

TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: AS CONTRIBUIÇÕES DE ROBERT DAHL

Antonio Kevan Brandão Pereira¹

Resumo: Este artigo 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.

INTRODUÇÃO

O cientista político Robert Alan Dahl (1915 – 2014) 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: “A Preface to Democratic Theory” (1956), “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), “Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control” (1982), “A Preface to Economic Democracy” (1985), “Democracy and Its Critics” (1989), “On Democracy” (1998), “On Political Equality” (2006).

Como reconhecimento por toda a sua contribuição, Robert Dahl recebeu muitos prêmios e títulos na área da ciência política. Foi professor emérito de ciência

¹ Graduado em Ciências Políticas e Mestre em Sociologia. Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: kevbrandao@hotmail.com

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 condições 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 neste artigo o conceito de poliarquia desenvolvido em sua teoria. Como bem colocou Terence Ball, “o pensamento e a teorização política é uma atividade importante e necessária”. (BALL, 2004, p.11).

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 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 Elites², Dahl afirmou que esta não pode ser comprovada cientificamente. No texto “A critique of the ruling elite model”³, 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 democrático⁴. 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.

2 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).

3 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.

4 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.

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).

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.

Cremos 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.

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”⁵, 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:

5 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.

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 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 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. 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 voto 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 reais⁶. 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 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.

AS CONDIÇÕES FAVORÁVEIS À POLIARQUIA

De maneira sucinta, podemos dizer que, para os pluralistas, o poder encontra-se relativamente disperso nos países democráticos modernos. Na sociedade plural, diferentes grupos podem influenciar as decisões políticas, visto que o poder não está

6 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).

concentrado. Como adepto do pluralismo, Robert Dahl afirma que as democracias modernas são formadas por várias minorias concorrentes entre si, e que no mínimo, cada uma dessas minorias pode exercer alguma influência sobre as questões que lhe interessam. No livro “A Preface to Democratic Theory”, ele colocou o seguinte:

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

Sem dúvida alguma, é a partir dessa ideia que o autor formula o conceito de “poliarquia”. A teoria de Dahl define “poliarquia” como a competição relativamente aberta de elites políticas por meio de disputas eleitorais periódicas, num sistema em que há uma pluralidade de forças, organizações e formas de influências políticas sobre a tomada de decisões. Noutras palavras, a poliarquia pode ser entendida como um sistema político em que uma pluralidade de organizações competem pela influência e, especificamente, em que os eleitores – cidadãos adultos considerados politicamente iguais – podem escolher entre vários partidos em eleições. A existência de diversos grupos ou diversas minorias garante o caráter poliárquico desse regime.

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

“não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do Estado”. (DAHL, 2009, p.89).

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

A poliarquia plena é uma ordem política do século XX e que se distingue de outros regimes – antigos ou contemporâneos – pela presença de pelo menos sete instituições indispensáveis: (1) Funcionários eleitos; (2) Eleições livres e justas; (3) Sufrágio Inclusivo; (4) Direito de concorrer a cargos eletivos; (5) Liberdade de expressão; (6) Informação alternativa; (7) Autonomia associativa. De acordo com o autor, todas essas instituições devem existir para que um sistema possa ser classificado como poliárquico. Todas elas são indispensáveis para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país. (DAHL, 2012, p.352).

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

O interesse do autor passa a ser investigar quais condições favorecem o desenvolvimento desse regime que reúne tanto a contestação pública, como o direito de participação. No intuito de compreender por que a poliarquia se desenvolveu somente em alguns países, ou por que a poliarquia fracassou em alguns países e em outros não, é que Dahl procura identificar quais as condições que favorecem o

desenvolvimento, a consolidação e a estabilidade da poliarquia. Este é o objetivo do seu principal livro, “Polyarchy: Participation and Opposition”, de 1971.

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

A conclusão é que as chances de desenvolvimento e de manutenção da poliarquia serão maiores: (I) quando a institucionalização da competição pública precede a expansão dos direitos de participação; (II) quando os acessos aos meios violentos de coerção e também às sanções socioeconômicas estão dispersos ou neutralizados; (III) quando o nível de desenvolvimento socioeconômico é alto; (IV) quando os níveis de desigualdades são baixos ou decrescentes; (V) em países mais homogêneos culturalmente, porém, se houver um pluralismo subcultural, nenhuma subcultura pode constituir uma maioria absoluta; (VI) quando os ativistas políticos defendem e acreditam na superioridade das instituições da poliarquia, confiam uns nos outros, e realizam acordos através de relações políticas cooperativas-competitivas; (VII) e quando a dominação por um poder estrangeiro é fraca ou temporária.

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

tempo, fortalecendo ou reduzindo as chances da poliarquia estável num determinado país.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- BALL, T. **Aonde Vai a Teoria Política?** Revista de Sociologia Política, n.23, p.9-22, Curitiba, 2004.
- BOBBIO, N. **Democracia**. In: BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.
- CHANTAL, F. **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, R. **Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente**. In: AMORIM, Maria Stella. Sociologia Política II. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- _____. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- _____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- _____. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- _____. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- HELD, D. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- HIRST, P. **Pluralismo**. In: BOTTMORE, 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.
- LESSA, R. **As Razões da Poliarquia**. In: Folha de São Paulo/Jornal de Resenhas, 1997.
- LIMONGI, F. Prefácio. In: DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

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