAHL, 1997, p.46).

A quinta consideração trata diretamente do impacto dos regimes na política. De acordo com Dahl, quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, “mais dificuldade terá o governo em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população”. (DAHL, 1997, p.47). A investigação direciona-se novamente para alguns exemplos históricos. O autor traz à tona a política opressora de algumas ditaduras do século XX, como foi o caso da União Soviética na época de Stalin, quando por volta de 1931-1932 milhões de pessoas foram presas, torturadas, mortas ou deportadas para campos de trabalhos forçados na Sibéria.

A Alemanha de Hitler também serve de exemplo com a sua terrível política de extermínio que matou milhões de judeus e tantos outros os adversários do regime nazista. A mudança de uma ditadura pró-comunista para uma anticomunista na Indonésia, em 1965, também resultou na prisão e na morte de milhares de pessoas. Esse três exemplos ilustram o impacto dos regimes na política. Aqui, é importante atentar para a seguinte colocação realizada por Dahl: “não pretendo defender que uma tal coerção maciça ocorre inevitavelmente em hegemonias nem, fatalmente, em regimes mistos, mas apenas que o risco é significativo, enquanto as poliarquias estão imunes a ela”. (DAHL, 1997, p.47). Contudo, é importante frisar que o autor critica as poliarquias por praticarem muitas vezes uma política conflitiva com outros países.

Por fim, a sexta e última consideração reforça o fato de que regimes diferentes provocam consequências diferentes. Como já ficou claro, Dahl valoriza a importância dessas consequências, enfatizando a todo instante as vantagens da Poliarquia. Devemos ter em mente que, para o autor, se as consequências dos regimes poliárquicos não fossem diferentes das dos regimes não-poliárquicos, ou se essas consequências não fossem importantes, não haveria razão para defender a poliarquia contra uma ditadura de partido único, ou vice-versa.

Não é minha intenção aqui criar um caso para a poliarquia. Considero suficiente se consegui mostrar que a redução dos obstáculos à contestação pública e o aumento da parcela de população capacitada a participar terão consequências importantes. Muitos concordarão, creio eu, não só em que essas consequências são importantes, mas também que elas são igualmente desejáveis, que os benefícios frequentemente (quando não sempre) superam as consequências adversas, e que o ganho líquido, nesses casos, vale o esforço. (DAHL, 1997, p.49).

Cientes das diferenças entre os regimes políticos, é interessante que finalizemos essa discussão colocando de uma maneira mais sintética os argumentos do autor no que tange à importância da poliarquia: 1) nas poliarquias os direitos civis, como liberdade de organização e expressão, estão mais assegurados; 2) ampla participação e competição política provocam alternância na composição dos cargos públicos, aumentando a representatividade do regime; 3) na medida em que um sistema político torna-se mais institucionalizado ou mais participativo, a classe política busca apoio de grupos até então marginalizados do processo político, obrigando o governo a ser mais responsivo; 4) quanto maior a oportunidade de se organizar e de expressar os interesses, maior a probabilidade de que eles sejam representados; 5) quanto mais poliárquico, menor será a

chance de um governo aplicar sanções extremas contra a população; 6) as consequências de um regime poliárquico são mais desejáveis do que as consequências de um regime não-poliárquico.

Devemos agora retornar à questão que colocamos no final do tópico anterior: que condições aumentam significativamente as possibilidades de contestação pública e de poliarquia? Para responder a esta pergunta, Dahl investiga as consequências de sete conjuntos de condições. Discutiremos todas elas no próximo capítulo.

5- As Condições Favoráveis à Poliarquia

De maneira sucinta, podemos dizer que, para os pluralistas, o poder encontra-se relativamente disperso nos países democráticos modernos. Na sociedade plural, diferentes grupos podem influenciar as decisões políticas, visto que o poder não está concentrado. Como adepto do pluralismo, Robert Dahl afirma que as democracias modernas são formadas por várias minorias concorrentes entre si, e que no mínimo, cada uma dessas minorias pode exercer alguma influência sobre as questões que lhe interessam. No livro “A Preface to Democratic Theory”, ele colocou o seguinte:

Se há algo a ser dito pelos processos que efetivamente distinguem ou diferenciam democracia (ou poliarquia) de ditadura, ele não será descoberto na nítida distinção entre governo pela maioria e governo por uma minoria. A distinção aproxima-se muito mais de ser entre governo por uma minoria e governo por *minorias*. Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. [...] São nestes e em outros efeitos, mais do que na soberania da maioria, que encontramos os valores do processo democrático. (DAHL, 1989, p.132. Grifos do autor).

Sem dúvida alguma, é a partir dessa ideia que o autor formula o conceito de “poliarquia”. A teoria de Dahl define “poliarquia” como a competição relativamente aberta de elites políticas por meio de disputas eleitorais periódicas, num sistema em que há uma pluralidade de forças, organizações e formas de influências políticas sobre a tomada de decisões. Noutras palavras, a poliarquia pode ser entendida como um sistema político em que uma pluralidade de organizações competem pela influência e, especificamente, em que os eleitores – cidadãos adultos considerados politicamente

iguais – podem escolher entre vários partidos em eleições. A existência de diversos grupos ou diversas minorias garante o caráter poliárquico desse regime.

A teoria dahlsiana entende que para um governo ser classificado como democrático, ele precisa satisfazer pelo menos cinco critérios: “participação efetiva”, “igualdade de voto”, “aquisição de entendimento esclarecido”, “exercício do controle definitivo do planejamento”, “inclusão de adultos”. Vimos também que uma das justificativas apresentadas por Robert Dahl para demonstrar a superioridade e a desejabilidade da democracia, consiste no fato de que tal sistema de governo tende a gerar um grau relativamente elevado de igualdade política entre os seus cidadãos. Segundo ele, a igualdade política é algo inerente à democracia; ela é o alicerce, o fundamento, e somente através dela é possível criar uma associação que satisfaça esses cinco critérios. A ideia de que todos os cidadãos são intrinsecamente iguais passou a ser então uma premissa da própria democracia. Desse modo, o governo democrático só se justifica com base no pressuposto de que todos os cidadãos são, de modo geral, igualmente qualificados para participar na tomada das decisões políticas. Ressaltando a competência cívica dos cidadãos adultos, o autor afirmou que “não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do Estado”. (DAHL, 2009, p.89).

No entanto, Dahl faz questão de enfatizar que existem diferenças cruciais entre esses ideais e a prática política dos Estados democráticos modernos. Este é indiscutivelmente um dos momentos mais importantes de toda a sua investigação. É justamente por considerar essas diferenças que ele escreve uma teoria da “poliarquia”, e não da democracia. Não cabe mais falar em democracia, pois essa palavra evoca o cenário grego original, de participação direta. As democracias contemporâneas são “poliarquias”, isto é, sistemas fortemente inclusivos e amplamente abertos à competição pública.

A poliarquia plena é uma ordem política do século XX e que se distingue de outros regimes – antigos ou contemporâneos – pela presença de pelo menos sete instituições indispensáveis: (1) Funcionários eleitos; (2) Eleições livres e justas; (3) Sufrágio Inclusivo; (4) Direito de concorrer a cargos eletivos; (5) Liberdade de expressão; (6) Informação alternativa; (7) Autonomia associativa. De acordo com o autor, todas essas instituições devem existir para que um sistema possa ser classificado

como poliárquico. Todas elas são indispensáveis para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país. (DAHL, 2012, p.352).

Essas instituições relacionam-se com duas dimensões teóricas da democratização: “contestação pública” e “direito de participação”. Dahl considera a democratização como um processo ascendente de contestação pública reunida à expansão dos direitos de participação. A poliarquia se caracteriza por abrigar essas duas dimensões, dessa maneira, ela se diferencia de outros regimes, como as “hegemonias fechadas” (ausência de contestação e também do direito de participação), as “hegemonias inclusivas” (direito de participação, mas ausência de contestação), e as “oligarquias competitivas” (presença de eleições competitivas, mas com uma inclusão restrita). (DAHL, 1997, p.23).

O interesse do autor passa a ser investigar quais condições favorecem o desenvolvimento desse regime que reúne tanto a contestação pública, como o direito de participação. No intuito de compreender por que a poliarquia se desenvolveu somente em alguns países, ou por que a poliarquia fracassou em alguns países e em outros não, é que Dahl procura identificar quais as condições que favorecem o desenvolvimento, a consolidação e a estabilidade da poliarquia. Este é o objetivo do seu principal livro, “Polyarchy: Participation and Opposition”, de 1971.

A teoria de Robert Dahl é essencialmente uma exposição das condições que possibilitam o advento da poliarquia. De acordo com essa teoria, as condições de uma ordem democrática derivam de pré-requisitos sociais, com isso, ela estabelece que a poliarquia não é algo que “acontece” independentemente das condições sociais estruturais. Desse modo, para que surjam regimes poliárquicos é preciso que algumas condições estejam presentes. O autor analisou então as consequências de sete conjuntos de condições: sequências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, crenças de ativistas políticos e controle estrangeiro. Nessa análise, ele explicitou e especificou com clareza as condições mais favoráveis e também as menos favoráveis à poliarquia.

A conclusão é que as chances de desenvolvimento e de manutenção da poliarquia serão maiores: (I) quando a institucionalização da competição pública precede a expansão dos direitos de participação; (II) quando os acessos aos meios violentos de coerção e também às sanções socioeconômicas estão dispersos ou neutralizados; (III) quando o nível de desenvolvimento socioeconômico é alto; (IV) quando os níveis de

desigualdades são baixos ou decrescentes; (V) em países mais homogêneos culturalmente, porém, se houver um pluralismo subcultural, nenhuma subcultura pode constituir uma maioria absoluta; (VI) quando os ativistas políticos defendem e acreditam na superioridade das instituições da poliarquia, confiam uns nos outros, e realizam acordos através de relações políticas cooperativas-competitivas; (VII) e quando a dominação por um poder estrangeiro é fraca ou temporária.

Embora nenhuma condição em particular possa, por si só, explicar a existência ou a ausência da poliarquia em algum país, se essas condições colocadas acima estiverem presentes com solidez, o regime poliárquico será algo quase garantido. Porém, se elas estiverem ausentes ou forem extremamente frágeis, as chances da poliarquia serão quase nulas. Contudo, é importante entender que em muitos países o resultado é incerto, pois enquanto algumas condições talvez sejam relativamente fortes e, com isso, relativamente favoráveis, outras podem ser frágeis e, por conseguinte, desfavoráveis. O fato é que as condições podem mudar com o tempo, fortalecendo ou reduzindo as chances da poliarquia estável num determinado país.

6 - Referências bibliográficas

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Robert Dahl e os Dilemas da Igualdade na Democracia Moderna**. *Análise Social*, n.186, p.159-180, Lisboa, 2008.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, Economia e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Livraria, 1963.

DAHL, Robert; TUFTE, Edward. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

_____. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HIRST, Paul. **A Democracia Representativa e Seus Limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: a Democratização no Final do Século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

LESSA, Renato. **As Razões da Poliarquia**. In: Folha de São Paulo/Jornal de Resenhas, 1997.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: 1 O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Qué es la Democracia?** Madrid: Taurus, 2007.

TILLY, Charles. **Democracia**. Madrid: Akal Universitaria, 2010.