



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ANTONIO KEVAN BRANDÃO PEREIRA

TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: O CONCEITO DE
POLIARQUIA NA OBRA DE ROBERT DAHL

FORTALEZA
2013

ANTONIO KEVAN BRANDÃO PEREIRA

TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: O CONCEITO DE
POLIARQUIA NA OBRA DE ROBERT DAHL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj

FORTALEZA
2013

ANTONIO KEVAN BRANDÃO PEREIRA

TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: O CONCEITO DE
POLIARQUIA NA OBRA DE ROBERT DAHL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Sociologia.

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gerardo Clesio Maia Arruda
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Dedico aos meus irmãos, Karla, Karine e Kelsey.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Jawdat Abu-El-Haj, que acolheu a minha proposta de trabalho, e que me ajudou nos momentos em que tive mais dificuldades durante o mestrado.

Aos professores da banca examinadora, Dr. Jakson Aquino e Dr. Clesio Arruda, pela disposição em avaliar e acompanhar a defesa desta dissertação.

Aos professores Dr. Eduardo Diatahy, Dr. Leonardo Sá, e Dr. Valmir Lopes, e também às professoras Dra. Alba Carvalho, Dra. Irllys Barreira, e Dra. Geísa Mattos. Sem dúvida alguma, todos eles contribuíram de maneira decisiva para a minha formação acadêmica durante o período em que estudei no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC.

A todos os meus colegas da turma de 2011, em especial ao Alisson, Camila, Diogo, Emmanuelle, Helloana, Larissa, Letícia e Willams, pelos bons momentos que tivemos dentro e fora da sala de aula.

Aos meus pais, Antonio e Janilda, por me dedicarem tanto amor, carinho e confiança. Aos meus irmãos, Karla, Karine e Kelsey, por todo apoio e incentivo. À minha namorada, Pammela, que não me deixou desistir de concluir esse trabalho, e que entendeu a minha ausência em vários momentos ao longo desses dois anos e meio.

Ao meu amigo Ruben Maciel, por sua valiosa ajuda e orientação quando eu ainda estava me preparando para fazer a seleção do mestrado. Aos meus velhos e bons amigos Daniel, Elias, Rafael, e ao meu primo Carlos Filho, pela força de sempre.

Ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – pela bolsa de estudos que me foi concedida durante dois anos, o que tornou possível a minha dedicação integral para a realização da pesquisa.

Finalmente, e mais importante, agradeço a Deus. Sem Ele, eu certamente não chegaria até aqui.

“Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente”.
(Jean Jacques Rousseau).

RESUMO

Este trabalho analisa o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl. O autor faz uma distinção entre “democracia ideal” e “democracia real”. Para ele, a palavra “democracia” evoca o cenário grego original de participação direta, não sendo mais adequada para classificar os regimes representativos contemporâneos. Tais regimes são pobres aproximações dos ideais democráticos, e que por isso devem ser classificados como “poliarquias”. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, o trabalho objetiva evidenciar e analisar, mais especificamente, a investigação que o autor realizou no seu clássico livro “Poliarquia: Participação e Oposição”, no qual ele abordou o tema da transição de regimes, procurando compreender quais as condições que favorecem ou impedem a transição de um regime não poliárquico para um regime poliárquico.

Palavras-chave: Robert Dahl; Teoria Democrática; Democracia; Poliarquia.

ABSTRACT

This paper analyzes the concept of polyarchy in the work of Robert Dahl. The author makes a distinction between "ideal democracy" and "real democracy". For him, the word "democracy" evokes the original Greek scenario of direct participation, no longer appropriate to classify regimes representative contemporaries. Such schemes are poor approximations of democratic ideals, and therefore should be classified as "polyarchies". Through a literature search, this work aims at identifying and analyzing more specifically, the research that the author conducted in his classic book "Polyarchy: Participation and Opposition," in which he addressed the issue of regime transition, trying to understand what conditions that favor or hinder the transition from a regime not polyarchical to a polyarchical regime.

Keywords: Robert Dahl; Democracy Theory; Democracy; Polyarchy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 – ROBERT DAHL E O PLURALISMO	13
1.1 - A discussão sobre a teoria democrática moderna.....	16
2 – A DEMOCRACIA IDEAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	22
2.1 – Os critérios de um processo democrático.....	22
2.2 – Por que a democracia?.....	25
2.3 – Igualdade Política: a ideia de igualdade intrínseca.....	31
2.4 – Igualdade Política: a competência cívica.....	35
2.4.1 – O Critério da Inclusão: a competência dos cidadãos para se governar.....	39
3 – A DEMOCRACIA REAL: AS TRANSFORMAÇÕES NO PROCESSO DEMOCRÁTICO	42
3.1 – O crescimento das poliarquias: algumas considerações históricas.....	49
3.2 – A democratização das poliarquias.....	53
3.3 – A importância da poliarquia.....	58
4 – AS CONDIÇÕES FAVORÁVEIS À POLIARQUIA	63
4.1 – Sequências históricas.....	63
4.2 – A ordem socioeconômica: concentração ou dispersão?.....	67
4.3 – A ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento.....	71
4.4 – Igualdades e desigualdades.....	76
4.5 – Subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental.....	81
4.6 – As crenças de ativistas políticos.....	86
4.7 – Controle estrangeiro.....	89
4.8 – Algumas informações adicionais.....	91
4.8.1 – Controle civil da coerção violenta.....	92
4.8.2 – Sociedade moderna e de organização pluralista.....	95
4.8.3 – A democracia consociacional.....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

INTRODUÇÃO

Robert Alan Dahl nasceu no ano de 1915 em Inwood, uma pequena cidade do estado norte-americano de Iowa. Fez toda a sua carreira acadêmica na Universidade de Yale, onde se tornou professor de Teoria Política logo após obter seu doutorado em 1940. Autor de vasta obra, Dahl configurou-se como um dos principais pensadores da teoria democrática no século XX. Ao longo de quase seis décadas, publicou vários livros e artigos, dentre os quais podemos destacar os seguintes: “Politics, Economics, and Welfare”, em coautoria com Charles E. Lindblom (1953), “A Preface to Democratic Theory” (1956), “The Concept of Power (1957), “A Critique of the Ruling Elite Model (1958), “Who Governs?” (1961), “Modern Political Analysis” (1963), “Pluralist Democracy in the United States” (1968), “After the Revolution?: Authority in a Good Society” (1970), “Polyarchy: Participation and Opposition” (1971), “Size and Democracy”, juntamente com Edward R. Tufte (1973), “Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control” (1982), “A Preface to Economic Democracy” (1985), “Democracy and Its Critics” (1989), “On Democracy” (1998), “How Democratic Is the American Constitution?” (2002), “On Political Equality” (2006).

Como reconhecimento por toda a sua contribuição, Robert Dahl recebeu muitos prêmios e títulos na área da ciência política. Atualmente, é professor emérito de ciência política da Universidade de Yale, membro da Associação Americana de Ciência Política – tendo sido presidente da mesma em 1967 – membro eleito da Academia Americana de Artes e Ciências, da Sociedade Americana de Filosofia, da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, e da Academia Britânica.

Durante a sua longa e profícua trajetória como professor e pesquisador, Dahl tratou essencialmente do tema da democracia. Em seus escritos, ele investigou a teoria democrática clássica e moderna, dialogou com diferentes correntes da ciência política, questionou os pressupostos de várias teorias e, principalmente, reforçou a importância da pesquisa empírica. Preocupado em investigar o funcionamento, os limites, as dificuldades, e as possibilidades da democracia nos Estados nacionais, Dahl utilizou um importante conceito que passou a influenciar muitos estudos no âmbito da teoria democrática, qual seja, o conceito de “Poliarquia”. Segundo o autor, a palavra “democracia” evoca o cenário grego original, de participação direta. As democracias contemporâneas são pobres aproximações dos ideais democráticos, e que por isso devem ser classificadas como “poliarquias”. Mais especificamente, ele desenvolveu uma teoria que procura

compreender quais as condições que favorecem ou desfavorecem a transição de um regime não poliárquico para um regime poliárquico.

Foi a partir da utilização de novos conceitos, e também de novos métodos de análise, que sua produção intelectual ganhou destaque na segunda metade do século XX, influenciando diversos estudiosos em várias partes do mundo. É por isso que François Chantal afirma que a “trajetória intelectual de Dahl conferiu a ele o título de um dos grandes teóricos da democracia no século XX, ao lado de Joseph Schumpeter e Giovanni Sartori”. (CHANTAL, 2001, p.155). Renato Lessa ressalta que “quem lida com a teoria democrática não pode desconsiderar o trabalho de Dahl; sua obra é uma das mais importantes da ciência política na metade final do século XX”. (LESSA, 1997, p.10). Fernando Limongi enfatizou ainda mais a relevância do pensamento dahlsiano, pois para ele, “é possível afirmar, sem risco de exagero, que Dahl contribuiu decisivamente para definir os contornos do que hoje se entende por democracia”. (LIMONGI, 1997, p.11).

A importância da obra de Robert Dahl justifica a nossa escolha em analisar nesta dissertação os principais pontos de sua teoria. Como bem colocou Terence Ball, “o pensamento e a teorização política é uma atividade importante e necessária”. (BALL, 2004, p.11). Através de uma pesquisa bibliográfica, pretendemos responder a seguinte pergunta: como Robert Dahl desenvolve o conceito de poliarquia, e como ele analisa as condições que favorecem ou impedem a transição de um regime não poliárquico para um regime poliárquico? Para apresentar a resposta dessa questão, dividimos este trabalho em quatro capítulos.

No primeiro, abordaremos o aspecto pluralista da teoria dahlsiana. Isto será importante na medida em que nos possibilitará entender como o autor analisa e concebe a democracia. Verificaremos ainda nesse momento inicial a crítica que ele realizou em relação a dois eixos teóricos da democracia moderna. No segundo capítulo, observaremos os pressupostos da “democracia ideal”. Nessa ocasião, falaremos sobre alguns critérios que segundo Dahl são indispensáveis para um processo democrático. Consideraremos também o ponto de vista do autor sobre um aspecto extremamente relevante no tocante à democracia: a igualdade política.

No terceiro capítulo, investigaremos as origens da poliarquia através de uma breve pesquisa histórica que destaca as transformações que aconteceram no processo democrático ao longo do tempo. Apresentaremos as características da poliarquia, e demonstraremos por que esse sistema de governo se diferencia de todos os outros, sejam sistemas antigos ou contemporâneos. Isto nos levará diretamente ao importante tema da “democratização das poliarquias”.

No quarto e último capítulo trataremos especificamente sobre as condições que favorecem ou impedem a transição de um regime não poliárquico para um regime poliárquico. Para isso, analisaremos as consequências de sete conjuntos de condições que Robert Dahl abordou em sua principal obra, “Polyarchy: Participation and Opposition”, de 1971. Esperamos, dessa maneira, responder àquela questão que foi posta logo acima.

Por fim, é importante dizer que não nos interessa aqui apontar possíveis falhas ou limites na teoria desenvolvida pelo autor, mas apenas comentar e analisar as principais conclusões da mesma. No intuito de enriquecer a discussão, apresentaremos em certos momentos a opinião de alguns de seus intérpretes.

1 – Robert Dahl e o Pluralismo

Ao longo dos anos, a teoria dahlsiana tem sido analisada por vários estudiosos da política. Existe praticamente um consenso entre eles de que a contribuição de Robert Dahl ao tema da democracia parte das inovações apresentadas pelo o pensamento de Joseph Schumpeter. Ao questionar a teoria clássica da democracia, segundo a qual este sistema de governo consiste na realização do bem comum através da vontade geral do povo, Schumpeter estabeleceu no seu clássico livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, as bases de uma nova concepção para o sistema democrático. Em um dos trechos mais importantes dessa obra, ele nos diz que:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (SCHUMPETER, 1961, p.295-6).

Nesse sentido, a definição de Schumpeter estabelece a democracia como um método, ou seja, “como um *sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor*”. (SCHUMPETER, 1961, p.327-8). Aqui, a democracia nada mais é do que um mecanismo para escolher e autorizar governos – e não uma meta moral – através da competição entre elites por votos em eleições periódicas.

Contudo, é interessante ressaltar que existem diferenças consideráveis entre as abordagens de Joseph Schumpeter e Robert Dahl. O grande mérito de Schumpeter foi demonstrar que não há incompatibilidade de princípio entre realismo político e democracia – e isto foi apropriado por Dahl –, entretanto, é necessário colocar que a “concepção dahlsiana da democracia evitou tanto o utopismo de definições substantivas e dedutivas da democracia quanto o congelamento da definição schumpeteriana”. (LESSA, 1997, p.10). Reforçando também as diferenças entre os dois, Giovanni Sartori nos fala que “embora Dahl defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter; Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites”. (SARTORI, 1994, p.211). Ainda sobre este ponto, o cientista político italiano nos diz que enquanto Schumpeter que apenas entender como o sistema democrático funciona, Dahl pretende, além de entender esse funcionamento, promover a democracia.

Esse pluralismo destacado por Sartori é sem dúvida alguma um dos principais aspectos do pensamento de Dahl. Ao inserir a ideia de pluralismo na esfera democrática, a teoria dahlsiana se diferencia cada vez mais das análises meramente elitistas da democracia. Criticando a Teoria das Elites¹, Dahl afirmou que esta não pode ser comprovada cientificamente. No texto “A critique of the ruling elite model”², o autor questionou os pressupostos dessa teoria, na ocasião em que estabeleceu a seguinte hipótese:

A hipótese da existência de uma elite dirigente pode ser estritamente testada somente se: 1) A elite dirigente hipotética é um grupo bem definido. 2) Há uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocam com as preferências de qualquer outro grupo provável que possa ser sugerido. 3) Em tais casos, as preferências da elite regularmente prevalecem. (DAHL, 1970, p.96).

Ele refutou essa teoria por ela ser incapaz de comprovar empiricamente a existência de uma única elite – minoria – governante e dominante que se constitui como um grupo bem definido dentro de um sistema democrático³. A crítica se direciona também para o fato de que não é possível demonstrar, a partir de uma observação direta da realidade, que as preferências políticas dessa elite sempre prevalecem. Para o autor, as democracias modernas são formadas por várias minorias concorrentes entre si, e no mínimo, cada uma dessas minorias tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam. Esta ideia de que numa democracia existem minorias que concorrem entre si evidencia fortemente o pluralismo da teoria dahlsiana.

Outros autores também destacaram o aspecto pluralista na obra de Robert Dahl. C. B. Macpherson, por exemplo, afirma que Dahl é pluralista,

Porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outros. (MACPHERSON, 1978, p.81).

¹ Por Teoria das Elites ou elitista se entende, de maneira geral, “a teoria segundo a qual em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada”. (BOBBIO, 2007, p.385).

² DAHL, Robert. *A Critique of the Ruling Elite Model*. *The American Political Science Review* Vol. 52, No. 2, 1958. Neste trabalho utilizamos a versão brasileira: DAHL, Robert. *Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente*. In: Amorim, Maria Estella. *Sociologia Política II*, Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1970.

³ É nesse sentido que Robert Dahl critica a tese de C. Wright Mills. De acordo com Mills (1962), o Estado norte-americano era dominado por uma “elite do poder”: uma esteira aliança militar-industrial entre as grandes fortunas, os dirigentes das grandes corporações, chefes militares, e um pequeno grupo de políticos “chave”. Para Dahl, a tese de Mills no que tange aos Estados Unidos não se sustenta, pois teria que comprovar empiricamente a existência de uma única classe de poder. Segundo ele, Mills não demonstrou, dentre outras coisas, que as preferências políticas dessa elite sempre prevaleciam.

O cientista político britânico David Held também faz referência a este ponto, no momento em que ele classifica Dahl como um adepto do modelo de democracia pluralista. De acordo com Held, os pluralistas não concordam integralmente com o elitismo de que a concentração de poder pelas elites fosse algo inevitável. Ainda que os elitistas tenham exercido uma influência considerável sobre os pluralistas, “estes se diferenciam daqueles na medida em que aceitam a ideia de que as decisões políticas do governo de uma sociedade democrática sofrem a influência de vários grupos”. (HELD, 2007, p. 148).

Norberto Bobbio salienta o pluralismo de Dahl, afirmando que ele “é um dos mais convencidos teóricos e ideólogos do pluralismo”. (BOBBIO, 2007, p.931). Segundo Bobbio, o pluralismo democrático defendido por Dahl admite a existência de elites de poder, contudo, faz questão de ressaltar a concorrência entre essas diversas elites. De acordo com a teoria dahlsiana, “o axioma fundamental de um sistema pluralista consiste no fato de que em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano”. (BOBBIO, 2007, p.931). Cristina Buarque de Hollanda expressa uma opinião similar a esta, colocando que “o autor não adere, portanto, à tendência elitista de afirmar a indiferença entre os regimes políticos – fadados, afinal, ao governo das minorias”. (HOLLANDA, 2011, p.43). Para essa autora, a partir de sua concepção plural Robert Dahl ressignificou a democracia como uma competição entre elites.

Esse aspecto pluralista da teoria dahlsiana é fruto de uma tradição do pluralismo iniciada no século XIX por Alexis de Tocqueville e aperfeiçoada na década de quarenta do século XX, sobretudo por Talcott Parsons e David Truman. Paul Hirst nos diz que os cientistas políticos norte-americanos desse período desenvolveram de uma forma mais aprofundada essa concepção política, e Robert Dahl foi um dos principais expoentes dessa tradição. No sentido de construir um modelo teórico das condições que uma comunidade política deve satisfazer para garantir um mínimo de competição democrática para a influência e o exercício de funções, “Dahl é o mais explícito dos pluralistas”. (HIRST, 1996, p.576). Para Hirst, é justamente por valorizar e enfatizar os aspectos plurais de uma sociedade democrática que Dahl supera a teoria schumpeteriana, diferenciando-se desta.

Nas mãos de Dahl, o pluralismo torna-se uma teoria da competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam. Poder e influência só se dispersam sob condições sociais e políticas definidas: a participação política deve incluir, pelo menos potencialmente, todos os cidadãos adultos que gozem dos mesmos direitos formais; a formação de grupos de interesses e partidos concorrentes, independentes do controle do estado, não deve ser sistematicamente monopolizada por um grupo minoritário. Além disso, a maioria dos grupos concorrentes que almejam controlar ou influenciar a tomada de

decisões deve subscrever as normas de uma cultura política democrática, ou seja, aceitar a alternância de poder, o direito de outros grupos à existência e os limites dos métodos de competição política. (HIRST, 1996, p.575).

Maior diferenciação fez Leonardo Avritzer. Segundo este autor, Robert Dahl rompe e supera a teoria de Schumpeter a partir de dois pontos principais: o primeiro diz respeito ao fato de que ao introduzir o princípio de “maximização” – princípio este que consiste no entendimento de que não basta apenas descrever as democracias, mas que é preciso também aperfeiçoar as suas condições – Dahl superou o dualismo entre realismo e idealismo; o segundo ponto trata da reintrodução do elemento da “participação política” como uma fonte de legitimação e avaliação das democracias. Sobre esta característica da teoria dahlsiana, Avritzer nos fala que:

Desse modo, Dahl sustenta que não apenas a participação democrática é afim ao desenvolvimento moral, recolocando na teoria democrática um elemento ausente desde Schumpeter, como deduz desse princípio uma crítica ao elitismo. Para ele, o princípio da autonomia moral traz, enquanto decorrência, a constatação de que todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente os seus interesses. O princípio da autonomia moral implica, portanto, o rompimento com a visão schumpeteriana. (AVRITZER, 2012, p.117).

Em Dahl, a justificação da democracia passa, portanto, pelo princípio da autonomia, entendendo-a como um processo que, mediante a participação, desenvolve a capacidade moral e social dos cidadãos.

Creemos que a partir da opinião de todos esses autores citados, ficou bastante claro os aspectos do pluralismo na teoria dahlsiana. É importante ter em mente essa relação entre democracia e pluralismo no pensamento de Robert Dahl para entender a maneira como ele analisa os sistemas democráticos reais. Veremos mais adiante que o seu interesse não é apenas compreender a forma como os sistemas democráticos funcionam, mas também promover a democracia, isto é, encontrar uma maneira de maximizar os potenciais da mesma. Antes, porém, é importante observarmos que o autor desenvolveu uma interessante investigação sobre dois eixos teóricos da democracia moderna. É a partir da análise crítica desses dois tipos representativos de democracia que Dahl começa a esboçar a sua teoria democrática.

1.1 – A discussão sobre a teoria democrática moderna

Uma das principais análises realizadas por Robert Dahl em torno da teoria democrática moderna encontra-se em um de seus primeiros e mais importantes livros, “A

Preface to *Democratic Theory*⁴, de 1956. Nesta obra, o objetivo de Dahl foi examinar três tipos representativos de teoria democrática, a saber, a “Democracia Madisoniana”, que coincide com o Estado limitado pela Lei, a “Democracia Populista”, que tem como princípios fundamentais a soberania popular e a igualdade política, e a “Democracia Poliárquica”, na qual as condições da ordem democrática derivam de pré-requisitos sociais. De acordo com o autor, estes três tipos representativos servem para o estudo das vantagens e deficiências de dois métodos a partir dos quais seria possível construir uma teoria democrática: o da maximização e o descritivo.

A partir do método da maximização nós podemos tomar, como valor, um estado de coisas, por exemplo, a igualdade política, e elaborar a seguinte questão: que condições são necessárias para atingir a máxima concretização dessa meta? Nesse sentido, pode-se definir a democracia em termos de processos governamentais específicos e necessários à maximização da meta escolhida. Para Robert Dahl, as duas primeiras teorias, a madisoniana e a populista, estão relacionadas a esse método. “A madisoniana postula uma república não-tirânica como objetivo a ser maximizado; a teoria populista indica a soberania popular e a igualdade política”. (DAHL, 1989, p.67). Vejamos então as características mais importantes de cada uma dessas concepções e, principalmente, o ponto de vista do autor sobre as mesmas.

No que tange à “democracia madisoniana”, Dahl nos apresenta uma ideia geral sobre essa teoria logo no início da sua discussão:

O que vou chamar de teoria “madisoniana” de democracia constitui um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das maiorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo o outro. Como sistema político, a transigência mútua, exceto em um interlúdio importante, provou se duradoura. E o que é mais, parece que os americanos o apreciam. (DAHL, 1989, p.13).

De acordo com Dahl, James Madison, acreditava que a realização de uma democracia direta seria praticamente impossível no contexto da modernidade. Para Madison, a democracia direta no seu sentido mais amplo, qual seja, o de governo exercido diretamente pelo o povo, se degeneraria inevitavelmente em despotismo. Dessa forma, a solução seria reduzir o sistema democrático de governo à proteção da liberdade individual no contexto de uma república não tirânica.

A concepção madisoniana assenta-se sobre duas ideias básicas: “tirania” e “facção”. De uma forma geral, podemos apreender a ideia de tirania a partir de algumas

⁴ DAHL, Robert. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956. As citações são retiradas da tradução brasileira. DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

hipóteses: I) Na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais. II) A acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário nas mesmas mãos implica a eliminação dos controles externo (generalização empírica). A eliminação dos controles externos gera tirania, por conseguinte, a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos implica tirania. III) Na ausência de controles externos, uma minoria de indivíduos tiranizará uma maioria de indivíduos tiranizará uma maioria de indivíduos. IV) Na ausência de controles externos, uma maioria de indivíduos tiranizará uma minoria de indivíduos.

A segunda ideia diz respeito às facções que teriam que ser controladas pelo o governo. Para garantir que esses grupos não prejudiquem a comunidade política, Madison colocava que, no caso de uma facção minoritária, aplica-se a solução do critério da maioria e, em relação à majoritária, a solução é uma sociedade plural (que impediria o domínio de um único grupo). Ele acreditava que o princípio republicano da maioria seria capaz de impedir a ação das facções minoritárias, porém, não se propôs em momento algum a demonstrar a validade de tal argumento. Dahl critica essa suposição da teoria madisoniana, e também por esta ter superestimado os controles constitucionalmente definidos (externos) e subestimado os sociais (internos), como por exemplo, a educação, tomados, sem nenhuma comprovação razoável, como incapazes de impedir a tirania.

Segundo Dahl, o pensamento de Madison sobre a democracia possui deficiências lógicas e empíricas. Para ele, a fragilidade da teoria madisoniana se encontra na sua pretensão de acomodar duas metas conflitantes: a ideia de que todos os cidadãos adultos de uma república deveriam ter direitos iguais, e o desejo de criar um sistema político que assegurasse as “liberdades de certas minorias cujas vantagens de status, poder e riqueza, acreditava ele, não seriam provavelmente toleradas para sempre por uma maioria não-restringida por liames constitucionais”. (DAHL, 1989, p.35). Esta segunda razão determina a necessidade de controlar constitucionalmente as maiorias. Entretanto, apesar das falhas lógicas e científicas da teoria democrática de Madison, o fato é que ela permanece, com sua ideologia, a prestar inúmeros serviços de natureza psicológica, socioeconômica, e propagandística, representando a doutrina dominante nos Estados Unidos. Dahl destaca que, assim como na época da elaboração da Constituição norte-americana, esta teoria continua a proporcionar uma “ideologia satisfatória, convincente e protetora às minorias de riqueza, status e poder”. (DAHL, 1989, p.35).

O segundo eixo teórico analisado por Dahl diz respeito à “democracia populista”. Na medida em que enfatiza a “soberania popular” e a “igualdade política” como os princípios superiores da república, a teoria populista se torna uma inversão da teoria

madisoniana. Para a realização do princípio da soberania popular, as políticas governamentais deveriam ser tomadas com base numa decisão majoritária. Para alcançar os objetivos do princípio da igualdade política, seria necessário atribuir um valor igual à preferência de cada cidadão. Com isso, tem-se que a única regra compatível com esses dois princípios seria a da “maioria”.

Após apresentar estes fundamentos da teoria populista, Dahl argumenta que é possível fazer três tipos de objeções a essa teoria: objeções técnicas, objeções éticas e objeções empíricas. As objeções técnicas podem ser expressas da seguinte forma: I) supõe-se que a decisão mais democrática é aquela preferida pela maioria, mas pode ocorrer que muitos eleitores não tenham preferência alguma; II) no caso de empate entre duas preferências não existe nenhuma solução prevista; III) mesmo que não ocorra um empate, quanto menos a diferença de votos entre as alternativas, menor a legitimidade da decisão; IV) a inação do governo pode ser mais apropriada a um grupo específico, não sendo, portanto, uma solução; V) mesmo que haja uma maioria ampla é sempre difícil determinar um método inequívoco que expresse a preferência da maioria.

No que diz respeito às objeções éticas, Dahl nos fala que estas se referem às dificuldades de determinar empiricamente que os princípios da soberania absoluta e da igualdade política são mais desejáveis, por exemplo, do que a soberania limitada defendida por Madison. Segundo o autor, não faz sentido tomar esses dois princípios como bens absolutos, preferíveis independentemente dos seus custos, ou em detrimento de outros bens. Uma outra falha da democracia populista é que esta ignora o problema da “intensidade de preferências”; sobre isso, Dahl nos fornece o seguinte exemplo: se uma maioria prefere fracamente a alternativa “A” no lugar da alternativa “B”, esta preferida intensamente por uma minoria, por que é mais justo optar pela primeira? Por fim, as objeções empíricas a essa concepção da democracia populista nos levam a considerar que: I) não há uma demarcação de quais indivíduos devem ter direito de manifestar sua preferência pelo voto, uma vez que não é possível que todos o façam; II) a simples aplicação da regra da maioria legitima o poder ilimitado dos representantes políticos; III) um sistema desse tipo pode resultar na sua autodestruição, sendo necessário um mecanismo de veto de minoria.

Foi a partir desses três tipos de objeções que Dahl chegou à conclusão de que a teoria populista permanece em um nível formal e axiomático, carecendo de informações sobre o mundo real. Para ele, a união dos princípios da soberania popular com a igualdade política é compatível com o princípio da maioria, entretanto, esse enunciado não é suficiente. “Pois o que queremos desesperadamente saber (se nos preocupamos

com a igualdade política) é o que podemos fazer para maximizá-la em alguma situação real, dadas as condições existentes”. (DAHL, 1989, p.84). Dessa forma, é através da crítica desses dois eixos teóricos da democracia moderna que se chega ao segundo método proposto para a construção de uma teoria democrática, qual seja, o método descritivo. Com este, é possível analisar as democracias reais na medida em que se considera a existência de um conjunto de organizações sociais com determinadas características em comum. De acordo com o autor, tal método:

Implica considerar como uma única classe de fenômenos todas essas Nações-Estado e organizações sociais que são geralmente classificadas como democráticas pelos cientistas políticos e, em analisar os membros dessa classe com o objetivo de descobrir, em primeiro lugar, as características distintivas que tem em comum e, em segundo, as condições necessárias e suficientes às organizações sociais que as possuem. (DAHL, 1989, p.67).

Apesar das diferenças entre o método de maximização e o método descritivo, Dahl ressalta que estes não são mutuamente incompatíveis, pois “se começarmos empregando o primeiro, logo depois tornar-se-á necessário algo parecido com o segundo, também”. (DAHL, 1989, p.67). Com isso, e a partir desses dois métodos, o autor se pergunta: será possível combinar em uma única concepção teórica tanto os aspectos normativos como os empíricos da democracia? É através desse questionamento que surge o terceiro tipo representativo de teoria democrática exposto na obra de 1956, a “Democracia Poliárquica”.

Dahl constrói essa alternativa e parte do pressuposto de que as condições da ordem democrática derivam de pré-requisitos sociais. Com esta teoria, o interesse do autor passa a ser compreender “quais são as condições necessárias e suficientes para que existam poliarquias?” (DAHL, 1989, p.76). A principal vantagem da teoria poliárquica é que esta pode ser aplicada à investigação das democracias reais⁵. Através do método descritivo, ao invés de simplesmente estabelecer metas a serem maximizadas (às vezes, em detrimento da realidade), esta teoria permite descobrir quais são as características dos regimes democráticos existentes, descrever essas características, e assim tomá-las como condições necessárias e suficientes para a maximização da própria democracia. O método descritivo nos serve como um instrumento para reconhecer um sistema político democrático na medida em que em tal sistema estão afastadas ou contidas características típicas de uma ordem despótica. Com ele, é possível perceber que alguns

⁵ Sobre isto, Carole Pateman nos diz que: Dahl encara as teorias “madisoniana” e “populista” como inadequadas para os dias atuais; e sua teoria da democracia como poliarquia – o governo de múltiplas minorias – é apresentada à guisa de uma substituição mais adequada para aquelas, enquanto uma teoria da democracia moderna e explicativa. (PATEMAN, 1992, p.18).

sistemas políticos têm características democráticas, e estas podem ser isoladas e apresentadas como comuns. Assim, nós podemos descrever tais características tanto do ponto de vista de seu estado atual, quanto no que diz respeito à sua história, e às chances de desenvolvimento ou retrocesso.

A reflexão dahlsiana direciona-se então para a análise das “democracias reais” (Poliarquias). Mais especificamente, o seu objetivo passa a ser compreender as condições que favorecem ou impedem a transição de um regime não poliárquico para um poliárquico. Com isso, surgem questões do tipo: dado que todas as poliarquias existentes foram, em algum momento, não-poliarquias, que processos e sequências estiveram presentes nessa transformação? Que fatores podem ampliar o caráter poliárquico das poliarquias realmente existentes? Em que medida o esclarecimento desses percursos pode ser útil para apostas poliárquicas futuras? Que evento crucial marca a passagem de um estado não-poliárquico para um poliárquico? Antes de observarmos as respostas dessas questões, é importante ressaltarmos as diferenças entre “democracia ideal” e “democracia real”.

2 – A Democracia Ideal: algumas considerações teóricas

A distinção entre “democracia ideal” e “democracia real” é uma das principais características de toda a obra de Robert Dahl. Em seus estudos, o autor sempre se preocupou em estabelecer as diferenças entre as práticas dos governos democráticos existentes em relação ao modelo ideal de democracia. As dificuldades impostas pela realidade política impossibilita a realização dos verdadeiros objetivos democráticos, o que nos leva à conclusão de que seria impossível identificarmos uma democracia ideal, ou seja, um sistema “perfeito”, no mundo real.

De acordo com Dahl, para que um sistema seja plenamente democrático, ele precisa satisfazer pelo menos cinco critérios, no entanto, é necessário lembrar que esses critérios descrevem um sistema ideal ou perfeito. “Imagino que nenhum de nós acredita que realmente possamos chegar a um sistema perfeitamente democrático, dados os inúmeros limites que o mundo real nos impõe”. (DAHL, 2009, p.40). Contudo, vale a pena observarmos esses critérios, pois os mesmos nos servirão como padrões em relação aos quais poderemos comparar as realizações e as imperfeições dos sistemas políticos existentes e de suas instituições. Estes critérios nos ajudarão a entender o que distancia e o que aproxima as democracias reais das metas e dos ideais democráticos.

2.1 – Os critérios de um processo democrático

Os critérios estabelecidos pelo o autor estão diretamente ligados a um importante pressuposto da democracia, qual seja, o da igualdade de condição entre os membros de uma associação. Tais critérios partem do ponto de que todos os cidadãos são igualmente capacitados para participar na tomada de decisões políticas. Desse modo, é interessante analisarmos cada um deles, começando com aquele que o autor chamou de “Participação efetiva”. Este critério diz respeito ao fato de que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, todos os membros da associação devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada. Eles devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro. A participação efetiva em condições iguais é importante na medida em que se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressarem seus pontos de vista, é bem provável que suas políticas sempre prevaleçam. Com a aplicação desse critério, seria possível evitar que apenas uma minoria comandasse os rumos de uma associação.

O segundo critério trata da “Igualdade de voto”. No estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que terá o mesmo peso da escolha de qualquer outro cidadão, isto é, todas as escolhas devem ser contadas como iguais. Como podemos ver, esse critério está diretamente relacionado ao primeiro, pois se acreditamos que todos os membros são igualmente capazes para participar das decisões da associação, não é justo que os votos de uns tenham um valor maior do que os votos de outros. Reforçando o argumento, o autor nos fala que “quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto, e todos os votos devem ser contados como iguais”. (DAHL, 2009, p.49).

O “Entendimento esclarecido” corresponde ao terceiro critério de um sistema democrático ideal. Essa ideia trata do fato de que, dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências. Este critério sustenta-se na igualdade de condições fundamentada tanto pela a participação efetiva quanto pela a igualdade de voto. Somente essa igualdade de condições proporcionada pela a democracia possibilita que os membros de uma associação participem e influenciem no destino da mesma a partir de uma compreensão e de um entendimento esclarecido.

O quarto critério colocado é o “Controle do programa de planejamento” ou “Controle da agenda”. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Dessa forma, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação poderão ser modificadas todas as vezes que os seus próprios membros acharem que é necessário realizar alguma mudança. Não podemos dizer que uma associação é democrática se os seus membros não possuem o controle interno de suas decisões. Se tomarmos como exemplo os Estados que são dominados por uma força estrangeira, constataremos que a sua população, isto é, o seu *demos*, não detém a capacidade de decidir soberanamente os assuntos políticos. Para Dahl, o controle interno da agenda é uma condição essencial e indispensável para qualquer associação democrática. O *demos* deve ter a capacidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático. “O critério do controle final é, talvez, o que está subentendido quando se diz que, numa democracia, as pessoas devem ter a palavra final ou devem ser soberanas”. (DAHL, 2012, p.179). Assim, um sistema que satisfaça esse critério, além dos outros já

citados, pode ser considerado como um sistema que tem um processo plenamente democrático.

Finalmente, o quinto e último critério pode ser denominado de “o critério da Inclusão”. Podemos apresentá-lo a partir de algumas importantes questões no que tange à democracia: quem constitui o *demos* de uma associação? Quais os membros que estão habilitados a participar? É possível haver alguma restrição no que tange à participação para a tomada de decisões coletivas? Sem dúvida alguma, essas questões, assim como outras que poderíamos elaborar, são complexas e não podem ser respondidas facilmente.

Sabemos que a ideia de inclusão permeia toda a história da democracia, da Grécia Antiga aos modernos Estados nacionais. Não há registro na história da existência de alguma associação democrática de larga escala em que todos os membros, sem exceção, possuíssem a capacidade de participar da vida política da mesma. Se pensarmos na *Polis* grega, onde as mulheres, os escravos e os estrangeiros não eram tratados como cidadãos, ou então se analisarmos alguns estados ocidentais do final do século XIX e início do século XX, nos quais a participação era definida principalmente pela condição econômica, constataremos que ao longo da história democrática sempre houve restrições no que diz respeito à composição do *demos*. Ciente da importância do critério da inclusão, Dahl desenvolve uma interessante análise na tentativa de estabelecer algumas regras para definir quem está apto a participar da vida política de uma associação democrática. Voltaremos a essa discussão mais adiante, na ocasião em que abordaremos o tema da igualdade política.

Já que colocamos acima os cinco critérios que dizem respeito a um sistema democrático ideal, cabe então realizar os seguintes questionamentos: qual a importância desses critérios? Qual a utilidade dos mesmos? Qual foi a intenção do autor em elaborá-los? De acordo com o que afirmamos no início deste tópico, para Robert Dahl é praticamente impossível que exista no mundo real – obviamente ele se refere aos modernos estados nacionais – uma democracia plena, ou seja, uma democracia em que os cinco critérios expostos sejam plenamente exercidos. Se isso é verdade, existe alguma vantagem em analisar os governos democráticos a partir desses critérios? O autor responde que sim, pois para ele, a grande vantagem é que esses critérios são modelos ideais, desse modo, sua utilidade reside no fato de que se torna possível investigar as democracias atuais a partir de uma comparação com esse modelo ideal. “Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas”. (DAHL, 2009, p.54). Dahl vai ainda mais adiante, afirmando que os cinco critérios que caracterizam a democracia ideal podem servir como orientação para a

modelagem e a remodelagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos políticos concretos.

Deixando um pouco de lado a utilidade dos critérios como um meio de se investigar as democracias reais e direcionando a discussão novamente para os valores democráticos ideais, Robert Dahl nos leva às seguintes perguntas: por que devemos apoiar esses critérios? Qual a importância da participação efetiva, da igualdade de voto, do entendimento esclarecido, do controle do programa de planejamento e também da inclusão para o governo de uma associação política? Um sistema democrático de governo é melhor de que qualquer outra alternativa não-democrática? De uma forma mais geral, por que devemos apoiar a democracia?

2.2 – Por que a democracia?

É na resposta a esta importante questão que o autor demonstra todo o seu apreço pelo o sistema democrático de governo. Mesmo ciente de todas as dificuldades enfrentadas pelas as democracias reais, visto que muitos dos estados classificados como “democráticos” não cumprem nem a metade do que estabelecem os cinco critérios ideais, Robert Dahl não exita em afirmar que a democracia ainda é a forma mais desejável de governo. Para explicar os motivos de seu apoio à democracia, ele aponta pelo menos dez razões que justificam a superioridade do sistema democrático frente a qualquer outra alternativa. Vejamos então cada uma delas.

A primeira razão é que a democracia evita a tirania. O sistema democrático ajuda a evitar o governo de autocratas cruéis e corruptos. É público e notório em toda a história da humanidade os efeitos maléficos que os governos tirânicos causaram em vários países. Nas palavras do autor:

O problema fundamental e mais persistente na política talvez seja evitar o domínio autocrático. Em toda a história registrada, incluindo esse nosso tempo, líderes movidos por megalomania, paranoia, interesse pessoal, ideologia, nacionalismo, fé religiosa, convicções de superioridade inata, pura emoção ou simples impulso exploraram as excepcionais capacidades de coerção e violência do estado para atender a seus próprios fins. Os custos humanos do governo despótico rivalizam com os custos da doença, da fome e da guerra. (DAHL, 2009, p.59).

Violência, supressão da liberdade e dos direitos individuais, etc., são características constantes e que podem ser facilmente verificadas em sistemas autoritários de governo. Para Dahl, um sistema democrático eficaz que garanta uma alternância de grupos no poder é muito mais desejável, pois evita que o poder seja exercido por uma ou por poucas pessoas.

A segunda razão pela a qual a democracia é a mais desejável forma de governo diz respeito ao fato de que ela garante os direitos essenciais do homem. A democracia garante a seus cidadãos uma quantidade de direitos fundamentais que os governos não democráticos não garantem e nem podem garantir. Aqui é oportuno dizer que, para Dahl, a democracia não é vista somente como um procedimento de governo, pois como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Desse modo, a consagração dos direitos fundamentais funciona como que um alicerce para a construção de um processo de governo democrático.

Se observarmos os padrões da democracia ideal que foram expostos acima, iremos perceber que para satisfazer àqueles cinco critérios, qualquer governo teria que necessariamente garantir uma série de direitos aos seus cidadãos. Reforçando essa ideia, o autor diz o seguinte:

Tome-se a participação efetiva: para corresponder a essa norma, seus cidadãos não teriam necessariamente de possuir um *direito* de participar e um *direito* de expressar suas ideias sobre questões políticas, de ouvir o que os outros cidadãos, tem a dizer, de discutir questões políticas com outros cidadãos? Veja o que requer o critério da igualdade de voto: os cidadãos devem ter o *direito* de votar e de ter seus votos contados com justiça. O mesmo acontece com as outras normas democráticas: é evidente que os cidadãos devem ter um *direito* de investigar as opções viáveis, um *direito* de participar na decisão de *como* e o *que* deve entrar no planejamento, e assim por diante. (DAHL, 2009, p.62. Grifos do autor).

Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição da coletividade. Se estes direitos não se fizerem presentes e se não forem compulsórios, estaremos diante de um sistema político não democrático. Dahl enfatiza a importância de que não basta que um Estado estabeleça os princípios democráticos em sua constituição para ser classificado como uma “democracia”; seria uma ingenuidade pensar dessa maneira. O século XX ficou marcado pela a existência de governos que faziam apelos aos valores democráticos e que até mesmo os consagravam em seus textos constitucionais, disfarçando assim o seu caráter antidemocrático através de eleições que na verdade eram manipuladas, isto sem falar na repressão a qualquer tipo de oposição. É necessário que a democracia seja realmente uma prática ao alcance dos cidadãos, prática esta fundamentada e garantida a partir de direitos inalienáveis que só o sistema democrático possibilita.

A democracia garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela. Esta é a terceira razão apontada pelo o autor para justificar os benefícios do sistema democrático de governo. Segundo ele, além de todos

os direitos, liberdades e oportunidades rigorosamente necessários para um governo ser democrático, os cidadãos numa democracia gozam, sem dúvida alguma, de uma série de liberdades ainda mais extensa. Podemos pensar, por exemplo, na importância da liberdade de ir e vir, na liberdade de expressão, na liberdade de associação, dentre outras, para reforçar mais ainda o argumento a favor da democracia.

A quarta razão é um desdobramento das primeiras justificativas colocadas por Dahl e baseia-se na afirmativa de que a democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais. É certo que numa grande coletividade de pessoas existam conflitos de interesses. Os objetivos e as ambições de uma pessoa podem ser completamente diferentes do de outra. De acordo com o autor, a democracia possibilita que o indivíduo busque e defenda os seus próprios interesses, visto que ela protege essa liberdade e essa oportunidade melhor que qualquer sistema político alternativo que já tenha sido criado. Para chegar a essa conclusão, ele retoma a ideia de liberdade defendida por John Stuart Mill. De acordo com Mill, somente no sistema democrático os cidadãos podem proteger os seus direitos e interesses contra os desmandos do governo e daqueles que o controlam, pois “nada pode ser mais desejável que a admissão de todos em uma parcela no poder soberano do estado”. (MILL, 1982, p. 45). Com base nessa ideia, Dahl nos diz que apesar de não termos a garantia de que todos os nossos interesses serão protegidos dentro de um sistema democrático, é certo que fora dele existe uma grande chance dos mesmos serem feridos e desrespeitados.

A quinta razão fornecida pelo autor para justificar a superioridade da democracia diz respeito ao fato de que apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, a liberdade de viverem sob leis de sua própria escolha. Conforme o que foi dito acima, nem sempre os cidadãos de uma sociedade partilham dos mesmos interesses, daí a necessidade de se elaborar leis que regulem os possíveis conflitos. Dessa forma, se faz necessário a positivação de leis e de regras para o bom funcionamento de uma coletividade. Aqui, Robert Dahl nos diz que a liberdade de “autodeterminação” só será possível se o processo de elaboração de leis atender a pelo menos três condições: antes de uma lei se promulgada, todos os cidadãos devem ter a oportunidade de apresentar seus pontos de vista; a oportunidade de discutir, deliberar, negociar e procurar soluções devem ser garantidas a todos; no caso da impossibilidade de se atingir a unanimidade, a lei proposta e defendida pelo o maior número será a promulgada.

Como podemos perceber, essas três condições fazem parte do ideal democrático. Embora elas não assegurem que literalmente todos os membros de uma coletividade

viverão sob leis que escolheram, tais condições expandem a autodeterminação até o seu maior limite viável. O autor afirma que mesmo que estejamos entre os eleitores que tiveram as suas opções rejeitadas pela a maioria do eleitorado, nós deveremos concordar que o processo democrático proporciona muito mais oportunidade do que qualquer outro.

A sexta razão nos diz que somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral. Mas, cabe perguntar, o que significa “exercer a responsabilidade moral”? Para o autor, o cidadão de uma democracia é moralmente responsável pelas as suas escolhas, visto que o mesmo tem a capacidade e a oportunidade de exercer influência no processo político da coletividade. Diferentemente do que ocorre num sistema não democrático de governo, onde as pessoas não possuem o direito de participar das decisões políticas, e que por isso mesmo eles não podem ser moralmente responsáveis, no sistema democrático os cidadãos desfrutam do direito de viver sob leis de sua própria escolha; é esse direito que os torna moralmente responsáveis.

Por sua vez, a sétima razão nos fala que a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer outra opção viável. De acordo com Robert Dahl, essa afirmação pode ser testada empiricamente, visto que nós podemos criar uma maneira de medir “desenvolvimento humano” e comparar esse desenvolvimento entre os povos que vivem em regimes democráticos e não democráticos. No entanto, o próprio autor reconhece que se trata de uma tarefa complicadíssima, pois “embora existam evidências que apoiem essa proposição, é melhor considerá-la uma afirmação altamente plausível, mas não comprovada”. (DAHL, 2009, p.69). Apesar de fazer essa ressalva, ele reforça o seu argumento enfatizando mais uma vez a capacidade da democracia em promover o desenvolvimento humano. Vale a pena observarmos a opinião do autor no tocante a essa discussão:

Ao nascer, a maioria dos seres humanos possui o potencial para desenvolver várias características. Esse desenvolvimento depende de inúmeras circunstâncias, entre as quais a natureza do sistema político em que a pessoa vive. Apenas sistemas democráticos proporcionam as condições sob as quais essas características têm probabilidade de se desenvolver plenamente. Todos os outros regimes reduzem, em geral drasticamente, o campo em que os adultos podem agir para proteger os seus próprios interesses, levar em conta os interesses dos outros, assumir a responsabilidade por decisões importantes e empenhar-se livremente com outros nas busca pela melhor decisão. Um governo democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial. (DAHL, 2009, p.69).

Outro motivo pelo o qual o sistema democrático é o mais desejável, é o fato de que apenas ele pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política. Esta

é a oitava justificativa a favor da democracia colocada pelo o autor. Para ele, uma das razões mais importantes para se preferir um governo democrático é que este pode obter a igualdade política entre os cidadãos em maior extensão do que em qualquer outra opção viável. Mas qual a importância da igualdade política? Por que deveríamos atribuir valor à igualdade política? Para responder a questões desta magnitude, Dahl realiza uma interessante análise sobre a igualdade política e a democracia. Mais adiante, analisaremos essas e outras questões de uma forma detalhada quando tratarmos do tema da “igualdade política”.

Finalizando a exposição das vantagens da democracia sobre os outros sistemas políticos, o autor nos apresenta duas razões que dizem respeito mais especificamente às democracias modernas. A nona razão consiste na seguinte afirmação: as democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras. Pode-se comprovar através dos registros históricos que nenhuma das guerras internacionais entre 1945 e 1989 ocorreu entre países democráticos; essa observação também vale para o período anterior a 1945. Também se pode afirmar que desde o século XIX, países com governos representativos e outras instituições democráticas em que os direitos civis já eram uma realidade para pelo menos boa parte da população masculina, não lutaram entre si.

Apesar de valorizar este fato, Dahl faz questão de falar que os governos democráticos modernos muitas vezes entraram em conflito com países não democráticos ao longo do século XX, como por exemplo, na Primeira e na Segunda Guerra Mundial. Ele lembra também o triste fato de que muitos estados que eram governados democraticamente impuseram domínio colonial a povos conquistados e interferiram inúmeras vezes na vida política de outros países. “Até a década de 1980, os EUA tiveram um registro abismal de apoio dado a ditaduras militares na América Latina; em 1954, serviu de instrumento no golpe militar que derrubou o governo eleito da Guatemala”. (DAHL, 2009, p.71). Apesar desse aspecto negativo, o autor volta a enfatizar a importância de que as democracias modernas não entram em conflito militar umas com as outras. Os motivos de não acontecer esses conflitos pode ser explicado pelo o fato de que existe um grande comércio internacional praticado entre essas nações, bem como por uma “cultura democrática” de tratados e alianças de paz. Dessa forma, e aqui Dahl se posiciona mais uma vez a favor da democracia, “um mundo mais democrático promete ser também um mundo mais pacífico”. (DAHL, 2009, p.71).

A décima e última razão pela qual nós podemos afirmar que a democracia é um sistema de governo muito mais vantajoso em relação aos demais, consiste na observação de que países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países

com governos não democráticos. Sem dúvida nenhuma, trata-se de uma afirmação bastante polêmica e que gera inúmeros debates. Segundo Robert Dahl, é interessante constatar que existe uma relação estreita entre riqueza e democracia desde o século XIX, quando naquele momento os países democráticos já eram mais ricos do que os países não democráticos. Em parte, a explicação para isso pode estar na afinidade entre democracia representativa e economia de mercado.

Nas democracias, os mercados em geral não são rigorosamente regulados, os trabalhadores são livres para mudar de um lugar ou um emprego para o outro, as empresas de propriedade particular competem por vendas e por recursos, possibilitando assim que os consumidores possam escolher bens e serviços de fornecedores rivais. O fato é que essa afinidade entre democracia e economia de mercado pode ser verificada quando olhamos para o cenário mundial contemporâneo, visto que “embora nem todos os países com economia de mercado fossem democráticos no final do século XX, todos os países com sistemas políticos democráticos também tinham economia de mercado”. (DAHL, 2009, p.72). De acordo com Dahl, o sistema democrático possibilita o desenvolvimento de um mercado dinâmico, e é por isso que podemos observar nas democracias várias vantagens econômicas sobre a maioria dos sistemas não democráticos. Dentre essas vantagens, eles nos fala que:

Os países democráticos promovem a educação de seu povo, e uma força de trabalho instruída é inovadora e leva ao desenvolvimento econômico. O governo da lei normalmente se sustenta melhor em países democráticos, os tribunais são mais independentes, os direitos de propriedades são mais seguros, os acordos contratuais são cumpridos com maior eficácia e é menos provável haver intervenção arbitrária do governo e dos políticos. Resumindo: apesar de exceções notáveis dos dois lados, os países democráticos modernos em geral proporcionam um ambiente mais hospitaleiro, em que são obtidas as vantagens das economias de mercado e o desenvolvimento econômico, do que os governos de regimes não democráticos. (DAHL, 2009, p.72).

Apesar de enaltecer os resultados positivos dessa fusão entre a democracia moderna e as economias de mercado, o autor não deixa de se preocupar com o outro lado da moeda, qual seja, os efeitos maléficos que as economias de mercado impõem a uma democracia. Não é segredo algum que uma economia de mercado gera desigualdades de poder, de riqueza, de status, etc., que conseqüentemente geram a desigualdade política, não obstante, “a existência de grandes desigualdades em recursos políticos entre os cidadãos de um país democrático é algo extremamente prejudicial à igualdade política”. (DAHL, 1990, p.49).

Pois bem, após apresentarmos essas dez razões que, segundo Robert Dahl, justificam a superioridade do sistema democrático sobre qualquer outra alternativa viável,

é importante dizer que para o autor, apesar das dificuldades e das falhas das democracias reais em realizar os objetivos do ideal democrático na prática, nós não podemos perder de vista os benefícios que só um sistema democrático pode proporcionar para uma coletividade. Para facilitar nossa compreensão, vale a pena colocarmos de uma forma mais sistemática as vantagens da democracia em relação a um sistema não democrático: a) A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos; b) A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os outros sistemas não proporcionam e nem podem proporcionar; c) A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla; d) A democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; e) Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob leis de sua própria escolha; f) Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; g) A democracia promove o desenvolvimento humano; h) Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política; i) As modernas democracias representativas não lutam umas com as outras; j) Os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não democráticos.

2.3 – Igualdade política: a ideia de “igualdade intrínseca”

Vimos acima que uma das justificativas apresentadas por Robert Dahl para demonstrar a superioridade 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. Para o autor, a igualdade política é algo inerente à democracia; ela é a base, o fundamento, e somente através dela é possível criar uma associação que satisfaça os cinco critérios que caracterizam um governo democrático. Desse modo, a democracia só se justifica com base no pressuposto de que todas as pessoas são, de modo geral, igualmente qualificadas para participar na tomada das decisões políticas.

Para explicar os motivos que o levou a afirmar que a democracia gera um maior grau de igualdade política entre os cidadãos, Dahl nos apresenta uma ideia que pode solucionar as várias dificuldades encontradas na teoria democrática no que tange à relação entre igualdade política e democracia. A partir dessa ideia, que ele chamou de “Ideia de Igualdade Intrínseca”, é possível responder a estas importantes questões: Qual a importância da igualdade política? Por que deveríamos atribuir valor à igualdade política?

Por que, por exemplo, nós devemos buscar uma maior igualdade política entre os cidadãos de um estado democrático? Vejamos então, o que o autor entende por “igualdade intrínseca”.

Dahl inicia a sua explicação partindo do seguinte julgamento moral: todas as pessoas possuem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais. Esse julgamento faz parte da antiga discussão realizada por vários pensadores políticos ao longo do tempo em torno da ideia de igualdade política. John Locke (1994), por exemplo, já declarava em seu famoso “Segundo Tratado sobre o Governo”, a existência de um “direito igual” que todos os homens têm à sua liberdade natural, não estando sujeitos à vontade ou à autoridade de nenhum outro homem. Para Dahl, Locke atribuía aos homens um tipo de igualdade que, embora irrelevante em muitas situações, definitivamente seria decisiva para certos fins, sobretudo para os fins de governo. Locke possuía uma crença fundamental segunda a qual todos os homens são ou deveriam ser considerados iguais no tocante aos assuntos que requerem decisões coletivas. “Para Locke, a igualdade evidentemente significa que ninguém tem o direito natural de sujeitar outra pessoa à sua vontade ou autoridade; ninguém pode ser sujeitado ao poder político de outra pessoa sem o seu consentimento”. (DAHL, 2012, p.131).

Com uma visão diferente, John Rawls afirmava que a igualdade entre as pessoas consistia, na verdade, em sua capacidade de ter uma concepção do seu próprio bem e de adquirir um senso de justiça. Já os utilitaristas Jeremy Bentham e John Stuart Mill, ao se defrontarem com a questão da igualdade, partiam da máxima de que “todos devem valer como um, e ninguém como mais que um”. (DAHL, 2012, p.132). Outras opiniões apontam para a ideia de que todos os seres humanos possuem um “valor intrínseco” igual, isto é, nenhuma pessoa é intrinsecamente superior à outra. A intenção de Robert Dahl em trazer à tona os pontos de vista desses pensadores é demonstrar que o debate sobre a igualdade foi e é uma constante entre os filósofos e cientistas políticos, sobretudo àqueles dedicados ao tema da democracia. A ideia de que todos os homens são intrinsecamente iguais se consolidou então como uma premissa do próprio sistema de governo democrático.

De acordo com o autor, a persistência e a generalidade dessa premissa da igualdade intrínseca na argumentação moral ao longo dos anos podem ser explicadas parcialmente através das influências éticas e religiosas. Um exemplo disso é que a ideia de igualdade intrínseca encontra morada nos princípios e doutrinas das religiões com maior número de seguidores. “Que somos todos igualmente filhos de Deus é dogma do judaísmo, da cristandade, do islamismo, e o budismo contém uma visão muito

assemelhada; Entre as religiões do mundo, o hinduísmo talvez seja uma exceção”. (DAHL, 2009, p.79). Da mesma forma, a Igualdade Intrínseca também está relacionada explícita ou implicitamente, com a maioria dos argumentos morais e a maioria dos sistemas éticos pressupõem esta ideia de igualdade.

Porém, um dos principais motivos que segundo o autor explicam a força e a permanência dessa premissa diz respeito ao fato de que é extremamente difícil elaborar uma alternativa racional que seja contrária à igualdade política de todos os homens. Como sustentar uma alternativa que vai de encontro à ideia de igualdade intrínseca afirmando, por exemplo, que não é necessário que um governo se fundamente a partir da igualdade política entre os seus cidadãos? Nesse sentido, Dahl nos fala que:

Um dos motivos para a adoção da premissa da igualdade intrínseca – um motivo que apela mais à sensatez da própria que à história e à cultura – é a dificuldade em apresentar uma justificativa racional para qualquer alternativa a ela. Certamente a ideia de igualdade intrínseca pode ser rejeitada sem autocontradição. Mas, com efeito, rejeitá-la equivale a afirmar que algumas pessoas devem ser consideradas e tratadas como intrinsecamente privilegiadas independentemente de quaisquer contribuições sociais que possam fazer. Justificar tal asserção é uma tarefa monumental que, pelo o que me consta, ninguém conseguiu realizar ainda. (DAHL, 2012, p.132-33).

A impossibilidade de se apresentar uma alternativa racional e que seja mais desejável do que a ideia de igualdade intrínseca reforça a opinião de que o sistema democrático é superior a todos os outros sistemas viáveis, pois somente numa democracia os cidadãos podem desfrutar de direitos e liberdades que são proporcionados pela a igualdade política. É a partir desse momento que Robert Dahl começa a expor os seus argumentos a favor da ideia de “igualdade intrínseca”. Para ele, só podemos atingir as metas estabelecidas pelos os critérios democráticos – participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercício do controle definitivo do planejamento, inclusão de adultos – se todos os cidadãos forem considerados intrinsecamente iguais, daí a importância de se tomar igualdade política como um fundamento da democracia.

De acordo com o autor, a ideia de igualdade intrínseca estabelece que “o bem de cada ser humano deve ser considerado intrinsecamente igual ao de qualquer outro ser humano”. (DAHL, 2009, p.93). Através dessa afirmação, podemos mais uma vez perceber que existe uma relação íntima entre a ideia de igualdade intrínseca e a democracia, pois, conforme colocamos acima, o sistema democrático só se justifica com base no pressuposto de que as pessoas são, de modo geral, qualificadas para se governar. Para Dahl, o pressuposto de que um número substancial de membros de uma associação são

adequadamente qualificados para se governar pode ser chamado de “Princípio Forte de Igualdade”. (DAHL, 2009, p. 77; DAHL, 2012, p.150).

Esse princípio, que tem por base a ideia de igualdade intrínseca, estabelece que todos os membros de uma determinada associação são, de modo geral, suficientemente bem qualificados para participar da tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo para a associação, que afetem significativamente o seus bens e os seus interesses. Assim, ninguém é definitivamente mais bem qualificado que ninguém para participar na tomada de decisões coletivas e vinculativas. É interessante notar que o princípio forte de igualdade relaciona-se diretamente com os cinco critérios necessários para a existência de um sistema democrático. Através desse princípio, Dahl pretende mais uma vez demonstrar e reforçar o valor da igualdade política para a democracia. Vejamos as suas palavras no tocante a essa questão:

Se o bem ou os interesses de todos devem ser pesados igualmente, e se cada pessoa é, em geral, o melhor juiz de seu bem ou de seus interesses, isso significa que todos os membros de uma associação são suficientemente bem qualificados, de forma geral, para participar da tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo que afetam seu bem ou seus interesses, ou seja, qualificados para ser cidadãos plenos do demos. Mais especificamente, quando as decisões vinculativas são tomadas, devem ser contadas como válidas – e igualmente válidas – as pretensões de cada cidadão quanto às leis, regras, política, etc. a serem adotadas. Além disso, nenhum membro é mais qualificado que os outros a ponto de que lhe seja confiada a incumbência de tomar decisões coletivas de caráter vinculativo. Mais especificamente, quando as decisões vinculativas são tomadas, nenhuma pretensão, de qualquer cidadão, quanto às leis, regras e políticas a serem adotadas deve ser contada como superior às pretensões de qualquer outro cidadão. (DAHL, 2012, p.164).

A partir dessa citação, fica claro mais uma vez a importância que o autor atribui à ideia de igualdade intrínseca como uma premissa fundamental da democracia. É essa ideia de igualdade intrínseca que justifica a afirmativa de que todos os membros de uma associação são igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo (Princípio Forte de Igualdade). No entanto, Robert Dahl faz os seguintes questionamentos: será que todos os membros de uma associação são realmente qualificados para participar desse processo? Deveria existir critérios que definissem quem seria competente para participar do *demos*? Seria possível, haver algumas restrições no tocante à composição do *demos* de uma associação e ainda assim esta ser considerada democrática? Afinal, quem deve ser incluído num *demos* propriamente constituído, e quem pode ou não ser excluído dele? São estas e outras questões que nos levam ao tema da “competência cívica”.

2.4 – Igualdade Política: a “competência cívica”

Antes de entrarmos no debate sobre a composição do *demos* num sistema democrático, vale a pena direcionarmos rapidamente a nossa discussão para a análise de uma corrente contrária e crítica à democracia. Ao fazer isso, nosso intuito é demonstrar que para Dahl, quando confrontado com outros sistemas alternativos, o sistema democrático é ainda a solução mais viável e mais desejável.

A “Guardiania”, uma velha ideia formulada brilhantemente por Platão na *República*, pode ser apontada com a mais ferrenha rival da democracia. O governo dos guardiães sempre se colocou como uma perene alternativa ao governo democrático e, segundo essa concepção, é um absurdo imaginar que o povo em geral entenda e defenda seus próprios interesses, quanto mais os interesses de toda a sociedade. Os defensores da guardiania acreditam que o governo deve ser entregue a um grupo restrito de especialistas profundamente empenhados em governar visando o “bem geral”.

Ao contrário do que possa parecer, a guardiania não nega, necessariamente, que os seres humanos sejam intrinsecamente iguais no sentido que já exploramos acima. O que essa concepção nega é a ideia de que as pessoas comuns tenham competência para se governar. Dahl nos diz que na *República* ideal de Platão, os guardiães poderiam empenhar-se em servir ao bem de todos e, pelo menos por implicação, sustentar que todos sob sua proteção sejam intrinsecamente iguais em seu bem ou seus interesses. Os adeptos da guardiania não afirmam que os interesses das pessoas escolhidas como “guardiães” sejam intrinsecamente superiores aos interesses dos outros. “Eles alegam que os especialistas em governar, os guardiães, seriam superiores em seu conhecimento do bem geral e dos melhores meios de atingi-lo”. (DAHL, 2009, p.84).

Analisando essas ideias da guardiania, o autor nos fala que os argumentos a favor dessa concepção de governo muitas vezes são persuasivos, pois utilizam diversas analogias que envolvem a competência e o conhecimento especializado para tentar demonstrar que a concepção democrática comete erros em atribuir ao povo em geral a capacidade de participar no processo de tomada de decisões políticas. Dentre outras coisas, os “guardiães” alegam que da mesma forma que necessitamos de um especialista para solucionar os diversos problemas da vida – por exemplo, recorreremos aos médicos quando estamos doentes, a um arquiteto quando queremos construir uma casa, etc. – nós também precisamos contar com pessoas que possuam um conhecimento superior no que tange à política e conseqüentemente uma competência necessária para tratar dos assuntos do governo. Assim, se deixamos especialistas tomarem decisões a respeito de

questões importantes como estas citadas nos exemplos, por que não entregamos o governo também para um grupo de “especialistas”?

É na resposta a estas ideias da guardiania que Robert Dahl almeja apresentar os defeitos e os problemas de tal concepção, e ao mesmo tempo apontar as vantagens do sistema democrático. O objetivo do autor é demonstrar que o pressuposto da democracia de que os cidadãos em geral possuem a capacidade de se governar é a opção mais sensata e desejável. Desse modo, ele elaborou pelo menos cinco argumentos que refutam as concepções de um governo exercido por guardiães e que ao mesmo tempo servem para reforçar a sua crença nas vantagens do sistema democrático. Vejamos então cada um deles.

O primeiro argumento nos diz que “delegar determinadas decisões secundárias a especialistas não é o mesmo que ceder o controle decisivo nas grandes questões”. (DAHL, 2009, p.85). Os especialistas possuem conhecimentos superiores em algumas áreas importantes, e que por isso mesmo eles são extremamente indispensáveis para a solução de problemas numa sociedade. Muitas vezes, é necessário que o governo solicite o auxílio de especialistas para uma melhor execução dos seus objetivos. Contudo, uma coisa é os governantes – eleitos e subordinados ao povo – procurarem a ajuda de especialistas, mas outra muito diferente é uma elite política deter em suas mãos o poder de tomar decisões sobre leis e políticas a que todos terão que obedecer.

O segundo argumento pelo qual Dahl visa refutar a guardiania alega que “decisões pessoais tomadas por indivíduos não equivalem a decisões tomadas e impostas pelo o governo de um estado”. (DAHL, 2009, p.85). A questão fundamental no debate sobre as diferenças entre guardiania e democracia não é saber se, como indivíduos, às vezes temos de depositar nossa confiança em especialistas. No plano individual, é razoável entregar certas decisões pessoais nas mãos de alguém mais especializado, como um médico, um economista, um advogado, um piloto de avião, etc. Porém, isso não significa que automaticamente seja razoável entregar a uma elite política toda a autoridade para controlar as decisões mais importantes do governo do estado – decisões essas que, se preciso, seriam impostas por coerção, pela prisão, talvez até a morte. Numa guardiania, essa elite pode tomar decisões livremente, já que não está subordinada a qualquer tipo de controle por parte do povo.

Outro argumento contrário ao governo dos guardiães parte do ponto de que “governar um estado exige muito mais do que um conhecimento rigorosamente científico”. (DAHL, 2009, p.86). Dahl explica essa sua afirmativa colocando que:

Governar não é uma ciência como a física, a química ou, como em certos aspectos, a medicina. Essa é uma verdade por diversas razões. Por um lado, virtualmente todas as decisões importantes sobre políticas, sejam pessoais ou governamentais, exigem julgamentos éticos. Tomar uma decisão sobre os objetivos que as políticas de governo deveriam atingir (justiça, equanimidade, probidade, felicidade, saúde, sobrevivência, segurança, bem-estar, igualdade e sei lá mais o que) é fazer um julgamento ético. Julgamentos éticos não são “científicos” no sentido habitual. (DAHL, 2009, p.86).

Decisões sobre políticas, sejam pessoais ou governamentais, quase sempre exigem julgamentos sobre negociações e também por um equilíbrio entre diferentes objetivos. O fato é que inúmeras questões entram em cena na hora de definir qual política vai ser adotada por um governo, visto que as diferentes demandas dos vários grupos que compõem a sociedade. Por exemplo, obter igualdade econômica poderá enfraquecer os incentivos econômicos; os custos dos benefícios para os idosos poderão ser impostos aos jovens; as despesas para as gerações que hoje vivem poderão impor custos às gerações futuras. Sendo assim, “julgamentos sobre negociações entre objetivos diferentes não são científicos; as comprovações empíricas são importantes e necessárias, jamais suficientes.” (DAHL, 2009, p.86). Dahl aponta ainda outros problemas que servem para fundamentar a sua opinião de que as decisões sobre políticas exigem julgamentos que não sejam rigorosamente científicos. Quase sempre há uma grande incerteza e algum conflito na hora de se decidir quais são os melhores meios para se atingir um objetivo político. Como podemos definir precisamente quais seriam os melhores meios de cuidar dos pobres, dos desempregados, dos sem-teto? Ou ainda, qual será o melhor meio para proteger e implementar os interesses das crianças? “Creio que é impossível demonstrar que exista ou que poderia ser criado um grupo com os conhecimentos científicos ou especializados que proporcionem respostas definitivas para questões desse tipo”. (DAHL, 2009, p.87).

O quarto argumento formulado por Dahl para refutar as teses da guardiania afirma que “governar bem um estado exige mais do que o conhecimento”. (DAHL, 2009, p.87). Os especialistas podem até ser capacitados para governar o estado, contudo, isso não significa que eles são os melhores para fazer isso. Os defensores da guardiania afirmam que uma elite composta de membros altamente qualificados estaria muito mais habilitada a buscar o objetivo máximo de todo governo, qual seja, o “bem público”, e que por isso mesmo essa elite mereceria a autoridade soberana para governar o estado. No entanto, o autor nos diz que mais do que conhecimento, governar exige também a honestidade sem corrupção, ou seja, uma resistência firme a todas as enormes tentações do poder; mais do que a busca de benefícios para uma pessoa ou uma classe, governar exige uma constante dedicação ao bem público. É aqui que mora o perigo de se conceder toda a

autoridade do governo a um grupo restrito. A história da humanidade nos fornece alguns exemplos de que quando uma elite monopoliza o poder de um estado, a maior parte da população sofre as consequências. Abuso de poder, repressão violenta para garantir a obediência pela força, etc., são apenas alguns dos perigos que um povo corre ao conceder todo o poder do estado a um grupo restrito de governantes.

Finalmente, no quinto e último argumento, Dahl elabora algumas indagações com o objetivo de criticar mais uma vez as teses da guardiania. Caso nós consideremos este “grupo superior” como o único capaz para tomar as decisões políticas, como seria a escolha dos primeiros guardiães? Como se daria a sua investidura no poder? Se a guardiania de alguma forma dependerá do consentimento dos governados e não da coerção direta, como será obtido esse consentimento? A partir de qual processo seriam escolhidos os sucessores dos guardiães? Como seriam dispensados os guardiães que porventura abusem do poder? Tendo por base todas essas questões, o autor realiza uma outra ainda mais importante: “Este sistema não correrá o risco de se degenerar, deixando de ser uma aristocracia de talento e tornando-se uma oligarquia de nascimento?” (DAHL, 2009, p.89).

De acordo com o que colocamos acima, o intuito de Dahl ao elaborar esses argumentos contrários à guardiania era mais uma vez reafirmar a sua crença naquele que ele chamou de o “pressuposto básico da democracia”, qual seja, o de que todos os cidadãos em geral possuem a capacidade de se governar. A menos que os defensores da guardiania sejam capazes de proporcionar soluções convincentes para os problemas levantados pelos os cinco argumentos, a prudência e a razão nos orientam a rejeitar a ideia de que um grupo seria mais capaz do que outros para governar um estado. Segundo o autor, é altamente indesejável que o poder político fique restrito nas mãos de um grupo que não esteja sujeito a nenhuma forma de controle por parte do povo. Dessa forma, uma nova questão aparece em meio a essa discussão: se não devemos ser governados por guardiães (especialistas), quem deveria nos governar? Eis a resposta: “nós mesmos”. (DAHL, 2009, p.89). Com esta resposta em mente, passaremos então a analisar a maneira como Dahl compreende o importante tema da competência dos cidadãos para se governar dentro de um sistema democrático.

2.4.1 – O Critério da Inclusão: a competência dos cidadãos para governar

A partir de tudo o que foi dito até agora, já está claro que Robert Dahl compartilha da ideia de que todos os membros de uma associação devem ser considerados

igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo (Princípio Forte de Igualdade). Rejeitando qualquer alternativa que não parta desse ponto, ele afirma 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). Cientes de que não apenas alguns, mas que todos os cidadãos possuem a competência para se governar, nesse momento é interessante voltarmos a algumas questões que colocamos no final da discussão sobre a igualdade intrínseca: será que *todos* os membros de uma associação são igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisões coletivas? Deveria existir critérios que definissem quem seria competente para participar do *demos*? Seria possível, haver algumas restrições no tocante à composição do *demos* de uma associação e ainda assim esta ser considerada democrática? Afinal, quem deve ser incluído num *demos* propriamente constituído, e quem pode ou não ser excluído dele?

Diante de todos esses questionamentos, Dahl realiza uma análise para tratar do tema da “inclusão” dentro de um sistema democrático. Sabemos que numa democracia, todos aqueles que participam direta ou indiretamente das decisões políticas constituem o que nós chamamos de *demos*. Assim, a investigação do autor passar em girar em torno da seguinte questão: quão inclusivo deve ser o *demos* de um estado?

Sabemos que o estado moderno é uma associação política de grande escala, e que por isso mesmo, ele é formado por uma população numerosa e muitas vezes heterogênea. Ao se aplicar o sistema democrático de governo a uma associação desse tipo, torna-se necessário definir quais cidadãos estarão habilitados para participar do *demos*. É justamente nesse momento que o autor nos fala da importância de se estabelecer algumas regras que definam quem estará habilitado para participar do processo político. Se é fundamental e necessário que se delimite quais as pessoas que poderão participar do *demos*, e também quais aquelas que não poderão fazer parte do mesmo, pode-se então perceber que num governo democrático nem *todos* os membros participam da tomada de decisões. Com isso, aqui fica claro que existem algumas restrições no tocante à composição do *demos*.

Porém, como pode haver restrições no que tange à participação se a própria democracia pressupõe que todos são igualmente qualificados? Uma outra indagação: havendo restrições, tal governo ainda pode ser considerado “democrático”? Segundo Robert Dahl, o fato de que existam restrições no que diz respeito à composição do *demos* não macula o caráter democrático de um governo, visto que tais restrições são úteis e necessárias para o bom funcionamento da democracia. Com isso, podemos então

perguntar: quais as pessoas que não estariam aptas a participar do processo decisório de um estado? O autor responde de imediato: “As crianças e os adultos considerados incapazes de cuidar de si mesmo, e também as pessoas em trânsito – estrangeiros”. (DAHL, 2012, p.156).

É consenso entre os teóricos da democracia de que não seria possível sustentar um argumento a favor da participação política daqueles que ainda não atingiram a maior idade. Trata-se de um debate polêmico, mas, no entanto, não seria sensato supor que uma criança seja capaz de discernir entre o que é bom e o que é ruim para o seu país. Da mesma forma, isto é válido para aquelas pessoas com limitações mentais. Assim como as crianças, elas não possuem a autonomia necessária para participarem da atividade política. No que tange às pessoas em trânsito, não faz sentido estas participarem do processo decisório de um estado em que estão apenas de “passagem”. Desse modo, temos que para Dahl, as únicas pessoas que podem ser excluídas da composição do *demos* de um estado democrático são as crianças, os indivíduos considerados incapazes de cuidarem de si mesmos, e também os estrangeiros em trânsito.

Observadas estas exceções, cabe perguntar: quem, então, constitui o *demos*? A resposta pode ser encontrada mais uma vez na explicação do Princípio Forte de Igualdade. Quando o autor fala a palavra *todos* no enunciado deste princípio, ele está se referindo a todos os *adultos* de uma associação. Para Dahl todos os adultos devem ser considerados igualmente qualificados, não podendo um cidadão ser classificado como “melhor” do que outro cidadão, pois numa democracia, todos os adultos devem ser tratados como iguais. Ele afirma isso com base em uma presunção de que cada indivíduo adulto e capaz possui uma “autonomia pessoal”; sobre esse ponto, é interessante atentarmos que:

As implicações da autonomia pessoal para as decisões coletivas tornam-se mais claras quando pressupomos a validade da igualdade intrínseca e o que ela implica para a igual consideração de interesses. Se durante a tomada de decisões coletivas, os interesses de cada pessoa devem ser pesados igualmente com os direitos de todas as outras pessoas, quem dirá quais são os interesses de cada um? Ao adotar a Presunção de Autonomia Pessoal, concordamos que cada pessoa adulta cujos interesses estão envolvidos no resultado deve ter o direito de especificá-los. (DAHL, 2012, p.155).

De acordo com Dahl, aceitar a ideia de autonomia pessoal entre adultos é o mesmo que estabelecer uma presunção de que, ao tomar decisões individuais ou coletivas, cada adulto deve ser tratado – para o fim de tomar decisões – como o juiz adequado de seus interesses. “Na falta de uma prova definitiva em contrário, todos os adultos são os melhores juízes de seu próprio bem e de seus próprios interesses”.

(DAHL, 2012, p.155). Portanto, ao concordamos com a ideia de que cada cidadão adulto possui uma autonomia pessoal, estamos ao mesmo tempo rejeitando as teses defendidas pelos adeptos da guardiania de que apenas um grupo restrito teria a capacidade de participar da tomada de decisões políticas.

Ao adotar o Princípio Forte de Igualdade como um pressuposto do processo democrático, estamos afirmando que todos os adultos devem ser incluídos. O *demos* deve incluir todos os membros adultos da associação, exceto as pessoas em trânsito e as pessoas com deficiências metais comprovadas. (DAHL, 2012, p.205).

Com isso, podemos finalizar essa discussão concluindo que para o autor, numa democracia, todos os cidadãos adultos são igualmente capacitados para participar do processo de tomada de decisões coletivas e vinculativas. “A democracia é um sistema político em que a oportunidade de participar nas decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos”. (DAHL, 1988, p.14). Dessa forma, a inclusão dos adultos no *demos* se configura como mais um critério necessário para um sistema democrático ideal. Juntamente com os critérios anteriormente citados – participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercício do controle definitivo do planejamento – essa inclusão se torna então uma condição essencial e indispensável para a realização da democracia.

3 – 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”⁶. De acordo com autor, a poliarquia pode ser entendida de várias maneiras:

⁶ 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

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).

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 poliárquica⁷. 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

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).

⁷ Discutiremos essa distinção mais adiante.

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 critics⁸”, 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) 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 poliárquico⁹. 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 poliarquias ou não. Os países podem receber classificações aproximadas

⁸ 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.

⁹ É interessante perceber que em outras obras o autor apresenta um número distinto de instituições. Por exemplo, em “Polyarchy: participation and opposition”, de 1971, ele nos fala de oito instituições necessárias à poliarquia. 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.

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 poliarquia são necessárias à democracia em grande escala, particularmente na escala do Estado do nacional moderno. Entretanto, dizer que essas sete instituições são necessárias não é o mesmo que afirmar que elas são suficientes¹⁰. 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.

3.1 – 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 XX¹¹. 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 ultimo 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 públicas¹². É importante termos

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

¹² 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).

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, 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 na 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 ditaduras¹³.

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 poliárquicos¹⁴. 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”.

3.2 – A democratização das poliarquias

No clássico livro “Polyarchy: Participation and Opposition”, de 1971¹⁵, Robert Dahl abordou o tema da transição de regimes. A investigação inicia-se com uma pergunta extremamente importante¹⁶, e que serve como um guia para toda a análise subsequente:

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

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 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

¹⁶ 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.

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 regimes¹⁷.

Considerando a democratização como um processo ascendente de contestação política reunida à expansão dos direitos de participação, Dahl identificou diferentes modalidades de regimes políticos: hegemônias fechadas, hegemônias inclusivas, oligarquias competitivas, e poliarquias. Nos regimes caracterizados como “hegemônias

¹⁷ 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.

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 participação¹⁸. 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 oportunidades de contestação, e apenas proporcione uma maior participação, o resultado será a sua transformação numa hegemonia inclusiva. 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

¹⁸ 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).

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.

3.3 – 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 histórica 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 nos 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 os 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.

4 – As condições favoráveis à poliarquia

Neste capítulo, nosso objetivo é expor a análise realizada por Robert Dahl sobre as condições que aumentam de forma significativa as chances de contestação pública e de poliarquia. O autor apontou sete conjuntos de condições: sequências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento econômico, igualdades e desigualdade, clivagens subculturais, crenças de ativistas políticos, e controle estrangeiro. É interessante, então, que analisemos cada uma delas.

4.1 – Sequências históricas

É possível analisar historicamente a poliarquia de duas formas: a partir do caminho ou das sequências específicas de transformações de um regime, e também através da maneira como um novo regime é inaugurado. No que diz respeito ao “caminho

para a poliarquia”, Dahl levanta as seguintes questões: “será importante a sequência? Algumas sequências serão mais passíveis do que outras de conduzir à segurança mútua e, desta forma, facilitar a mudança para um regime mais poliárquico?”. (DAHL, 1997, p.51). Com o intuito de tornar a investigação mais precisa, o autor delimitou três caminhos possíveis para a poliarquia.

No primeiro deles, “a liberalização precede a inclusividade”. Temos aqui que: a) Uma hegemonia fechada aumenta as oportunidades de competição pública e assim se transforma numa oligarquia competitiva; b) A oligarquia competitiva transforma-se então numa poliarquia pelo crescimento da inclusividade no regime. Este percurso foi seguido pela Inglaterra e também pela Suécia. O segundo caminho é o inverso do primeiro, pois neste a “inclusividade precede a liberalização”: a) Uma hegemonia fechada torna-se inclusiva; b) A hegemonia inclusiva transforma-se então numa poliarquia pelo aumento das oportunidades de contestação pública. Este foi o trajeto percorrido pela Alemanha. Já o terceiro caminho consiste num “atalho”: uma hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia por uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de competição pública. A França, de 1789 a 1792 exemplifica isto.

Robert Dahl observa que as poliarquias mais antigas e mais estáveis percorreram o primeiro caminho, pois nelas a competição pública precedeu a expansão da participação. “Em consequência, as regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição da política não partidária para a competição partidária ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito”. (DAHL, 1997, p.53-54). Para o autor, o fato de ter seguido esta sequência – a liberalização precedendo a inclusividade – beneficiou esses regimes, pois as novas camadas sociais que adquiriam aos poucos o direito de participar puderam mais facilmente se familiarizar com as práticas da política competitiva que já eram desenvolvidas através de um sistema de segurança mútua.

Consequentemente, nem os estratos mais novos, nem os governantes, que estavam ameaçados de perder seus cargos, sentiam que os custos da tolerância fossem altos o suficiente para suplantar os custos da repressão, particularmente porque a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua. (DAHL, 1997, p.54).

Para o autor, o primeiro caminho apresenta mais vantagens do que os outros dois, visto que oferece condições mais favoráveis para gerar transformações estáveis partindo de um regime hegemônico na direção de uma poliarquia. O problema do segundo e do terceiro caminho relaciona-se às dificuldades de se chegar a um sistema de segurança mútua. A tolerância e a segurança mútua desenvolvem-se mais facilmente

entre uma pequena elite que compartilha perspectivas comuns do que entre um grande número de líderes que representam várias camadas sociais com objetivos e interesses diferentes. O segundo caminho é perigoso, pois como a inclusão da população na política precede a liberalização da competição pública, o sistema de segurança mútua terá que ser trabalhado não dentro de uma elite pequena e homogênea, mas entre representantes que refletem todo o espectro de camadas sociais e perspectivas políticas de grande parte da sociedade.

O segundo caminho também é arriscado. Quando o sufrágio é ampliado antes das artes da política competitiva terem sido assimiladas e aceitas como legítimas entre as elites, a busca de um sistema de garantias mútuas provavelmente será complexa e consumirá tempo. Durante a transição, quando surge um conflito, nenhum dos lados pode estar inteiramente confiante de que é seguro tolerar o outro. Como as regras do jogo são ambíguas e a legitimidade da política competitiva é fraca, os custos da supressão podem não ser exageradamente altos. O perigo está em que, antes de um sistema de segurança mútua ter sido criado entre os disputantes, o regime competitivo emergente, mas precário, pode ser substituído por uma hegemonia governada por um dos disputantes. (DAHL, 1997, p.55).

De acordo com Dahl, o terceiro caminho também apresenta perigos. Por ser um “atalho”, ele reduz de forma drástica o tempo que o novo regime terá para construir e desenvolver um sistema de segurança mútua. Dificilmente uma poliarquia que é criada através de uma repentina concessão de direitos de contestação e de participação política adquire estabilidade. Entretanto, é preciso atentar para o fato de que caso existam pré-condições que favoreçam as instituições poliárquicas, é possível que se estabeleçam regimes toleravelmente estáveis. Os exemplos de Itália, Alemanha e Japão após a Segunda Guerra Mundial comprovam isso.¹⁹

Após analisarmos esses três possíveis caminhos para a poliarquia, é interessante resumir os argumentos do autor em quatro pontos: 1) É mais provável que surja uma poliarquia estável quando a liberalização da competição pública precede o aumento da participação. O primeiro caminho é mais passível do que os outros de produzir o grau de segurança mútua exigido para um regime estável de contestação pública. 2) No entanto, é preciso ressaltar que esse caminho já não está mais disponível para a maioria dos países com regimes hegemônicos, pois neles a ampliação da participação política já ocorreu. 3) O risco de que as “quase-hegemonias” fracassem na hora de desenvolver um sistema de segurança mútua é grande, visto que estas terão que conviver com as dificuldades

¹⁹ De acordo com Dahl, estes casos são profundamente ambíguos, pois, nos três países uma transição para a política competitiva já havia sido feita antes da tomada ditatorial do poder, e algumas das tradições antigas da política competitiva ressurgira depois da destruição da ditadura. “Além disso, em cada um dos casos, a ditadura não foi destruída de dentro, mas de fora por uma derrota militar esmagadora”. (DAHL, 1997, p.55).

advindas do sufrágio universal e da política de massa. 4) Porém, o risco de fracasso por ser reduzido se os passos no sentido da liberalização forem acompanhados de uma busca dedicada e transparente de um sistema viável de garantias mútuas.

Também é possível analisar os aspectos históricos das poliarquias observando a maneira como os regimes são inaugurados. Nesse momento, é importante acompanharmos o raciocínio de Dahl: “entendo por inauguração a aplicação de poder, influência ou autoridade para introduzir e legitimar um regime – neste caso, um regime competitivo”. (DAHL, 1997, p.56). Segundo o autor, o conceito de inauguração nos ajudará a apreender alguns importantes elementos sobre o desenvolvimento de regimes competitivos.

No passado, as poliarquias ou quase-poliarquias foram inauguradas a partir de duas formas gerais: I) No interior de um Estado-nação já independente; II) Num país até então dependente subordinado a outro Estado. Dessas duas formas resultam cinco processos; em relação à primeira, temos que: 1) O velho regime é transformado através de processos evolutivos, ou seja, o novo regime é inaugurado por líderes governantes que atendem pacificamente – mais ou menos – às reivindicações por mudanças e participação na inauguração da poliarquia ou quase-poliarquia; 2) O velho regime é transformado por revolução, assim, o novo regime é inaugurado por líderes revolucionários que derrubam o velho regime e instalam uma poliarquia ou quase-poliarquia; c) O velho regime é transformado por conquista militar, dessa forma, depois de uma derrota militar as forças de ocupação vitoriosas ajudam a inaugurar uma poliarquia ou quase-poliarquia. Já no tocante à segunda forma: 4) O velho regime é transformado por processos evolutivos, com isso, o novo regime é fomentado entre a população local, cujos líderes inauguram a poliarquia ou quase-poliarquia sem um movimento de independência nacional ou uma luta séria contra o poder colonial; 5) O velho regime é transformado como parte da luta por independência nacional, no curso de uma “revolução” contra o poder colonial, desta feita, o novo regime é inaugurado por líderes de um movimento de independência nacional que instalam a poliarquia ou quase-poliarquia durante ou depois de uma bem sucedida luta pela independência nacional.

Investigando esses processos de inauguração dos regimes poliárquicos, Dahl constata que existe um grande número de poliarquias estáveis que parecem ter surgido através de uma evolução pacífica no interior de um Estado-nação (1º processo). Estes são os casos, por exemplo, da Suécia, da Noruega e da Grã-Bretanha. Também é possível observar algumas poliarquias estáveis que foram inauguradas a partir de uma evolução pacífica no interior de um país dependente (4º processo). Aqui temos os

exemplos da Austrália, da Nova Zelândia e do Canadá. Explicando os motivos dessa estabilidade, o autor nos diz que: “a legitimidade ligada ao regime anterior é transferida intacta para o novo regime e o processo de mudança pacífica, tão importante para a poliarquia, ganha em legitimidade”. (DAHL, 1997, p.58).

Sobre o segundo processo, – inauguração da poliarquia depois de um colapso abrupto ou de uma derrubada revolucionária do antigo regime – Dahl coloca que este acontece com pouca frequência, e enfatiza a instabilidade dos regimes poliárquicos resultantes desse tipo de processo. Os casos da Revolução Francesa, da Alemanha de Weimar e também da República espanhola exemplificam bem este argumento. Surgem então duas perguntas: por que a poliarquia entrou em colapso nesses países pouco tempo depois da sua instauração? Esta reversão terá sido acidental? “Provavelmente não, pois onde a evolução pacífica não pode acontecer ou não acontece, e a revolução ocorre, a legitimidade do novo regime é mais passível de contestação”. (DAHL, 1997, p.59). Para o autor, o novo regime acaba nascendo sem legitimidade, o que possibilita o uso da própria revolução contra ele mesmo.

Já os regimes poliárquicos inaugurados através da conquista militar (3º processo), apresentaram uma surpreendente estabilidade. Dahl afirma que este processo caracteriza as transformações que ocorreram na Alemanha (República Federal Alemã), na Áustria (Segunda República), na Itália e no Japão após o fim da Segunda Guerra Mundial. No que diz respeito ao quarto processo – o velho regime é transformado por processos evolutivos –, o autor concluiu na época da sua análise que o desaparecimento dos impérios coloniais diminuía a cada dia as chances de inauguração de poliarquia por essa via. Todavia, os regimes que foram inaugurados dessa maneira se mostraram estáveis.

O quinto e último processo consiste na inauguração da poliarquia após a derrubada da antiga ordem colonial. A partir de movimentos de independência que misturavam nacionalismo com a ideologia do governo representativo e do liberalismo político, países como os Estados Unidos, Finlândia, Irlanda, Índia e Israel conseguiram fundar um regime poliárquico. “Desta forma, a ideologia da democracia foi reforçada pela ideologia do nacionalismo: atacar a democracia representativa era atacar a nação”. (DAHL, 1997, p.59). Para Dahl, Uma explicação para o êxito desses movimentos pode ser dada com base no fato de que os defensores da legitimidade do antigo regime foram liquidados, com isso, a poliarquia recém-inaugurada pôde se desenvolver mais facilmente. Aqui ele também faz a ressalva de que no futuro será pouco provável de que poliarquias estáveis surjam através desse processo.

Finalizando a análise sobre todas essas formas pelas quais as poliarquias podem ser inauguradas, é importante dizer que de acordo com o autor, a inauguração de regimes poliárquicos no futuro – vale lembrar que Dahl escreve na década de 1970 – provavelmente só ocorrerá através dos dois primeiros processos:

Portanto, as alternativas mais prováveis reduzem-se às duas primeiras: nos regimes hegemônicos existentes, um sistema mais competitivo terá de ser inaugurado, seja por evolução, seja por revolução. O simples fato de o processo revolucionário trazer um alto risco de fracasso não significa que ele não será tentado, mas as revoluções provavelmente onerarão os novos regimes com sérios conflitos sobre legitimidade e com isso criarão, desde o início, uma alta probabilidade de regressão para um governo hegemônico. No futuro, pois, assim como no passado, as poliarquias e quase poliarquias estáveis resultarão, mais provavelmente, de processos evolutivos bastante lentos do que da derrubada evolucionária de hegemonias existentes. (DAHL, 1997, p.60).

Concluindo, temos que, para Dahl, o processo de inauguração que proporciona as melhores condições para que surjam poliarquias estáveis no futuro é aquele que transforma formas e estruturas hegemônicas legítimas nas formas e estruturas adequadas à competição política.

4.2 – A ordem socioeconômica: concentração ou dispersão?

Esta é a segunda condição analisada pelo autor para tratar das possibilidades de poliarquia. Bem ao seu estilo, Dahl inicia essa discussão colocando novos questionamentos: Que diferença faz a ordem social e econômica? As chances de um regime hegemônico transformar-se num regime mais competitivo são maiores em algumas ordens socioeconômicas do que em outras? As chances de uma poliarquia manter-se dependem da ordem socioeconômica? Antes de responder a estas questões, o autor apresenta um outro axioma que decorre diretamente daqueles três que colocamos mais acima durante a análise sobre a “democratização das poliarquias”: “A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição”. (DAHL, 1997, p.63).

De forma geral, existem dois recursos de “poder” que são utilizados por governos para eliminar oposições: meios violentos de coerção (empregados por forças policiais e militares), e meios não-violentos de coerção (sanções socioeconômicas). Essas sanções referem-se àquelas formas de controle sobre os recursos econômicos, os meios de comunicação, bem como sobre os processos de educação e socialização política. É possível então recolocar o axioma anterior de outra maneira: “A probabilidade de um

governo tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição”. (DAHL, 1997, p.64). Se pegarmos como exemplo um determinado país em que o seu governo tem o monopólio sobre a violência e a sanções socioeconômicas, e utiliza esses recursos para eliminar as oposições, é praticamente certo que ali não exista uma política competitiva. Porém, e aqui é importante dizer, a mera ausência do monopólio governamental sobre esses recursos decisivos não conduz, necessariamente, à competição pública. O autor nos fala que em alguns casos a falta desses recursos pode produzir um regime competitivo, mas este seria fraco e instável.

O objetivo principal passa a ser identificar quais seriam as condições mais favoráveis para a política competitiva, isto é, para a poliarquia. Vimos que quando a violência e as sanções socioeconômicas estão disponíveis exclusivamente ao governo e são negadas às oposições, as chances do desenvolvimento de um sistema competitivo são praticamente nulas. Desse modo, é interessante fazer a seguinte pergunta: sob quais circunstâncias, então, um sistema de competição pública poderia se desenvolver? De acordo com Dahl, “as circunstâncias mais favoráveis para a política competitiva existem quando o acesso à violência e a sanções socioeconômicas ou está disperso, ou é negado tanto a oposições, como ao governo”. (DAHL, 1997, p.65-66). Portanto, as condições mais favoráveis à poliarquias existem quando ocorre uma situação em que o acesso à violência e o acesso a sanções socioeconômicas são dispersos ou neutralizados. A esta situação o autor chamou de “ordem social pluralista”. (DAHL, 1997, p.66). Já uma situação totalmente contrária a esta – monopólio tanto do acesso à violência quanto do acesso a sanções socioeconômicas – pode ser classificada como uma “ordem centralmente dominada”.

Nesse momento, é necessário buscar explicações sobre a origem de duas “ordens” tão diferentes. Por que em alguns lugares foi possível desenvolver mais facilmente uma ordem social pluralista e noutros não? Quais os fatores que levam a formação de uma ordem centralmente dominada? Procurando respostas para essas questões, Dahl recorre a uma interessante análise histórica sobre as características e as especificidades das antigas sociedades agrárias. De acordo com ele, as sociedades agrárias podem ser historicamente classificadas em dois tipos distintos: “sociedade camponesa tradicional” e “sociedade de agricultores livres”. Podemos compreender as diferenças entre elas a partir de três fatores: igualdade/desigualdade, distribuição de terras e recursos de coerção.

A sociedade camponesa tradicional foi o tipo que predominou durante a formação de muitos países. Ela pode ser caracterizada pela desigualdade na distribuição de terras e também no acesso aos recursos coercivos. Segundo o autor:

Na sociedade camponesa tradicional, esses três fatores operam todas na mesma direção. Desigualdades cumulativas de status, riqueza, renda e meios de coerção significam uma acentuada desigualdade em recursos políticos, desigualdade esta que é reforçada pelas crenças dominantes. Uma pequena minoria com recursos superiores desenvolve e mantém um sistema político hegemônico (frequentemente encabeçado por um único governante) através do qual ela pode reforçar também seu domínio sobre a ordem social e, com isso, fortalecer ainda mais as desigualdades iniciais. (DAHL, 1997, p.69).

O resultado é que uma ínfima minoria adquire uma capacidade excepcional de poder, riqueza e status, ao mesmo tempo em que a grande massa da população fica condenada a uma vida de dificuldades, privações e dependência. Com isso, “a sociedade camponesa tradicional apresenta uma propensão muito grande para a desigualdade, a hierarquia e a hegemonia política”. (DAHL, 1997, p.67). Podemos apreender a dinâmica dessa sociedade a partir do fato de que as desigualdades extremas na distribuição de terra e de recursos de coerção, reforçadas por normas que favorecem as desigualdades de classe, acarretam na desigualdade de recursos políticos. Isto gera um sistema político hegemônico, que relaciona-se a uma ordem social centralmente dominada.

Na sociedade de agricultores livres a situação é bem diferente, pois os três fatores citados interagem de maneira mais equitativa. Aqui existem aspectos mais igualitários e democráticos e, de acordo com Dahl, esse tipo de sociedade caracterizou a formação de alguns países, como por exemplo, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Nova Zelândia e Noruega. Sobre algumas características do caso norte-americano, temos que:

Na sociedade de agricultores livres a terra é distribuída de maneira mais equitativa, ainda que muito distante da igualdade perfeita. Se as normas são igualitárias e democráticas, como Tocqueville insistiu em que eram nos Estados Unidos, então uma reforça a outra. Finalmente, em alguns casos, ambas as tendências na direção da igualdade (ou na direção de um limite mais baixo de desigualdades) são fortalecidas por certos aspectos de tecnologia militar. Nos Estados Unidos, o mosquete e, posteriormente, o rifle, ajudaram a proporcionar uma espécie de igualdade em coerção por mais de um século. [...]. Tudo isso reduziu as perspectivas de um monopólio bem sucedido da violência por qualquer segmento da população. (DAHL, 1997, p.70).

No que tange à dinâmica da sociedade de agricultores livres, esta pode ser entendida da seguinte forma: uma igualdade considerável na distribuição de terra e de recursos de coerção, reforçada por normas que favorecem a igualdade social e política, acarretam uma igualdade considerável em recursos políticos. Isto gera um sistema político competitivo, que relaciona-se a uma ordem social pluralista. É interessante

perceber que nessa ordem social os recursos econômicos são dispersos, e isto possibilita a existência de um sistema econômico descentralizado.

Portanto, todos esses aspectos resultantes de uma sociedade de agricultores livres são condições favoráveis a um sistema político competitivo, o que possibilitou o desenvolvimento de poliarquias estáveis em vários países. Conforme colocamos acima, numa ordem social pluralista os recursos de poder estão dispersos²⁰, aumentando assim as chances de competição política, e, dessa forma, de poliarquia. “Com base nesse critério – acesso e controle sobre os recursos de poder – Dahl distingue as sociedades de acordo com seu grau de pluralismo”. (LIMONGI, 1997, p.19). Para finalizar, é importante que observemos em seis pontos as conclusões de Dahl sobre essa discussão da concentração ou dispersão da ordem socioeconômica.

1) Um regime político competitivo, e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que a um competitivo (e, portanto, a uma poliarquia). 2) Um regime competitivo não pode ser mantido num país onde as forças policiais e militares estão acostumadas a intervir na política, mesmo que a ordem social seja, sobre outros aspectos, pluralista e não centralmente dominada. 3) As sociedades agrárias parecem aproximar dois tipos extremos, a sociedade camponesa tradicional, caracteristicamente associada a um regime político hegemônico, e a sociedade de agricultores livres, caracteristicamente associada a um regime competitivo e à evolução na direção da poliarquia. Os principais fatores determinantes da direção do que uma sociedade agrária toma parecem ser: as normas sobre a igualdade, a distribuição da terra e as técnicas militares. 4) A propriedade privada não é uma condição necessária nem suficiente para uma ordem social pluralista, e, portanto, para a contestação pública e a poliarquia. 5) Uma ordem social pluralista e, portanto, a contestação pública e a poliarquia podem existir num país com uma economia descentralizada, seja qual for a forma de propriedade. 6) Mas a contestação pública e, portanto, a poliarquia, provavelmente não existirão num país com direção altamente centralizada da economia, seja qual for a forma de propriedade.

4.3 – A ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento

A terceira condição analisada por Dahl para identificar as condições favoráveis aos regimes de competição política pode ser expressa a partir da seguinte pergunta: O nível de desenvolvimento socioeconômico contribui para a criação e a consolidação de poliarquias? A discussão gira em torno do fato de que existe um pressuposto largamente aceito entre os estudiosos de que um alto grau de desenvolvimento socioeconômico ocasiona não só a transformação de um regime hegemônico numa poliarquia, mas que também ajuda a mantê-la. É nesse momento que surgem novas indagações: qual a relação entre nível de desenvolvimento socioeconômico e poliarquia? Existe uma

²⁰ Sobre esse ponto, Robert Dahl constatou em seu famoso estudo de política local, “Who Governs?” (1961) que numa ordem social pluralista o poder se encontra disperso, e não concentrado. Nesse livro, ele enfatizou que diferentes grupos influenciam as decisões políticas.

associação direta entre “desenvolvimento socioeconômico” e “desenvolvimento político”? Parafraseando o autor: “em que medida estas hipóteses estão corretas?”.

Antes de partirmos em busca de respostas, é preciso atentar para algumas “questões estabelecidas”. Podemos colocá-las aqui através de quatro afirmações: I) Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior sua probabilidade de ter um regime político competitivo; II) Quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível relativamente alto de desenvolvimento socioeconômico; III) Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia; IV) Se um regime é uma poliarquia, é mais provável que ele exista num país com nível de desenvolvimento socioeconômico relativamente alto do que num país de nível mais baixo.

Apesar da existência de dados empíricos que respaldam a associação entre um alto nível de desenvolvimento socioeconômico e poliarquia²¹, Dahl não aceita totalmente o enunciado de cada uma dessas afirmações. A ideia de que as chances de competição política dependem efetivamente do nível socioeconômico da sociedade precisa ser comprovada de uma forma mais acurada, para isso, é preciso que levemos em conta o exemplo de alguns países ao longo da história. Através de uma investigação empírica, o autor constatou que existem “casos desviantes” que vão de encontro ao que foi posto pelas quatro afirmações acima, como por exemplo, a Índia, que em 1957 tinha um PNB per capita de aproximadamente US\$73 e mesmo assim era uma poliarquia. Em contraste, no mesmo ano a União Soviética, que era um regime hegemônico, possuía um PNB de US\$600. Ele cita também o fato de que se recorrermos a indicadores econômicos do século XIX, perceberemos que várias das poliarquias estáveis do mundo de hoje desenvolveram um sistema de competição política muito antes de possuírem altos níveis de desenvolvimento sócio econômico. Isto é válido para Grã-Bretanha, Noruega, Canadá, Suécia, dentre outros. Dessa forma:

É definitivamente falso que todos os regimes competitivos, ou mesmo poliarquias, só existam em países com alto nível de desenvolvimento econômico. Também é falso que todos os países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico têm poliarquias, ou mesmo regimes competitivos. Qualquer classificação de um número considerável de países nas dimensões de desenvolvimento econômico ou socioeconômico e da competição política ou da poliarquia, apresenta invariavelmente um bom número de casos desviantes. (DAHL, 1997, p.80).

A partir desses casos desviantes, é possível concluir que não há uma relação direta entre poliarquia e desenvolvimento socioeconômico. “O fato de a política

²¹ Dahl fundamenta esse ponto citando os dados apresentados por Bruce M. Russett na obra “Trends in World Politics”. (DAHL, 1997, p.76).

competitiva estar indiscutivelmente associada, de algum modo, ao desenvolvimento socioeconômico, não é, ao que parece, uma conclusão muito satisfatória”. (DAHL, 1997, p.82). Está claro que, para Dahl, trata-se de uma associação frágil, e que ignora os casos desviantes. Porém, no intuito de investigar com mais profundidade essa associação, ele lança novos questionamentos: existira uma “direção causal” na relação entre desenvolvimento socioeconômico e política competitiva? Será que altos níveis de produtividade e organização socioeconômica “causam” a política competitiva? Será que a política competitiva, inversamente, induz o desenvolvimento socioeconômico? Será que a política competitiva e o desenvolvimento socioeconômico interagem e se reforçam mutuamente, ou serão ambos causados por algo mais? Na tentativa de responder a todas essas questões, Robert Dahl realiza uma crítica aos pressupostos da chamada “Teoria da Modernização”. Para compreendermos essa crítica, é interessante que observemos rapidamente as bases dessa teoria a partir do ponto de vista de dois de seus principais expoentes, para logo em seguida compreendermos a opinião do nosso autor.

De maneira concisa, podemos dizer que a teoria da modernização enfatiza a ideia de que os processos de modernização produzem mutações sociais, que por sua vez levarão a reivindicações de participação política, ocasionando assim mudanças que conduzirão à democracia. A modernização consiste na transição de uma sociedade rural, para uma sociedade urbana, de agrícola, para industrial, de primitiva para avançada. Noutras palavras, é uma transição de relações sociais estáticas para dinâmicas, que inclui tanto fatores econômicos e sociais, como valores e cultura. “A obtenção de uma democracia estável é o ponto culminante desse processo, marcado pelo aparecimento e incremento prévio da urbanização, educação, comunicação, burocratização, etc.”. (LIMONGI, 1997, p.13). Para um dos representantes mais influentes dessa corrente, Seymour Martin Lipset, existiria uma relação direta entre o grau de modernização da sociedade e a democracia. Em suas palavras:

Talvez a generalização mais comum, associando os sistemas políticos a outros aspectos da sociedade, seja a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for uma nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia. Desde Aristóteles até a atualidade, os homens têm argumentado que só numa sociedade abastada, em que relativamente poucos cidadãos vivam no nível da pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe na política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis. Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular). (LIPSET, 1967, p.49-50).

De acordo com Lipset, quanto maior o grau de modernização, maior a probabilidade de que uma sociedade venha a ser democrática. Nesse sentido, somente processos propriamente políticos não afetariam as chances de democracia, visto que a política não é uma esfera autônoma. Dessa forma, a democracia seria um resultado do amplo processo de transformação da estrutura social causado pela modernização.

Por sua vez, Samuel P. Huntington apreende a modernização como “um processo de facetas múltiplas, que envolve mudanças em todas as áreas do pensamento e da atividade humana”. (HUNTINGTON, 1975, p.44). Segundo este autor, o processo de modernização ocasionou pelo menos três impactos na política. O primeiro deles diz respeito à ideia de que a modernização envolve a “racionalização da autoridade”, ocasionando assim a substituição de um grande número de autoridades políticas tradicionais, religiosas, familiares e étnicas por uma única autoridade política, secular e tradicional. O segundo impacto está relacionado à diferenciação de novas funções políticas e o desenvolvimento de estruturas especializadas para o desempenho dessas funções. Com isso, surgem órgãos autônomos e especializados. Finalmente, e em terceiro lugar, a modernização proporciona uma expansão da participação de novos grupos sociais que passam a fazer parte do cenário político. Para Huntington, essa entrada das massas na arena política ameaçaria a democracia, visto que causaria conflitos, prejudicando assim a estabilidade do sistema:

A modernização aumenta, portanto, o conflito entre os grupos tradicionais, entre os grupos tradicionais e os modernos, e entre os grupos modernos. As novas elites entram em conflito com as elites tradicionais, cuja autoridade se apoia no status adscrito ou herdado. Dentro das elites modernizadas, surgem os antagonismos entre políticos e burocratas, intelectuais e soldados, líderes trabalhistas e empresários. E muitos, se não a maioria desses conflitos, terminam em violência. (HUNTINGTON, 1975, p.52).

Desse modo, o processo de modernização causaria instabilidade política e cobraria um preço para a sua continuidade, qual seja, a eliminação da democracia. Nesse sentido, tanto a manutenção de um regime hegemônico quanto a sua dissolução resultariam necessariamente em soluções autoritárias e antidemocráticas.

Mesmo não descartando explicações derivadas da estrutura social, Robert Dahl rompe com os pressupostos da teoria da modernização de maneira decisiva. No dizer de Fernando Limongi, “Dahl libera a política da determinação férrea do processo histórico de modernização”. (LIMONGI, 1997, p.19). Na teoria dahlsiana, as condições para a criação da poliarquia num determinado país estariam relacionadas com o grau de pluralismo da sociedade, que independe do processo histórico de desenvolvimento.

Em outras palavras, Dahl está a sugerir que a ocorrência da estrutura social que Lipset identifica como favorável à democracia não estaria restrita às sociedades modernas. Por exemplo, a maioria dos países hoje desenvolvidos seriam sociedades pluralistas no século XIX e, por isso mesmo, teriam-se tornado democráticos antes de se modernizar. O mesmo critério – o grau de pluralismo societal – é aplicado aos países subdesenvolvidos, explicando assim casos raros como o da Costa Rica. Isto é, não haveria uma incompatibilidade intrínseca entre democracia e subdesenvolvimento. Da mesma forma, nada impediria que estes países se desenvolvessem e/ou adotassem governos democráticos com sucesso. (LIMONGI, 1997, p.19).

Dessa maneira, Dahl fornece uma explicação diferente no tocante à associação entre nível de desenvolvimento econômico e poliarquia. Partindo de uma “hipótese geral”, ele nos fala que as chances de um país desenvolver e manter um regime político competitivo e, mais ainda, uma poliarquia, dependem da medida com que a sociedade e a economia desse mesmo país: I) forneçam alfabetização, educação e comunicação; II) criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada; III) impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país.

Em relação ao primeiro ponto, seria até desnecessário repetir aqui que o acesso à alfabetização, à educação e à comunicação é de extrema importância para a vida de qualquer sociedade. Esses três aspectos se fazem mais necessários ainda quando se trata especificamente de uma sociedade que almeja desenvolver um sistema de competição política, e a expandir a participação da sua população nos assuntos públicos. “As chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação pública dependem, em certa medida, da disseminação de leitura, escritura, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes”. (DAHL, 1997, p.85). É importante atentar para uma interessante informação colocada pelo autor de que no século XIX, em alguns países²² que mais tarde se tornariam poliarquias, a alfabetização e a educação, bem como algum acesso à comunicação, precederam a industrialização extensiva, o crescimento das cidades, e a alta da renda per capita média. A presença dos três aspectos referidos acima contribuiu para o desenvolvimento da poliarquias nesses lugares.

Já no que tange ao segundo ponto, Dahl aborda especificamente nesse momento os efeitos de uma economia avançada. Segundo o autor, um sistema econômico desse tipo possibilita a redução do analfabetismo, dissemina a educação em geral, amplia as oportunidades de educação superior, ao mesmo tempo em que faz proliferar os meios de comunicação. Dentre outras características, podemos perceber que uma economia avançada:

²² Dahl refere-se aos exemplos históricos dos seguintes países: Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Noruega, Islândia e Finlândia. (DAHL, 1997, p.86).

Não só pode produzir uma força de trabalho instruída como precisa dela: trabalhadores que saibam ler e escrever, trabalhadores especializados capazes de ler projetos e executar instruções escritas, engenheiros, técnicos, cientistas, contadores, advogados, gerentes de todos os tipos. [...]. Por seus requisitos inerentes, uma economia avançada e as estruturas sociais que a sustentam distribuem automaticamente recursos políticos e habilidades políticas a uma enorme variedade de indivíduos, grupos e organizações. Entre essas habilidades e recursos estão: conhecimento, renda, status e reconhecimento entre grupos especializados; habilidade na organização e na comunicação; e acesso a organizações, experts e elites. [...]. Quando surgem conflitos, como inevitavelmente acontece, o acesso a recursos políticos ajuda os indivíduos e os grupos a impedir o estabelecimento do conflito por compulsão ou coerção e insistir, por sua vez, em certo grau de negociação ou barganha – explícita, implícita, legal, ilegal, ilegal. (DAHL, 1997, p.86-87).

Com tudo o que foi dito, é possível constatar que uma economia avançada gera automaticamente muitas das condições exigidas por uma ordem social pluralista. E, conforme uma ordem social pluralista evolui, pelo menos numa forma elementar, alguns de seus membros começam a reivindicar uma maior participação nas decisões políticas através de mecanismos mais apropriados a um sistema político competitivo do que a um hegemônico. No entanto, Dahl alerta para o seguinte: “mesmo que uma economia avançada crie *algumas* das condições exigidas para uma ordem social pluralista, ela não cria *todas* as condições requeridas”. (DAHL, 1997, p.88). Ele afirma isso com base nos casos desviantes representados pela União Soviética e também pela Alemanha Oriental que, na época de sua análise, combinavam economias bastante avançadas com ordens centralmente controladas.

De acordo com o que colocamos acima, o autor não aceita a ideia de que os regimes competitivos, ou mesmo poliarquias só existam em países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico; ou, o contrário, que somente regimes competitivos ou poliarquias podem atingir um alto nível de desenvolvimento socioeconômico. Os casos desviantes citados são suficientes para sustentar esse ponto de vista. Porém, ele argumenta que na medida em que sistemas hegemônicos se deslocam para níveis superiores de desenvolvimento econômico, será cada vez mais difícil manter uma ordem social centralmente dominada. “Isto porque, se nossa argumentação está correta, o próprio desenvolvimento econômico gera as condições de uma ordem social pluralista”. (DAHL, 1997, p.88). Com isso, o sucesso da economia gera novas condições que acabam com o monopólio dos líderes sobre as sanções socioeconômicas. Dessa forma, transformações na sociedade a partir do desenvolvimento econômico ameaçam os regimes hegemônicos.

Finalizando, Dahl chama atenção para o fato de que apesar de o sucesso econômico ser capaz de ameaçar as hegemonias gerando reivindicações pela

liberalização política, o êxito econômico não tem ameaçados as poliarquias, mas o contrário, ou seja, o fracasso da economia, sim. Geralmente, quando um regime poliárquico é assolado por diversas dificuldades econômicas – altas taxas de desemprego, inflação acelerada, etc. – surgem demandas a favor de uma ordem centralmente dominada. O mau desempenho de uma economia gera uma série de desigualdades entre os cidadãos, o que prejudica a criação e a manutenção da poliarquia²³. O debate sobre a questão da desigualdade se constitui como o terceiro ponto dessa discussão. Abordaremos o mesmo de forma mais detalhada no próximo tópico.

4.4 – Igualdades e desigualdades

De acordo com Dahl, os níveis de “igualdade” e “desigualdade” numa sociedade parecem afetar as chances de hegemonia e de competição política através de pelo menos dois conjuntos diferentes de variáveis: “a distribuição de recursos e habilidades políticos e a criação de ressentimentos e frustrações”. (DAHL, 1997, p.91). Vejamos então a investigação realizada sobre cada uma delas.

A partir dos níveis de concentração ou dispersão de alguns recursos, tais como renda, riqueza, saber, status, ocupação, popularidade, dentre outros, é possível analisar a “distribuição de recursos políticos e habilidades”. Quando esses recursos citados estão dispersos numa sociedade, é muito provável que se tenha uma distribuição mais igualitária dos recursos políticos, favorecendo assim a ascensão de um regime político competitivo. Já uma distribuição desigual desses recursos, isto é, uma concentração dos mesmos, favorece a consolidação de um regime hegemônico. Sobre isso, temos que:

As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, status, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico. (DAHL, 1997, p.92).

Para entendermos melhor essa questão da distribuição de recursos políticos, é interessante que voltemos a tratar das características das sociedades agrárias. Nessas sociedades, recursos como riqueza, renda, status, poder, estão essencialmente

²³ Dahl também abordou essa questão na obra “Dilemmas of Pluralist Democracy”. A desigualdade econômica é convertida em desigualdade política, com isso, “os recursos desiguais que permitem às organizações estabilizar a injustiça, permitem-lhes também exercer influência desigual na determinação das alternativas que serão consideradas”. (DAHL, 1982, p.47). Dessa forma, a política torna-se um assunto de grupos de interesse relativamente reduzidos e bem organizados, que disputam benefícios imediatos para si mesmos, com a exclusão de alternativas que prometem benefícios substanciais a longo prazo para um maior número de cidadãos não organizados.

relacionados, e isto faz com que os recursos políticos sejam fortemente cumulativos. Porém, é preciso atentar novamente para as diferenças entre os dois tipos de sociedades agrárias, quais sejam, a sociedade camponesa tradicional e a sociedade de agricultores livres. Vimos que, no primeiro tipo, há uma desigualdade extrema na distribuição de bens e, portanto, de recursos políticos e, conseqüentemente, no exercício do poder. Por sua vez, a sociedade de agricultores livres se caracteriza “por possuir um grau consideravelmente maior de igualdade na distribuição de bens, de recursos políticos, portanto, e, com isso, do exercício do poder”. (DAHL, 1997, p.92).

Ciente dessas diferenças, Dahl passa agora a examinar as conseqüências do processo de industrialização sobre essas sociedades agrárias. Ele nos diz que quando uma sociedade agrária se industrializa, “ocorre uma modificação profunda na natureza das igualdades e desigualdades entre os cidadãos ou sujeitos; a industrialização realoca benefícios e privilégios de maneira drástica”. (DAHL, 1997, p.93). Sem dúvida, algumas dessas mudanças promovidas pela industrialização são desiguais, entretanto, é preciso reconhecer que os efeitos produzidos por esse processo muitas vezes contribui para uma dispersão dos recursos políticos. Por exemplo, o advento de uma sociedade industrial faz com que muitos daqueles recursos que eram monopolizados por pequenas elites numa sociedade camponesa tradicional sejam dispersos. Segundo o autor, “se as sociedades industriais não eliminam as desigualdades, elas reduzem significativamente muitas delas”. (DAHL, 1997, p.93). Na medida em que a renda média da população aumenta com o crescimento da produtividade e o desenvolvimento de novas tecnologias, todas aquelas oportunidades que antes estavam restritas às pequenas elites passam a estar ao alcance de mais e mais pessoas.

Nesse sentido, o autor acredita que as desigualdades extremas em recursos políticos diminuem conforme uma sociedade se aproxima de níveis elevados de industrialização. Como já foi dito, apesar deste processo não gerar igualdade, ele ocasiona uma maior paridade na distribuição dos recursos políticos.

As sociedade industriais mudam seu padrão de desigualdades de uma outra maneira ainda: apesar de não impedirem inteiramente a acumulação de valores – particularmente de riqueza, renda e status –, em comparação com uma sociedade camponesa tradicional, elas reduzem drasticamente a acumulação de recursos políticos e criam, em seu lugar, um sistema de desigualdades dispersas por cujo intermédio os atores excluídos de um tipo de recurso político têm uma grande oportunidade de acesso a algum outro recurso político parcialmente compensador. Se o próprio regime for uma poliarquia, então o sistema de desigualdades dispersas é fortalecido ainda mais. (DAHL, 1997, p.96).

Contudo, é importante perceber que o aumento ou a diminuição da igualdade durante o desenvolvimento de uma sociedade industrial depende do tipo de sociedade agrária em que acontece a industrialização. Numa sociedade camponesa tradicional, a industrialização proporciona uma maior igualdade; ela faz com que o antigo sistema de desigualdades cumulativas se transforme num sistema mais equitativo no que diz respeito ao acesso de alguns “recursos-chaves”. Com isso, os recursos políticos se dispersam, apesar de que as desigualdades ainda persistam. De maneira diferente, na sociedade de agricultores livres, “a industrialização pode efetivamente aumentar as desigualdades em recursos políticos, ainda que essas desigualdades sejam mais dispersas do que cumulativas”. (DAHL, 1997, p.97).

A outra variável indicada por Dahl que faz parte desse debate sobre “igualdades e desigualdades” é a “criação de ressentimentos e frustrações”. Nesse instante, ele parte do seguinte ponto: mesmo que numa sociedade industrial as desigualdades sejam menos extremas e mais dispersas do que numa sociedade camponesa tradicional, isso não quer dizer que as consequências dessas desigualdades não tenham importância, muito pelo contrário. Dessa forma, poderíamos perguntar: como foi possível o desenvolvimento de poliarquias – presumivelmente os regimes mais ameaçados pela desigualdade – em sociedades marcadas por graves desigualdades? Como muitos dos atuais regimes poliárquicos conseguem se manter em sociedades com enormes desigualdades? Como pode uma poliarquia persistir nessas circunstâncias? Como explicar o fato de que existem desigualdades consideráveis na poliarquia, mas mesmo assim isso muitas vezes não estimula uma oposição suficiente para promover mudanças no próprio regime?

O autor procura explicar todas essas questões a partir de dois pontos: 1º) Quando surgem as reivindicações por uma maior igualdade, um regime pode ganhar aceitação junto a um grupo excluído atendendo parte das reivindicações, ainda que não necessariamente a todas elas; 2º) Uma grande dose de desigualdade não gera, no grupo prejudicado, reivindicações políticas por maior igualdade. O primeiro ponto ele chamou de “respostas de governos”, já o segundo, “respostas dos excluídos”²⁴.

Um governo pode responder, no todo ou em parte, as reivindicações dos grupos que sofrem os efeitos da desigualdade na sociedade. Dependendo do tipo de decisão tomada pelo governo, as desigualdades podem ser reduzidas ou até mesmo eliminadas, diminuindo assim, nem que seja por um determinado momento, as reivindicações desses grupos. Porém, é interessante perceber que muitas vezes a liderança do regime não

²⁴ Aqui, o autor faz a seguinte ressalva: “espero que cada leitor compreenda que, ao tentar justificar essas questões não tenciono justificá-las; o fato de as poliarquias terem tolerado uma boa dose de desigualdades não implica que elas devessem fazê-lo”. (DAHL, 1997, p.98).

precisa realizar exatamente medidas concretas para conter a pressão dos excluídos, pois em alguns casos, o simples fato de que o governo demonstre interesse em resolver os problemas faz com que as reivindicações se reduzam. De acordo com Dahl, “o próprio fato de o governo manifestar sua preocupação pode ser suficiente para manter, e talvez, até mesmo, conquistar, a lealdade do grupo de despossuídos”. (DAHL, 1997, p.99).

Dessa forma, um governo pode responder as demandas dos grupos a partir de decisões políticas que reduzam as desigualdades ou simplesmente o sentimento de desigualdade. Quando os grupos reconhecem os esforços do governo para reduzir as condições de desigualdade, geralmente eles acabam aderindo e apoiando o regime. Existem exemplos históricos nesse sentido:

Considere-se a esse respeito os esforços bem-sucedidos do governo sueco para reduzir o desemprego nos anos 30 ou, durante a mesma década, diversas medidas tomadas pelo governo de Franklin Roosevelt para dar uma maior segurança econômica aos Estados Unidos. Com efeito, em alguns países europeus de fala inglesa que atualmente possuem poliarquias inclusivas e aparentemente muito estáveis, os regimes liberalizados atenderam, no século passado e no atual, às reivindicações pela redução das desigualdades. Tipicamente, essas reivindicações enfatizaram e resultaram na extensão dos direitos políticos a camadas que estavam excluídas de participação legal no sistema político. [...]. Ao atender essas reivindicações por uma maior igualdade política e social, alguns países parecem ter ganho a prolongada batalha pelo comprometimento de grupos até então prejudicados. (DAHL, 1997, p.99).

No entanto, o autor adverte que um estado de extrema desigualdade ameaça a manutenção de qualquer regime, seja ele poliárquico ou hegemônico. Contudo, existem motivos para se pensar que as desigualdades são “mais toleradas” nos regimes hegemônicos do que nas poliarquias. Já foi dito aqui que nos regimes hegemônicos – especialmente naqueles com ordens sociais centralmente dominadas – existe um monopólio dos meios de coerção, com isso, as lideranças do regime podem empregar esses meios para combater qualquer tipo de reivindicação por partes de grupos que cobrem a redução das desigualdades. “As frustrações e as agressões dos excluídos podem assim ser contidas e, talvez, até mesmo voltadas contra eles próprios, ou desviadas para o desespero, a apatia e a desesperança”. (DAHL, 1997, p.101). Por sua vez, as poliarquias – que se fundamentam numa ordem social pluralista – dispõem de menos recursos para coagir os seus cidadãos; isto sem falar nas várias previsões legais e constitucionais que limitam a coerção governamental.

O segundo ponto pelo qual o autor pretende explicar como os sistemas poliárquicos podem conviver com índices de desigualdade trata das “respostas dos excluídos”. Aqui, é importante perguntar: um grupo excluído vai sempre reagir contra a desigualdade objetiva a que está submetido? Eles vão sempre reivindicar por uma maior

igualdade? Para responder a questões desse tipo, Dahl recorreu a algumas pesquisas que abordaram o ponto de vista dos excluídos em relação a sua própria condição de desigualdade. Através dos resultados desses estudos, ele chegou a conclusão de que “para desgraça e espanto de ativistas que lutam para incitar o grupo excluído a se rebelar, a psiquê humana não impele invariavelmente as pessoas privadas de igualdade a buscá-la, ou mesmo, às vezes, a almejá-la”. (DAHL, 1997, p.103).

Acontece que muitas vezes, numa sociedade com amplas desigualdades, um indivíduo ou os grupos podem ter juízos relativamente favoráveis de sua própria condição, ainda que, objetivamente falando, eles estejam em situação seriamente desvantajosa em relação às elites. É interessante observar que:

As pessoas que são objetivamente excluídas geralmente não se comparam com os grupos mais favorecidos, cuja boa fortuna eles simplesmente não consideram relevante para sua própria condição, usando outros termos de comparação. Uma pessoa de um grupo de excluídos quase certamente comparará a situação presente de seu grupo com seu próprio passado (ou com os mitos sobre seu passado); se o grupo acreditar que agora está melhor do que estava no passado, esta crença pode ser muito mais saliente e relevante do que o fato de alguns outros grupos estarem atualmente muito melhor. (DAHL, 1997, p.105).

Explica-se então em parte a questão de que mesmo diante de uma situação de desigualdade, nem sempre os excluídos reivindicarão uma maior condição de igualdade. Além disso, ocorre muitas vezes que, entre os próprios grupos desfavorecidos existe uma apatia política, uma desesperança, e um sentimento de que a realidade não pode ser mudada. O que Dahl quer demonstrar é que “frustração, ressentimentos e ódio podem não estimular reivindicações de maior igualdade e sim transformar-se em resignação, apatia, desespero, autonegação, fatalismo, aceitação piedosa, etc.” (DAHL, 1997, p.109). Tudo isso explica, porém não justifica, o fato de que algumas poliarquias possam existir mesmo em uma sociedade desigual.

Dessa forma, e a partir da explanação daquelas duas variáveis colocadas no início deste tópico – “distribuição de recursos políticos e habilidade” e “a criação de ressentimentos e frustrações” –, é possível resumir com base no pensamento do autor toda essa discussão sobre “igualdades e desigualdades” da seguinte maneira: a) A possibilidade de que se desenvolva um sistema estável de contestação pública será pequena num país com regime hegemônico, visto que neste existem desigualdades extremas na distribuição de “recursos-chaves”; b) Numa sociedade que já possui um regime de contestação pública, as desigualdades extremas aumentam as chances de que a política competitiva venha a ser substituída por uma hegemonia; c) As poliarquias são particularmente vulneráveis aos efeitos de desigualdades extremas; d) As desigualdades

extremas na distribuição de “recursos-chaves” ocasionam a distribuição desigual dos recursos políticos, o que prejudica as chances de política competitiva e de poliarquia; e) No entanto, sistemas de política competitiva e até mesmo poliarquias conseguem sobreviver a uma dose significativa de desigualdade, pois nem sempre os grupos excluídos reivindicarão uma maior igualdade ou uma mudança de regime; f) Quando surgem reivindicações por maior igualdade, um regime pode obter aceitação junto aos grupos desfavorecidos atendendo no todo ou em parte as suas demandas, ou concedendo respostas que não reduzem as desigualdades objetivas, mas sim os sentimentos de privação relativa.

4.5 – Subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental

Esta é quinta condição pela qual nós podemos analisar quais são os aspectos mais favoráveis à poliarquia. Neste momento, Dahl se interessa em investigar as possibilidades de um regime competitivo existir dentro de um país que é povoado por grupos fortemente antagônicos. Abordando especificamente as diferenças étnicas, religiosas, linguísticas e de raça entre esses grupos, o autor nos fala que muitas vezes os conflitos subculturais ameaçam a sobrevivência de um sistema político competitivo. Num país que possua essas características, o regime competitivo pode entrar em crise a partir de qualquer disputa em que uma grande parcela da população sinta que seu modo de vida ou que os seus principais valores estão sendo ameaçados por um outro segmento da população. “Assim, qualquer diferença dentro de uma sociedade capaz de polarizar pessoas em campos fortemente antagônicos representa uma clivagem de excepcional importância”. (DAHL, 1997, p.112).

Desse modo, cabe perguntar: quais as chances do regime competitivo se desenvolver ou permanecer dentro de países em que existem conflitos subculturais? Esse regime competitivo fatalmente fracassaria? Países com essas especificidades estariam condenados a possuir um regime hegemônico? Antes de tentar responder a esses questionamentos, é importante considerar o impacto que os conflitos subculturais podem exercer sobre um regime. Vale a pena citar, como exemplo, os conflitos entre subculturas étnicas ou religiosas:

Os conflitos entre subculturas étnicas ou religiosas estão carregados de perigos, presumivelmente porque uma identidade étnica ou religiosa é incorporada bem cedo ou muito profundamente na personalidade dos indivíduos, particularmente se eles estão vinculados também a uma região. Como esses conflitos entre subculturas étnicas e religiosas são tão facilmente visto como ameaças à existência fundamental de cada um, os opositores são facilmente transformados

num “eles” maligno e desumano cuja ameaça estimula e justifica a violência e a selvageria que têm sido a resposta comum dos membros do grupo contra os de fora do grupo por toda a humanidade. A junção de grupo étnico ou religião com subculturas regionais cria uma nação incipiente cujos representantes clamam por autonomia, e mesmo, por independência. (DAHL, 1997, p.113).

Tipicamente, as subculturas se formam em torno de diferenças étnicas, religiosas, raciais, linguísticas, ou regionais, bem como através da experiência histórica ou dos mitos ancestrais compartilhados. Deve-se apreender também que, embora menos comuns, algumas subculturas fortes e distintas formaram-se, em certos países, primordialmente em torno do nexo do partido e da ideologia política. A verdade é que, quanto mais forte e mais distinta for uma subcultura, mais seus membros vão se identificar e interagir uns com os outros, e menos vão se identificar e interagir com não membros. Existem casos extremos em que a maior parte dos membros de uma subcultura passam a vida inteira num isolamento quase total em relação aos não membros. Como consequência, eles compõem uma nação à parte dentro do país. “O casamento, as amizades, o lazer, as refeições, a educação, as atividades religiosas, e até as atividades econômicas acontecem mais ou menos exclusivamente entre os membros da subcultura”. (DAHL, 2012, p.401). Por conseguinte, na medida em que crescem a força e a singularidade das subculturas de um país, diminuem as chances de poliarquia.

Com base em estudos de política comparada, Dahl nos fala que o regime poliárquico é mais frequente em países relativamente homogêneos, do que em países com uma grande dose de pluralismo subcultural. De acordo com ele, o pluralismo subcultural exerce, sem dúvida alguma, uma constante e perigosa tensão na tolerância e na segurança mútua que são exigidas por um sistema de contestação pública. Através de dados empíricos, pode-se perceber que os as chances de poliarquia são maiores em sociedades mais coesas, ou com conflito subcultural muito reduzido²⁵.

Entretanto, se é verdade que um sistema político competitivo é mais provável em países homogêneos ou com poucas diferenças culturais, não se pode afirmar que esse sistema seria impossível num país com um pluralismo subcultural acentuado ou extremo. “Seria ir longe demais afirmar que ele é impossível, ou que o pluralismo subcultural necessariamente afasta a possibilidade de uma poliarquia inclusiva”. (DAHL, 1997, p.116). O fato é que, para o autor, uma poliarquia pode existir mesmo em países com um grau considerável de pluralismo subcultural. Bélgica, Canadá e Índia, são países, dentre outros, marcados por diferentes subculturas e que mesmo assim conseguiram

²⁵ Para apoiar seus argumentos, Dahl apresenta dados de dois estudos de política comparada: “Social and Cultural Pluralism”, de Marie R. Haug, e “A Cross-Polity Survey”, de Arthur S. Banks e Robert B. Textor. (DAHL, 1997, p.114).

desenvolver e manter um regime poliárquico. Também é importante lembrar o significativo caso da Suíça, que possui um regime poliárquico mesmo diante de um alto grau de pluralismo subcultural no sentido numérico.

Porém, aqui surge uma nova indagação: como esses países conseguiram manter um regime poliárquico numa sociedade permeada por subculturas distintas? Segundo Robert Dahl, existem pelo menos três condições essenciais que explicam como um país com pluralismo subcultural considerável pode manter seus conflitos num nível suficientemente baixo para garantir a poliarquia. A primeira dessas condições estabelece que é mais provável que o conflito seja mantido em níveis moderados se nenhuma “subcultura étnica, religiosa ou regional for indefinidamente privada da oportunidade de participar do governo, isto é, da coalizão majoritária cujos líderes formam o governo ou a administração”. (DAHL, 1997, p.119). Para que isso seja possível, é preciso que exista entre os membros e principalmente entre os líderes de cada subcultura o objetivo comum de cooperação. Nenhum grupo pode ser privado de participar do governo.

Há diversas fontes comuns de incentivos à cooperação. Uma delas é o compromisso com a preservação da nação, de sua unidade, sua independência e suas instituições políticas. Outra é o reconhecimento por parte de cada subcultura, de que ela é incapaz de formar uma maioria que possa governar, exceto como parte de uma coalizão com representantes de outras subculturas. Esta condição é satisfeita se cada subcultura constituir uma minoria. (DAHL, 1997, p.119).

Na Holanda, a religião é um plano de clivagem que dividiu a população em três grupos: católicos, protestantes ortodoxos e os restantes; é interessante observar que nenhum deles constitui uma maioria. Já na Suíça, além da religião, o idioma também contribuiu para a formação de quatro grupos: a maioria de fala alemã e a minoria de fala francesa estão ambas divididas em católicos e protestantes; a consequência é que nenhum desses grupos forma uma maioria. Na Índia, língua, casta e região geram uma impressionante variedade de subculturas, mas nenhuma delas constitui uma maioria. De acordo com o autor, existem duas alternativas principais que possibilitam que nenhuma subcultura fique indefinidamente privada de participar do governo. Uma delas é a criação de um sistema “orientado para a unanimidade no qual, como na Suíça, cada grande partido é representado no governo do *Gemeinde*, o cantão e a federação”. (DAHL, 1997, p.121). A outra, é a formalização de um sistema de alternância de coalizões que, com o tempo, permite que cada grupo mude de oposição para governo. Esse sistema é utilizado na Bélgica e na Holanda.

A segunda condição para reduzir conflitos num país com pluralismo subcultural considerável é “um conjunto de entendimentos ou engajamentos, nem sempre codificado

nas provisões constitucionais formais, que proporcione um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas”. (DAHL, 1997, p.121). É preciso então que se criem arranjos que tornem possível a segurança mútua.

Entre as formas mais assíduas de arranjos de segurança mútua estão as garantias de que as principais subculturas estarão representadas no parlamento numa proporção aproximada de seu peso numérico, garantia esta frequentemente sustentada por vários tipos de representação proporcional dos candidatos elegíveis. Esse tipo de garantia pode estender-se inclusive ao Executivo, como no Conselho Federal da Suíça, do qual participam todos os partidos, ou no arranjo *Proporz*, introduzido na Áustria durante a Segunda República. Nos casos em que a participação no Executivo é garantida, o arranjo exige tipicamente a unanimidade ou (para colocar de outra maneira), permite que cada minoria exerça um veto sobre decisões que afetam as principais preocupações subculturais. (DAHL, 1997, p.122).

As garantias mútuas também podem ser proporcionadas por provisões constitucionais específicas, acordos, pactos ou entendimentos, que regulem as questões de extrema importância para cada subcultura. Um exemplo disso são as garantias de língua na Suíça, na Índia e no Canadá. Por fim, a terceira condição citada por Dahl para explicar como uma poliarquia pode se manter numa sociedade com elevado grau de pluralismo subcultural é a seguinte: as chances de uma poliarquia são maiores se o povo de um país acreditar que “uma poliarquia é efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país, tal como esses problemas são definidos pela população, ou, pelo menos, pela camada política”. (DAHL, 1997, p.122). De acordo com o autor, deve haver uma crença difusa de que a poliarquia é o regime que melhor atende as demandas da população.

Caso um governo demonstre ser incapaz de solucionar os principais problemas que afetam partes consideráveis da população de um país, ele corre o risco de perder o apoio e a obediência dessas camadas. É importante dizer que tal realidade atinge não somente as poliarquias, mas todos os regimes. Dahl faz essas considerações para abordar as dificuldades que um sistema poliárquico pode enfrentar numa sociedade marcada pelo pluralismo subcultural. A criação de um sistema político que funcione por unanimidade e veto de minorias, ou pela alternância de coalizões e com garantias de que nenhuma coalizão majoritária venha a agir contrariamente aos interesses de qualquer de suas minorias subculturais, pode ser um caminho direto para o imobilismo do governo. Com isso, muitos dos problemas podem ficar sem solução, pois a resolução dos mesmos pode ser vetada por minorias cujos líderes sintam que seus interesses estão sendo ameaçados. “Apesar de o imobilismo não ser inerente, como mostram as experiências de Suíça e Holanda, isto é um sério empecilho em alguns sistemas desse tipo”. (DAHL,

1997, p.123). Ainda no que tange às dificuldades que um regime pode enfrentar diante do pluralismo subcultural, o autor coloca que:

Os sistemas com acentuado pluralismo subcultural podem se deparar então com um conjunto de escolhas infelizes e até mesmo trágicas: (a) uma poliarquia que proporcione garantias mútuas a suas minorias mas não consiga atender às reivindicações para os principais problemas com suficiente êxito para preservar o compromisso da população; (b) um hegemonia que tente responder a esses problemas coagindo, se necessário for, membros de uma ou mais subculturas; ou, se as subculturas forem também regionais; (c) a separação em diferentes países. Apenas a última pode permitir a sobrevivência da poliarquia para a minoria dissidente. Assim, o preço da poliarquia pode ser a ruptura do país. E o preço da unidade territorial pode ser um regime hegemônico. (DAHL, 1997, p.123).

A questão passa a ser então saber se o governo será bem sucedido na resolução dos problemas. Nos regimes poliárquicos, dois tipos de arranjos institucionais parecem trazer importantes consequências para a eficácia do governo, diminuindo assim os perigos do “imobilismo”. De acordo com Dahl, se olharmos a história das poliarquias desde o século XIX, perceberemos que esses regimes desenvolveram Executivos fortes, com ampla capacidade de ação. “Se *de facto* ou *de jure*, a responsabilidade pela coordenação política e o estabelecimento de prioridades, e boa parte da responsabilidade por inovações, deslocou-se, em toda parte, para o Executivo”. (DAHL, 1997, p.124). A outra instituição significativa é o sistema partidário²⁶. Quando existe numa poliarquia um sistema partidário eficiente, que contribui para a ação e a integração dos grupos, é muito provável que o governo seja responsivo aos seus cidadãos.

4.6 – As crenças de ativistas políticos

É interessante começar este tópico com a seguinte pergunta: até que ponto as crenças das pessoas mais envolvidas na política podem influenciar a formação ou a manutenção de um regime? Nessa discussão, Robert Dahl parte do pressuposto de que os ativistas e líderes são mais inclinados do que os outros indivíduos a ter sistemas de crenças políticas moderadamente elaborados, a ser guiados por essas crenças em suas ações, e a ter mais influência nos acontecimentos políticos, inclusive naqueles acontecimentos que afetam a estabilidade ou a transformação de um regime. Aqui, o interesse do autor passa a ser investigar qual o impacto das crenças dos ativistas políticos no caráter de um regime. Ele nos diz que “o possível papel das crenças é grande

²⁶ No que diz respeito às poliarquias, o autor nos alerta para os perigos da fragmentação no sistema partidário. Sistemas partidários altamente fragmentados podem levar a coalizões fracas ou instáveis incapazes de lidar com os problemas centrais. Isso pode resultar numa perda de confiança na democracia representativa e na disposição de tolerar conflitos políticos. (DAHL, 1997, p.124).

demais para ser ignorado; isso porque há razões plausíveis para se pensar que certas crenças afetam as chances de hegemonia ou de poliarquia”²⁷. (DAHL, 1997, p.131).

A questão passa a ser então identificar quais são as crenças políticas mais favoráveis à poliarquia. De acordo com Dahl, existem pelo menos seis tipos de crenças que contribuem para a criação ou a manutenção dos regimes poliárquicos. O primeiro deles é a crença na “legitimidade da poliarquia”. Quando os ativistas políticos acreditam na legitimidade das instituições da poliarquia, a probabilidade de que esse regime se desenvolva ou se mantenha é muito grande. Para o autor, acreditar nas instituições poliárquicas significa acreditar, no mínimo, na legitimidade tanto da competição pública como da participação. Os exemplos históricos nos mostram que algumas vezes os ativistas acreditaram apenas na competição ou apenas na participação. Em 1832 na Grã-Bretanha, por ocasião da reforma do Parlamento, os “Reformadores” e os “Liberais” reforçavam as suas crenças apenas na competição pública, rejeitando o sufrágio universal. O inverso aconteceu na Argentina, durante o governo de Perón, onde houve uma grande inclusão da população no sistema político, mas, no entanto, a competição estava restrita. Com isso, pode-se dizer que as chances de poliarquia serão maiores quando os ativistas políticos acreditam pelo menos na legitimidade tanto da competição pública, como da participação.

O segundo tipo de crença relaciona-se com a questão da “autoridade”. Se aqueles que possuem influência política num determinado país acreditam que somente uma autoridade unilateral é legítima, é pouco provável que se tenha ali um regime poliárquico.

A ideia de que as crenças sobre a natureza das relações de autoridade entre governo e governados é crucial para as chances de surgimento de diferentes tipos de governo é altamente plausível, certamente. Tratando a questão de maneira extrema: se a maioria dos habitantes de um país acredita que a única relação apropriada do povo com seu governo é de total hierarquia de governantes para subordinados, de mando e obediência, as chances de que o regime seja hegemônico são seguramente grandes. Sob esse ponto de vista, dificilmente haveria lugar para a contestação pública. (DAHL, 1997, p.140).

A poliarquia será mais provável quando os ativistas políticos possuem crenças de que a autoridade governamental deve ser descentralizada e sujeita às instituições. Competição pública e participação só serão possíveis num regime desse tipo. Apesar de ser coerente com variações consideráveis no que tange às crenças sobre a autoridade, é

²⁷ Apesar da importância do papel das crenças, o autor faz a seguinte ressalva: “estritamente falando, as asserções sobre o impacto das crenças no caráter de um regime devem ser tratadas como hipóteses que ainda não podem ser testadas satisfatoriamente com base em dados relevantes e confiáveis”. (DAHL, 1997, p.131).

altamente improvável que a poliarquia seja igualmente coerente com todas as crenças sobre autoridade. (DAHL, 1997, p.141).

Um outro tipo de crença diz respeito à “eficácia” do governo. Se os atores políticos compartilham da crença de que a poliarquia é o regime mais eficaz para solucionar os problemas críticos do país, as chances de criação ou de permanência de um regime poliárquico aumentam. De acordo com Dahl, as crenças sobre a eficácia governamental podem ser influenciadas não só pela performance do próprio governo, mas também pelos êxitos e fracassos percebidos em outros governos, sejam eles antigos ou contemporâneos. É interessante notar que pessoas influentes como intelectuais, publicistas, propagandistas, ideólogos, dentre outros, salientam as experiências de alguns governos para convencer seus concidadãos sobre a relativa eficácia de diversos tipos de regimes. Ainda no tocante à crença sobre a eficácia:

As evidências indicam, então, que as crenças sobre a eficácia governamental são fortemente influenciadas tanto pela socialização política como pela maneira como a performance de diferentes regimes é percebida. As crenças sobre eficácia governamental podem reforçar, enfraquecer ou alterar as crenças dominantes sobre autoridade. Se um governo é percebido como eficaz, seus êxitos provavelmente aumentarão o prestígio dos padrões de autoridade que ele incorpora; o inverso é verdadeiro, quando ele falha. (DAHL, 1997, p.145-146).

Caso os ativistas acreditem que o regime poliárquico seja, dentre todos os outros tipos, o regime mais eficaz para enfrentar as dificuldades e resolver os problemas da sociedade, muito provavelmente optarão por ele. Nessa toada, o autor nos fala do quarto tipo de crença: a “confiança” que os membros de um sistema têm em seus atores políticos. A confiança mútua favorece de três maneiras, pelo menos, a poliarquia e a contestação pública, “ao passo que a desconfiança extrema favorece a hegemonia”. (DAHL, 1997, p147). A primeira maneira consiste no fato de que dificilmente existirá uma poliarquia num país em que as pessoas não confiam umas nas outras. A poliarquia exige a comunicação mútua ou de mão dupla, pois só assim pode haver algum tipo de consenso. A segunda nos mostra que um certo nível de confiança mútua é necessário para as pessoas se reunirem livremente para promover os seus objetivos. A confiança mútua possibilita a formação e a atuação de diferentes associações, partidos, grupos, etc. Por fim, a terceira e última maneira pela qual a confiança mútua favorece a poliarquia pode ser entendida através da ideia de que “a contestação pública requer uma boa dose de confiança no adversário: eles podem ser adversários, mas não são inimigos implacáveis”. (DAHL, 1997, p.148). Com isso, a crença de que a confiança mútua é importante e desejável favorece a poliarquia.

O quinto tipo de crença diz respeito às “relações políticas” entre os atores políticos relevantes. Dahl nos fala que essas relações podem ser estritamente competitivas, estritamente cooperativas ou cooperativas-competitivas. Quando a relação entre os atores é estritamente competitiva, não há espaço para cooperação ou acordos, pois “pode-se observar um jogo de soma zero em que a regra central é a seguinte: o que você ganha, eu perco, e o que eu perco, você ganha”. (DAHL, 1997, p.149). No outro extremo, as relações entre os atores podem ser estritamente cooperativas. “Aqui, a regra central é: não só não há qualquer conflito entre nós, mas também nossos interesses são idênticos e tão entrelaçados que nos propomos a ganhar ou a perder juntos”. (DAHL, 1997, p.150). A melhor estratégia será sempre cooperar uns com os outros e evitar qualquer conflito.

As relações políticas entre os atores também podem ser cooperativas-competitivas. Especificamente nesse caso,

O conflito, a competição e a cooperação são todos vistos como aspectos normais das relações sociais que contribuem para uma sociedade progressista, vigorosa e saudável. Desse ponto de vista, grandes benefícios podem ser auferidos através da cooperação, mas como ninguém pode concordar com todos ou com todas as coisas, alguns conflitos são inevitáveis. O conflito não é necessariamente ruim; ele faz parte, frequentemente, de um processo maior em que os atores em conflito acabam todos melhor do que estavam. A estratégia importante num conflito é buscar soluções mutuamente benéficas. Longe de ser uma traição ao princípio, o acordo é uma coisa essencialmente boa, e o espírito de acordo, vital. (DAHL, 1997, p.151).

Dahl afirma que as relações políticas cooperativas-competitivas favorecem o funcionamento da poliarquia. As relações estritamente competitivas não possibilitam o grau de cooperação e confiança exigidos pelos regimes poliárquicos; já as relações estritamente cooperativas não proporcionam o indispensável sistema de competição pública. Para ele, as crenças extremas, seja na competição estrita, seja na cooperação estrita, geram um ambiente provavelmente desfavorável à poliarquia. Ele reforça o seu argumento colocando que:

O funcionamento da poliarquia e o da contestação pública exigem a cooperação e o conflito em instituições altamente visíveis, tais como eleições, partidos e parlamentos. Daí porque é de se esperar que a poliarquia seja favorecida por crenças que enfatizem a possibilidade e a desejabilidade, tanto do conflito, como da cooperação, particularmente, talvez, onde o conflito político possa ser visto como um elemento de uma ordem de cooperação superior e limitado por ela. (DAHL, 1997, p.154).

Dessa forma, quando os ativistas políticos acreditam na importância das relações cooperativas-competitivas para a convivência em sociedade, as chances de poliarquia

umentam. Uma das características mais marcantes dessas relações são os “acordos” entres os grupos influentes. A crença de que os acordos são necessários e desejáveis favorecem os regimes poliárquicos. “Em alguns países com longas e arraigadas tradições de poliarquia e contestação pública, o acordo é certamente honroso tanto em palavras como em atos”. (DAHL, 1997, p.154). Este foi, portanto, o sexto e último tipo de crença analisado por Dahl.

Resumindo toda essa discussão sobre o papel das crenças na ação política, podemos perceber que, para o autor, a probabilidade de poliarquia é maior quando os ativistas políticos acreditam que: (I) as instituições da poliarquia são legítimas; (II) a autoridade deve ser descentralizada; (III) a poliarquia é eficaz na solução de problemas críticos; (IV) a confiança mútua é importante; (V) as relações políticas devem ser cooperativas-competitivas; (VI) os acordos são necessários e desejáveis.

4.7 – Controle estrangeiro

Nesta sétima condição, o principal objetivo de Robert Dahl é investigar como uma intervenção estrangeira pode afetar as chances de poliarquia ou de hegemonia num determinado país. Sabemos que um povo de um país pode deliberadamente tentar usar seus recursos bélicos, econômicos, dentre outros, para impor um determinado tipo de regime político a um outro país; o autor classificou esse tipo de ação de “dominação estrangeira total”.

Isto provavelmente afetará o conteúdo da política, mas a questão que quero enfatizar aqui é que, com suas ações, os estrangeiros podem afetar maciçamente as chances de hegemonia ou poliarquia, de um modo bastante independente de qualquer das condições discutidas anteriormente. (DAHL, 1997, p.179).

. A história nos mostra que os regime políticos de muitos países foram impostos a partir de uma dominação estrangeira. Se observarmos o período após a Segunda Guerra Mundial, veremos que muitos regimes europeus foram impostos por ação estrangeira: hegemonias na Europa Oriental, poliarquias na Alemanha, na Áustria e na Itália. Ciente da possibilidade de que regimes podem surgir a partir de uma ação exterior, Dahl almeja então investigar quais são as chances da poliarquia a partir de uma dominação estrangeira. O seu interesse é compreender o seguinte: até que ponto a dominação estrangeira favorece ou desfavorece o desenvolvimento ou a manutenção de um regime poliárquico?

Sem dúvida alguma, trata-se de uma questão complexa. Isto porque existem exemplos históricos que demonstram que uma dominação estrangeira pode ser benéfica ou pode ser prejudicial à poliarquia. O autor nos fala que “não parece verdade, como às vezes se pensa, que um período de dominação estrangeira aberta por um poder hegemônico inevitavelmente provoca danos irreparáveis a uma poliarquia”. (DAHL, 1997, p.180). Algumas vezes, um período de dominação estrangeira pode fortalecer a unidade nacional, facilitar a conciliação entre grupos antagônicos e permitir a incorporação de camadas que lutam por maior reconhecimento e poder.

Na Bélgica, a invasão e a ocupação alemãs durante a Primeira Guerra Mundial levaram os socialistas ao governo pela primeira vez; eles permaneceram mesmo depois do fim da guerra. A guerra levou diretamente, também, ao sufrágio universal na Bélgica. [...] Na Holanda, os primeiros ministros socialistas chegaram ao governo em 1939 sob a ameaça do nazismo, e naquele país, na Bélgica e na Noruega, a invasão e a ocupação produziram também governos no exílio formados por todos os partidos. (DAHL, 1997, p.182-183).

Entretanto, também é verdade que a intervenção ou a dominação estrangeira muitas vezes ocasiona efeitos maléficos para a poliarquia. Dependendo do tempo ou da intensidade da intervenção ou da dominação, as chances de que uma poliarquia se sustente é muito pequena. A dominação da União Soviética em diversos países do leste europeu prejudicou o advento e o desenvolvimento de regimes poliárquicos. Do mesmo modo, as constantes intervenções dos Estados Unidos na política de vários países da América Latina na segunda metade do século XX resultaram na derrubada de poliarquias²⁸.

É desnecessário dizer que seria totalmente inútil concluir que a intervenção estrangeira aberta é algo bom para a poliarquia. Ainda que se pusessem de lado todos os custos, que às vezes foram enormes, não só a poliarquia é substituída temporariamente por um regime hegemônico, como as consequências de longo prazo não são todas benéficas. (DAHL, 1997, p.183).

Com isso, Dahl conclui que a intervenção ou a dominação estrangeira muitas vezes causam prejuízos à poliarquia, porém, em alguns casos, uma influência externa nem sempre é fatal, podendo até mesmo contribuir para a consolidação de um regime

²⁸ Até as últimas décadas do século XX, os Estados Unidos haviam compilado um triste recorde de intervenção na América Latina, onde algumas vezes atuou contra um governo popularmente eleito, solapando-o, para proteger empresas norte-americanas. Embora esses países latino-americanos, em que a democracia era podada no botão, nem sempre fossem plenamente democráticos, se não sofressem a intervenção norte-americana, com o tempo as instituições democráticas poderiam muito bem ter-se desenvolvido. Um exemplo inegavelmente péssimo foi a intervenção clandestina das Agências Norte-americanas de Inteligência na Guatemala em 1964, para derrubar o governo eleito do presidente esquerdista Jacopo Arbenz. (DAHL, 2009, p.164).

poliárquico. Nesse sentido, é interessante perceber que a dominação estrangeira frequentemente produz um “efeito bumerangue”:

Não resta a menor dúvida de que uma importante consequência do nazismo nos países onde a poliarquia foi temporariamente afastada pelos ocupantes foi a de reforçar provisoriamente o apego a ideias democráticas e aumentar a hostilidade à ideologia antidemocrática do nazismo. Há boas razões para se pensar que a ocupação soviética da Tchecoslováquia tornou muitos tchecos hostis ao marxismo soviético ortodoxo e aumentou a atração de alguns aspectos, pelo menos – especialmente as características libertárias – da poliarquia. O efeito bumerangue pode expandir-se para muito além das vítimas da intervenção. As ações dos Estados Unidos na Guatemala, em Cuba, no Vietnã e na República Dominicana, juntamente com uma percepção generalizada dos Estados Unidos como economicamente agressivos e arrogantes, provavelmente ajudaram, em muitas partes do mundo, a desacreditar nas instituições da poliarquia e na crença em sua capacidade de justiça social. (DAHL, 1997, p.184-185).

Finalizando essa discussão, o autor afirma que o controle estrangeiro pode ser mais uma condição favorável à poliarquia, desde que ele aconteça de maneira fraca ou temporária num determinado país, e que possibilite o desenvolvimento das instituições necessárias.

4.8 – Algumas informações adicionais

Nas obras “After the Revolution?: Authority in a Good Society²⁹”, “Democracy and Its Critics”, e “On Democracy”, Dahl também abordou as condições favoráveis à poliarquia. De maneira geral, a argumentação permanece a mesma de “Polyarchy: Participation and Opposition”. No entanto, nessas três obras referidas, o autor apresenta algumas informações adicionais. Vale a pena colocá-las aqui.

4.8.1 – O controle civil da coerção violenta

O Estado é a instituição política que detém o monopólio do uso da força física em determinado território. (WEBER, 2009, p.34). O fato é que todos os Estados, inclusive os Estados democráticos, empregam a coerção³⁰. Os Estados utilizam seu poder de coerção internamente, para executar leis e cursos de ação política, e externamente, em suas

²⁹ DAHL, Robert. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press, 1970.

³⁰ Sobre essa importante característica do Estado, A.D. Lindsay afirma o seguinte no livro “O Estado Democrático Moderno”: uma característica do Estado como organização é a de organizar e usar a força e insistir em ter dela o monopólio. É essa uma razão pela qual as outras organizações, que não o Estado, são por vezes chamadas de organizações voluntárias, para distingui-las do Estado, que é, em contraste, uma organização compulsória. O Estado também é chamado de organização compulsória porque todos os homens num determinado território têm de sujeitar-se às suas regras, queiram ou não. (LINDSAY, 1964, p.163).

relações com outros estados. Partindo desse pressuposto, Dahl enfatiza que os meios de coerção assumem formas econômicas, sociais, psicológicas e físicas. De acordo com ele, as capacidades típicas e características de um Estado são seus instrumentos para a coerção física: “organizações militares e policiais cuja tarefa é o emprego (ou a ameaça de emprego) da violência sistemática para manter a ordem e a segurança”. (DAHL, 2012, p.384). Dessa forma, nos interessa aqui tentar responder a seguinte pergunta: o que impede os líderes de empregar a violência coercitiva no estabelecimento e na manutenção de um regime não democrático?

Todos nós sabemos que ao longo da história as forças militares e policiais sempre se envolveram na vida política. Uma marca distintiva dos regimes não democráticos é que estes são sustentados, ao menos em parte, por instrumentos organizados de coerção violenta. Um regime não democrático pode ser mantido tanto pelo controle direto das forças militares, como também por civis que utilizam essas forças para manter o poder. Entretanto, a história também nos apresenta, tanto no passado como no presente, que em alguns sistemas políticos os líderes escolhidos pelo povo foram capazes de exercer controle sobre os militares e a polícia num grau suficiente que possibilitou a existência das instituições poliárquicas.

Segundo Robert Dahl, duas condições são necessárias para que um Estado seja governado democraticamente: (1) como é certa a existência de organizações militares e policiais, estas deverão estar sujeitas ao controle civil. Mas o controle civil, ainda que necessário, não é suficiente, pois muitos regimes não democráticos também mantêm o controle civil. Portanto, (2) os civis que controlam os militares e a polícia devem estar, eles próprios, sujeitos ao processo democrático. Explicando essas duas condições, ele nos diz o seguinte:

O fato de que esse controle das forças militares e policiais pelos líderes escolhidos pelo povo é, às vezes, possível, explica-se principalmente por dois fatores: o estado corrente da organização e das técnicas militares e a utilização de meios adequados de controle civil. A primeira é uma condição histórica ampla que ajuda a determinar as opções abertas aos líderes políticos durante um período historicamente específico e possivelmente muito longo. A segunda é um conjunto de meios possíveis que os líderes políticos podem decidir empregar, mais ou menos deliberada e intencionalmente para garantir o controle civil. (DAHL, 2012, p.384-385).

Os Estados democráticos já utilizaram diversos meios, muitas vezes combinados, para garantir que as forças militares e policiais não sejam empregadas na destruição do domínio democrático. Podemos compreender isto a partir de quatro pontos. Primeiro, “um Estado democrático pode eliminar as capacidades coercitivas das forças militares ou policiais, ou reduzi-las a uma virtual insignificância”. (DAHL, 2012, p.390). Existem alguns

casos raros, como o do Japão após a Segunda Guerra Mundial, em que as forças militares foram simplesmente abolidas. É verdade que algum tempo depois essa cláusula constitucional que tratava da não existência das forças militares foi enfraquecida pelo desenvolvimento subsequente de uma “reserva policial” nacional e, mais tarde, de uma “força de defesa nacional”. A intenção dos japoneses em reduzir o papel das forças armadas foi prevenir o ressurgimento dos militares como atores políticos significativos na nova poliarquia. Um outro exemplo pode ser dado pela Costa Rica. Este país, que tem tido governos eleitos pelo povo desde 1889, aboliu formalmente as suas forças armadas após passar por dois breves períodos nos quais os governos tomaram posse com o apoio dos militares.

O segundo ponto pode ser entendido dessa maneira: “um Estado democrático pode dispersar o controle das forças militares ou policiais entre uma multiplicidade de governos locais”. (DAHL, 2012, p.391). É interessante notar que historicamente, nas poliarquias dos países de língua inglesa, as forças policiais estão, em sua maioria, sob o controle local. De acordo com o autor, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos até mesmo as forças militares terrestres foram parcialmente dispersas como milícias locais ou estaduais.

Durante o período no qual a supremacia parlamentar se desenvolveu na Grã-Bretanha pré-democrática, a milícia era um contrapeso às forças fixas lideradas pelos oficiais-aristocratas; a milícia era controlada localmente e guarnecida por súditos locais que permaneciam em serviço por períodos curtos, apenas para fins de defesa local. A milícia só foi integrada às forças fixas no final do século XIX. Durante o século XIX nos Estados Unidos, as milícias estaduais eram, para todos os efeitos, unidades independentes sob o controle dos funcionários do Estado. (DAHL, 2012, p.391).

O terceiro ponto expressa que “as forças militares podem ser formadas por pessoas que compartilham das orientações civis e democráticas da população em geral”. (DAHL, 2012, p.392). Isso aconteceu na Europa pré-democrática dos séculos XVII e XVIII. A Confederação Suíça, em 1848 e 1874 tornou o serviço militar universal uma obrigação imposta constitucionalmente. O caso suíço é repleto de especificidades; nesse país, com a exceção dos oficiais do alto escalão e de alguns outros oficiais que são profissionais em tempo integral, as forças militares suíças ainda são composta de cidadãos em serviço temporário. O serviço temporário pode ser percebido também em outros países europeus desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Por fim, o quarto ponto estabelece que a “doutrinação de soldados profissionais, particularmente dos oficiais, pode ajudar a garantir o controle civil por parte dos líderes democráticos eleitos”. (DAHL, 2012, p.392). Para Dahl, o profissionalismo militar por si só

não garante o controle civil e muito menos o controle democrático. No entanto, é certo que o profissionalismo militar tende a criar e a manter crenças sobre o regime ao qual os militares devem obediência e fidelidade e o qual eles são obrigados a defender. Num país democrático, não somente os militares profissionais podem ter recebido sua primeira socialização como civis e, como consequência disso, compartilham de convicções civis quanto à legitimidade da ordem constitucional e às ideias e práticas da democracia, mas também seu senso de obrigação de defender a liderança civil constitucionalmente eleita pode ser fortalecido pelo código profissional da própria instituição militar.

Entretanto, as crenças podem variar dependendo do regime. Sob certas circunstâncias, o controle civil de uma instituição militar profissional num país democrático corre o risco de fracassar. Segundo o autor, o controle civil é ameaçado, por exemplo, quando o profissionalismo cria um profundo abismo social e psicológico entre os profissionais militares e civis, ou ainda, se os profissionais militares acreditam que os interesses fundamentais da instituição militar estão ameaçados pela liderança civil. Nessas circunstâncias, é muito provável que os militares rejeitem o controle civil, desrespeitando o próprio sistema democrático. Isso aconteceu no “Brasil em 1964, em Gana em 1965 e na Argentina, repetidas vezes, entre 1955 e 1983”. (DAHL, 2012, p.393). Dahl também chama atenção para o fato de que a liderança militar também pode rejeitar o controle civil quando acreditam que a estabilidade do sistema que são obrigados a preservar encontra-se ameaçada pelos líderes democraticamente eleitos. Uma situação como essa aconteceu com frequência em alguns países da América do Sul na segunda metade do século XX.

Desordem, conflito civil, atividades de guerrilha, polarizações agudas, crises econômicas contínuas, governos iminentes ou instaurados de líderes ou movimentos ideologicamente inaceitáveis aos militares – todos esses fatores contribuem para a eclosão de um golpe militar, como ocorreu no Brasil em 1964, no Chile e no Uruguai em 1973 e na Argentina em 1976. (DAHL, 2012, p.393).

Conforme o que colocamos anteriormente, é evidente que o controle civil dos militares e da polícia é uma condição necessária para a poliarquia³¹. Para o autor, o fracasso do controle civil é suficiente para explicar a existência de regimes não democráticos em muitos países. Porém, vimos também que apenas o controle civil não basta para a poliarquia, dado que alguns regimes não democráticos também mantêm o controle civil de suas forças militares e policiais. Apesar de ser uma condição necessária,

³¹ Sobre isto, Daniela Cademartori enfatiza que para Robert Dahl, “a democracia estaria seriamente ameaçada na falta de controle, por parte dos líderes eleitos, dos principais meios de coação física; tal controle deve ser efetivo: a sujeição dos membros da polícia, e particularmente do exército, a estes cargos, deve ser tal que não possa ser desfeita”. (CADEMARTORI, 2006, p.246).

não é possível explicar a presença ou a ausência de um regime poliárquico num país apenas pelo controle civil. É preciso avaliar outras condições.

4.8.2 – Sociedade moderna e de organização pluralista

De acordo com Robert Dahl, a poliarquia é historicamente associada a uma sociedade marcada por uma série de características inter-relacionadas:

Um nível relativamente alto de crescimento e de renda e riqueza *per capita*, um alto nível de urbanização, uma população agrícola em rápido declínio ou relativamente pequena, uma grande diversidade ocupacional, ampla alfabetização, um número comparativamente grande de pessoas que frequentam instituições de ensino superior, uma ordem econômica na qual a produção é desenvolvida principalmente por empresas relativamente autônomas e cujas decisões são orientadas para mercados nacionais e internacionais em níveis relativamente altos de indicadores convencionais de bem-estar, como médicos e leitos hospitalares para cada mil pessoas, a expectativa de vida, a porcentagem de famílias com diversos bens de consumos duráveis e assim por diante. (DAHL, 2012, p.395-395)

O autor classifica uma sociedade que possui todas essas características como uma sociedade “moderna, dinâmica e pluralista (MDP)”. Uma sociedade desse tipo favorece a poliarquia na medida em ela (a) dispersa o poder, a influência, a autoridade e o controle para além de um único centro e os aproxima de uma variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações. E (b) promove atitudes e convicções favoráveis às ideias democráticas. O aspecto pluralista dessa sociedade impossibilita a concentração de poder num só conjunto unificado de atores; nela, o poder se encontra disperso entre uma série de atores relativamente independentes. A partir de sua autonomia, “esses atores podem resistir à dominação unilateral, competir entre si por certas vantagens, envolver-se em conflitos e negociações e buscar ações independentes por si mesmos”. (DAHL, 2012, p.396). Dessa forma, também são características de uma sociedade MDP:

A dispersão dos recursos políticos, tais quais o dinheiro, o conhecimento, o status, e o acesso às organizações; a dispersão das localizações estratégicas, particularmente em assuntos econômicos, científicos, educacionais e culturais; e a dispersão das posições de negociação, tanto manifestas quanto latentes, nos assuntos econômicos, na ciência, nas comunicações, na educação e em outras áreas. (DAHL, 2012, p.396).

Segundo Robert Dahl, uma sociedade MDP também favorece as crenças democráticas. As crenças na viabilidade da democracia são reforçadas, pois uma sociedade desse tipo proporciona uma série de oportunidades para a sua população, como por exemplo, oportunidades de participar e interferir na política, oportunidades econômicas e de bem-estar, dentre outras. É importante ressaltar que numa sociedade

MDP, a dispersão de riqueza, renda, educação, status, e poder cria vários grupos de pessoas que percebem umas às outras como essencialmente similares nos direitos e oportunidades. Isto enfraquece a capacidade de um grupo privilegiado de justificar seus direitos exclusivos de participar das decisões políticas. Nessa sociedade, um grupo excluído tem a oportunidade de apelar à lógica da igualdade para reivindicar a sua admissão na vida política. A admissão de um grupo excluído é ainda mais facilitada pela rivalidade política e pela competição entre as elites. Como geralmente acontece, os membros de um grupo excluído possuem recursos políticos que podem ser barganhados para a obtenção de vantagens, com isso, “alguns membros da classe governante julgam que é proveitoso requisitar sua entrada na vida política em troca de seu apoio”. (DAHL, 2012, p.397). Portanto, uma sociedade do tipo MDP proporciona o desenvolvimento de dois importantes aspectos da democratização: competição política e direito de participação.

Entretanto, Dahl alerta que a relação entre uma sociedade moderna, dinâmica e pluralista e a poliarquia não é de simples causa e efeito. A rigor, uma sociedade MDP não é necessária nem suficiente para a poliarquia. O fato é que embora essa sociedade disperse o poder – o que inibe a monopolização por parte de um grupo específico – ela não elimina desigualdades significativas na sua distribuição. “Em consequência disso, os cidadãos nas poliarquias estão longe de ser iguais em sua influência sobre o governo do Estado”. (DAHL, 2012, p.398). Além disso, podemos perceber que a existência desse tipo de sociedade não é estritamente necessária para o desenvolvimento da poliarquia quando observamos que alguns regimes poliárquicos se desenvolveram em países sem sociedades MDP³². Vejamos, por exemplo, o caso indiano:

Uma exceção contemporânea importante à relação geral entre a poliarquia e a sociedade MDP é a Índia, onde a poliarquia se estabeleceu quando a população era maciçamente agricultora, analfabeta, muito menos especializada em termos ocupacionais que a população de um país MDP, bem como altamente tradicional e atrelada às regras em seu comportamento e suas convicções. Embora a poliarquia tenha sido suplantada após cerca de um quarto de século pelo domínio quase autoritário da primeira-ministra Indira Gandhi, ela foi restaurada depois de alguns anos. (DAHL, 2012, p.398).

Ainda no que tange a essa constatação de que não existe uma relação de causa e efeito entre a sociedade MDP e a poliarquia, o autor nos apresenta o exemplo de alguns países em que as instituições poliárquicas se tornaram fortemente enraizadas muito antes

³² O contrário também é verdade, uma vez que nem todos os países com sociedades MDP se tornaram poliarquias. (DAHL, 2012, p.400).

de desenvolverem sociedades MDP. Nos Estados Unidos³³, as instituições da poliarquia começaram a se consolidar quando a sociedade ainda era predominantemente agrária. Contudo, como bem observou Alexis de Tocqueville (1987), a sociedade agrária nos Estados Unidos possuía dois aspectos fundamentais que tornam uma sociedade MDP favorável à poliarquia: ela produzia uma ampla dispersão do poder e promovia vigorosamente as convicções democráticas. Assim como nos Estados Unidos, também é possível observar o desenvolvimento das instituições da poliarquia em outros países nos quais os fazendeiros independentes ainda eram numericamente dominantes, ou seja, a maioria da população vivia no campo. Este foi o caso do Canadá, da Austrália, da Nova Zelândia, da Noruega, da Suécia, da Dinamarca e da Suíça.

Embora proporcione duas coisas essenciais para a estabilidade da poliarquia a longo prazo – a dispersão do poder e a promoção de atitudes favoráveis à democracia – os exemplos citados acima demonstram que uma sociedade MDP nem sempre é suficiente para produzir um regime poliárquico. Uma sociedade MDP é apenas uma das condições favoráveis à poliarquia, por isso, é preciso considerar outros fatores.

4.8.3 – A “democracia consociacional”

Afirmamos no tópico 4.5 (Subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental), que a poliarquia é mais frequente em países relativamente homogêneos, do ponto de vista cultural, do que em países com uma grande dose de pluralismo subcultural. Vimos também que embora a homogeneidade cultural favoreça a poliarquia, ela não basta para gerar e manter esse sistema, ou seja, a homogeneidade cultural não é estritamente necessária à poliarquia. Isto pode ser comprovado a partir do fato de que existem regimes poliárquicos em alguns países marcados por um forte pluralismo subcultural.

Os exemplos mais significativos de poliarquias que persistem em condições de extremo pluralismo subcultural são a Suíça. A Bélgica, a Áustria e a Holanda. Os suíços são altamente fragmentados, tanto na religião, como na língua. Os belgas estão divididos linguisticamente entre os flamengos, falantes de holandês, e os valões, falantes de francês; nesse país, as divisões linguísticas tendem a coincidir com as orientações católicas ou anticlericais. Na Áustria, que foi historicamente dividida em três “acampamentos” distintos e antagônicos, as diferenças são reforçadas por questões

³³ Sobre o caso dos Estados Unidos, o autor coloca o seguinte: “quando as instituições da poliarquia branca se formaram nos Estados Unidos no começo do século XIX, a população era predominantemente rural e agrícola; em 1830, por exemplo, 91% da população trabalhavam em fazendas”. (DAHL, 2012, p.399).

regionais e religiosas. Já na Holanda, “o corte transversal de religião e ideologia produziu quatro blocos distintos (católicos, calvinistas, liberais e socialistas), cada um deles uma subcultura claramente definida com suas próprias crenças, partido político, etc.”. (DAHL, 2012, p.404).

Nesse momento, cabe fazer a seguinte pergunta: como a poliarquia persistiu nesses países apesar de suas divisões subculturais? De acordo com Dahl,

A explicação tem duas partes. Em primeiro lugar, os líderes políticos criaram arranjos “consociacionais” para a resolução de conflitos, mediante os quais todas as decisões políticas importantes exigiam um acordo entre os líderes das subculturas principais; como resultado disso, esses sistemas impediram que as divisões subculturais gerassem conflitos explosivos. Porém, não fosse a presença de certas condições, os sistemas consociacionais não poderiam ter sido introduzidos ou teriam falido, como ocorreu em vários outros países. Portanto, a presença dessas condições favoráveis constitui a segunda parte da explicação. (DAHL, 2012, p.404).

A criação de arranjos “consociacionais” foi a solução encontrada pelas lideranças políticas de alguns países divididos por subculturas para o desenvolvimento e a preservação das instituições poliárquicas. Com isso, surgiu um novo sistema que ficou conhecido como “democracia consociacional”. Segundo o autor, a democracia consociacional “surgiu para compatibilizar a igualdade política formal com as diferenças subculturais; os sistemas consociacionais lograram êxito em mitigar os efeitos potencialmente explosivos das diferenças linguísticas, religiosas e regionais”. (DAHL, 1999, p.34). Embora a democracia consociacional assuma diferentes formas em diferentes países, ela possui pelo menos quatro elementos em comum³⁴. O primeiro e mais importante é o governo de uma grande coalizão de líderes políticos de todos os segmentos significativos da sociedade plural. O segundo elemento é o veto mútuo: decisões que afetam os interesses essenciais de uma subcultura não serão tomadas sem que seus líderes concordem com elas³⁵. “Dessa forma, o veto mútuo constitui também um veto de minoria e, ainda, uma rejeição do domínio da maioria”. (DAHL, 2012, p.404).

Em terceiro lugar, as subculturas principais são representadas em gabinetes e outros corpos com poderes decisórios mais ou menos proporcionalmente a seus números; a proporcionalidade pode estender-se também às nomeações para o serviço

³⁴ Robert Dahl cita esses quatro elementos com base na obra do cientista político Arend Lijphart. Estudioso desse tema, Lijphart afirmou que os países divididos por subculturas “precisam de um regime democrático que estimule o consenso, em vez da oposição; que promova a inclusão, em vez da exclusão, e que tente ampliar a maioria governante, em vez de se satisfazer com uma pequena maioria: essa é a democracia de consenso”. (LIJPHART, 2008, p.53).

³⁵ Sobre essa questão do veto mútuo, Dahl colocou o seguinte na obra “After the revolution? Authority in a good society”: “alguns países com diferentes subculturas desenvolveram complexos sistemas de garantias mútuas para proteger a autonomia subcultural através de uma efetiva garantia de veto a cada subcultura em todas as políticas que estiverem contra os seus interesses”. (DAHL, 1999, p.34).

público. Por fim, o quarto elemento diz respeito ao fato de que cada subcultura desfruta de um alto grau de autonomia para tratar dos assuntos que são exclusivamente de sua alçada. Nos assuntos de interesse mútuo, as decisões devem ser tomadas por todos os segmentos com graus aproximadamente proporcionais de influência. No que tange aos demais assuntos, as decisões e sua execução podem ser deixadas a cargo dos diferentes segmentos. Através desses quatro elementos, o sistema de democracia consociacional foi bem sucedido nos quatro países citados acima.

A Áustria, a Bélgica, a Holanda e a Suíça atestam o sucesso dos sistemas consociacionais na redução dos efeitos potencialmente desestabilizadores dos conflitos subculturais. Um sistema consociacional pode ser permanente, como parece ser o caso da Suíça; ou, após ter mitigado conflitos subculturais durante um período longo o suficiente para estabelecer (ou reestabelecer) um consenso nacional adequado, arranjos consociacionais podem ceder espaço às práticas mais usuais de contestação e competição partidária entre as elites políticas, como ocorreu na Áustria após 1966 e na Holanda na década de 1970. (DAHL, 2012, p. 405).

No entanto, uma série de fracassos contrapõem-se a esses casos de sucesso. Para citar alguns exemplos, no Líbano as lideranças políticas desenvolveram um sistema complexo de consociacionalismo que logrou êxito por um bom tempo, porém, tal sistema fracassou em 1975 e foi sucedido por uma terrível guerra. Na Malásia, catorze anos de consociacionalismo ruíram em 1969, e depois os arranjos não foram restaurados. No Chipre, um sistema constitucional de consociacionalismo que perdurou de 1960 a 1963 acabou numa guerra civil. Na Nigéria, uma frágil versão de consociacionalismo praticada por dez anos resultou em domínio militar. Na Irlanda do Norte, os arranjos consociacionais sequer foram aceitos pela maioria protestante.

Esses exemplos de fracasso demonstram que o consociacionalismo por si só não é suficiente para desenvolver e manter um regime poliárquico. De acordo com Dahl, o consociacionalismo é uma solução que só terá sucesso em países nos quais outras condições que favorecem a poliarquia estão presentes. Dessa forma, cabe perguntar: que condições favorecem o consociacionalismo como um meio de mitigar os intensos conflitos que de outra forma surgiriam devido ao pluralismo subcultural? A existência de pelo menos duas condições são necessárias para o sucesso da democracia consociacional:

As elites políticas precisam acreditar que os arranjos consociacionais são altamente desejáveis e viáveis, e elas devem possuir as habilidades e os incentivos para fazê-los funcionar. Embora esse requisito possa parecer óbvio, sua ausência em muitos países torna o consociacionalismo impossível. Ele evidentemente deixou de existir no Líbano em 1975 e jamais existiu na Irlanda do Norte. [...]. Os arranjos consociacionais também são favorecidos quando a força relativa das diferentes subculturas, principalmente de seus números, estão em razoável equilíbrio político, ou pelo menos não estão desequilibradas a ponto de

permitir que uma subcultura tenha uma esperança realista de governar sem a colaboração de uma ou várias das outras subculturas. (DAHL, 2012, p.407-408).

Vimos noutra ocasião que as crenças dos ativistas políticos desempenham um papel importante na estabilidade de um regime. Segundo o autor, o desenvolvimento de crenças, habilidades e incentivos entre as elites políticas é auxiliado pela existência dos valores que as rodeiam, principalmente um comprometimento com as instituições democráticas e a independência do país; pela convicção de que a o consociacionalismo é a melhor alternativa para conter os efeitos do pluralismo subcultural; “e por tradições dentro de uma cultura de elite que favoreçam a conciliação, a acomodação mútua e o acordo”. (DAHL, 2012, p.408). Essas tradições existiam, por exemplo, entre as elites políticas da Suíça, da Holanda e da Bélgica. Tudo isso contribuiu para o êxito do consociacionalismo nesses países. A outra condição diz respeito ao fato de que as chances de consociacionalismo são maiores quando nenhuma subcultura engloba a maioria da população ou consegue em razão do sistema eleitoral, obter uma maioria de cadeias e assim formar um governo por si. “Por conseguinte, duas subculturas são menos favoráveis que três ou quatro, nenhuma das quais é uma maioria”. (DAHL, 2012, p.408).

Portanto, fica claro que outras condições devem existir para que o sistema consociacional tenha êxito. Para o autor, o consociacionalismo não basta para criar e preservar a poliarquia num país no qual as condições lhes são desfavoráveis de um modo geral. Resumindo, “o consociacionalismo só pode ser bem-sucedido em países nos quais as outras condições que favorecem a poliarquia estão presentes”. (DAHL, 2012, p.407).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho nós enfatizamos o aspecto pluralista da teoria dahlsiana. 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.

Ao longo deste trabalho uma “pergunta-chave” se fez presente e nos serviu como um guia durante toda a discussão: quais as condições que favorecem ou impedem a transformação de um regime não poliárquico num regime poliárquico? Na tentativa de identificar a resposta do autor para esta importante questão, iniciamos a nossa análise abordando a dimensão ideal da democracia. Vimos 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 breve abordagem histórica realizada no início do terceiro capítulo nos mostrou que 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).

É nesse instante que aquela “pergunta-chave” que fizemos referência a pouco aparece mais uma vez. O interesse do autor é 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. Vimos no quarto capítulo que o autor analisou 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.

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.
- AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- BALL, Terence. **Aonde Vai a Teoria Política?** *Revista de Sociologia Política*, n.23, p.9-22, Curitiba, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Democracia**. In: BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.
- CADEMARTORI, D.M.L. **O Diálogo Democrático**. Curitiba: Juruá, 2007.
- CHANTAL, François. **La Polyarchie Vue de Gauche e Entretien avec Robert Dahl**. *Raisons Politiques*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n.1, p.155-191, 2001.
- DAHL, Robert; TUFTE, Edward. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, Economia e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Livradora, 1963.
- DAHL, Robert. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. **Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente.** In: AMORIM, Maria Stella. Sociologia Política II. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

_____. **Dilemmas of Pluralist Democracy.** New Haven and London: Yale University Press, 1982.

_____. **Análise Política Moderna.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

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

_____. **Um Prefácio à Democracia Econômica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

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

_____. **Despues de la Revolucion? La Autoridad en las Sociedades Avanzadas.** Barcelona: Gedisa Editorial, 1999.

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

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

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Madrid: Alianza Editorial, 2007.

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

_____. **Pluralismo.** In: BOTTOMORE, T.; OUTHWAITE, W. Dicionário do Pensamento Social do Século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

HOLLANDA, C.B. **Teoria das Elites.** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança.** São Paulo: Forense Universitária, 1975.

_____. **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.

_____. **A Teoria da Democracia: balanço e perspectivas.** In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. Democracia: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, Fernando. **Prefácio.** In: DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

LINDAY, A. D. **O Estado Democrático Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

LIPSET, S. M. **O Homem Político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e Outros Escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MILL, J.S. **Considerações Sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MILLS, C. W. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

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

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TILLY, Charles. **Democracia**. Madrid: Akal Universitaria, 2007.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2009. Volume 1.

