

POLIARQUIA

O conceito moderno de democracia

Neila Ferraz Moreira Nunes

Professora de História da Faculdade de Filosofia de Campos.

Mestre em Ciências Políticas pelo IUPERJ-UCAM.

O uso do termo democracia tem se caracterizado ao longo do tempo por uma permanente imprecisão. O que é democracia e quais são os seus limites nem sempre encontram respostas bem resolvidas. Este artigo pretende, a partir da análise das discussões presentes na obra de Robert Dahl –Poliarquia – informar o que o autor pensa sobre a questão democrática na atualidade, definindo seus contornos, limites e possibilidades.

Política, democracia, democratização, inclusão, liberalização

INTRODUÇÃO

O termo democracia e uma certa organização política assim denominada tiveram suas origens na antiga Grécia, mas a adesão à idéia de que a democracia é a mais adequada forma de organização da vida política tem mais ou menos em torno de cem anos. Toda a trajetória da experiência democrática, da Antiguidade aos nossos dias tem mostrado que esta é uma forma extremamente difícil de governo, com instituições frágeis e vulneráveis, tanto quanto ao processo de sua implantação, como no tocante a sua manutenção.

Trabalhar com a idéia de democracia por si só já é algo intrigante. Em primeiro lugar porque este é daqueles conceitos que permitem uma variável imensa de definições, insatisfatórias umas e incompletas outras; em segundo lugar porque, hoje em dia, praticamente a totalidade dos atores políticos se diz democrata, mesmo que suas práticas não sejam condizentes

com o significado do termo. Esta constatação se por um lado nos mostra a legitimidade alcançada pela democracia na vida política moderna, também é reveladora da complexidade de sua conceituação.

A aceitação da democracia como um valor positivo e as muitas experiências democráticas que o mundo contemporâneo tem vivenciado, as quais se revestiram das mais variadas formas, contribuíram para dotar este conceito da marca da imprecisão. Como definir se dois países que vivem, cada um, suas experiências específicas, poderão estar incluídos numa mesma classificação democrática? Quando um país pode ser considerado democrático? Os periféricos poderão atingir esse ideal? Afinal, o que é a democracia? Estas inquietações podem ser resolvidas pelo menos em parte pela contribuição da ciência política contemporânea, onde se destaca a obra de Robert Dahl, que procura discutir tais questões a partir de um viés mais real e menos romântico.

O que este artigo pretende é buscar respostas para estas interrogações. Para tanto, se propõe a explicar e refletir sobre os principais pontos da teoria de Dahl, procurando esclarecer as questões acima e compreender a realidade política atual.

Poliarquia, obra produzida na década de 70, constitui excelente contribuição para a ciência política contemporânea porque, trazendo novos paradigmas explicativos para as questões democráticas, também se interessa em tomar como objeto fundamental de sua análise a democratização dos regimes autoritários. Trabalha, portanto, não só a teoria, mas se preocupa também pela aplicação do ideal democrático. É um texto que levanta três questões de suma importância: a) repensa o conceito de democracia numa mais ampla dimensão, dando-lhe um tratamento bem mais realista; b) cria um novo conceito **Poliarquia**, capaz de designar concretamente as possíveis experiências democráticas; c) procede à análise das probabilidades de democratização nos mais diversos países, mesmo nos menos desenvolvidos

O SIGNIFICADO DA DEMOCRACIA

Poliarquia é uma obra que pretende dar conta destas dificuldades constituindo mais um esforço no sentido de compreender de fundo o que é democracia e as condições de sua construção. A característica fundamental desta obra, é que Robert Dahl não perde a perspectiva do real. Quando

teoriza, ele o faz a partir da observação de um mundo político concreto, habitado por cidadãos modernos e figuras reais. Consegue se libertar das interpretações românticas e idealizadas, tão comuns aos pensadores e políticos do século XIX, buscando uma significação para a democracia que segundo o autor tem a ver com a *responsividade*, isto é, um governo que seja capaz de atender às preferências de seus cidadãos em igualdade de condições.

*Gostaria de reservar o termo **democracia** para um sistema político que tenha, como uma de suas características a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos considerados politicamente iguais (DAHL, p. 25).*

Sua análise está preocupada com a adoção da democracia e sua manutenção e, por isso considera que para um governo continuar sendo *responsivo* a seus cidadãos politicamente iguais deve conceder a eles as totais oportunidades:

- 1. De formular suas preferências.*
- 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.*
- 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, p. 26).*

Essas condições são necessárias, mas não suficientes para determinar uma democracia. Por isso elas devem ser acrescidas de oito garantias tais como:

- 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 / Direito de líderes políticos disputarem 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 preferência (DAHL, p. 27).*

Estas garantias e oportunidades em conexão são suficientes para promover a responsividade do governo e assim caracterizar a existência da democracia, entendida como uma meta ideal, no caminho no qual os

países estariam graduados na medida em que portassem, em maior ou menor proporção, os direitos acima citados. O autor não define democracia como algo concreto existente numa experiência específica da sociedade, mas a considera um sistema hipotético, um verdadeiro ideal a ser atingido: um horizonte. A democracia estaria no topo inatingível de uma escada ao longo de cujos degraus se estenderiam os vários tipos de governo realmente existentes.

AS DIMENSÕES DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

A grande contribuição de Dahl ao estudo da democracia foi o fato de ter decomposto o seu conceito em duas dimensões: a **contestação pública** e o direito de **participação**.

A partir dessa idéia, o processo de democratização pode caminhar: a) no sentido da **contestação**, quando permitindo o conflito entre governo e oposição poderá atingir, no limite, o estágio das **oligarquias competitivas**; b) e, na direção da **participação política**, estendendo direitos à população e atingindo neste caso a **hegemonia inclusiva**. Um país que conseguir realizar a experiência de atingir um estágio avançado, tanto de **contestação** como de **participação**, chegará próximo à democracia, tornar-se-á um regime relativamente democratizado e poderá então, ser considerado uma poliarquia termo hoje definitivamente incorporado ao vocabulário da Ciência Política e que representa um estágio avançado no sentido da democratização.

A contestação pública acontece quando um maior número de indivíduos, interesses ou grupos têm suas preferências levadas em consideração nas discussões políticas. Neste caso, instala-se um conflito saudável, pois permite que novas parcelas da população sejam incorporadas ao cenário político, produzindo uma ativa participação e alternância de poder. Para **Dahl** a presença do conflito não inviabiliza a poliarquia, mas a alimenta porque entende que é no equilíbrio de forças entre oposição e governo, adquirida no cálculo custo/benefício, que ela é atingida.

Quando o conflito se instala e se aprofunda, a resposta a este fato pode ser a tolerância ou a supressão do opositor. Tolerar ou suprimir a oposição tem o seu preço. Governo e oposição o avaliam e agem a partir deste cálculo. Quando suprimir a oposição for muito dispendioso, certamente a tendência do governo será a tolerância. Por conseguinte a oposição gozará

de maior segurança e maior será a possibilidade de um regime competitivo. A tolerância será maior quando o custo da tolerância da oposição for baixo ou quando o preço de sua eliminação for muito alto. Quanto maior o equilíbrio de forças entre governo e oposição, mais alto será o grau de segurança mútua para ambos e melhor a possibilidade de se encaminhar em direção a uma poliarquia. Embora o autor não realize uma discussão mais aprofundada sobre o pluralismo, fica clara em sua obra a influência da *Escola Pluralista*. Este fato emerge com clareza quando Dahl admite que os caminhos da democracia são determinados pelo pluralismo da sociedade e que a preservação da liberdade depende da competição e contraposição dos inúmeros grupos sociais independentes, cuja contestação em equilíbrio conduz à neutralização dos conflitos.

As Poliarquias são, pois os regimes que foram popularizados e liberalizados, isto é, aqueles fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. Para Dahl, a democracia é o ideal, a meta a ser atingida, enquanto a poliarquia representa o real, a democracia possível. Quanto mais aprofundado for o grau de contestação pública e de inclusão da população no sentido de uma maior participação, mais teremos um regime democratizante; uma poliarquia ou quase poliarquia.

OS CAMINHOS DA POLIARQUIA

Igualmente importante é a discussão que o autor realiza sobre as múltiplas variáveis da evolução política de uma sociedade, entre as quais Dahl privilegiou três tipos básicos. São eles:

a) quando a liberalização precede a inclusão; b) quando a inclusão precede a liberalização; c) quando a hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia. Neste caso tem-se o atalho, comum aos processos revolucionários. Estes caminhos constituem o que o autor denominou seqüência histórica.

No primeiro caso, temos a seqüência mais comum, que é quando a política competitiva antecede à inclusão. É a via menos perigosa porque neste caso, a competição avança com uma base de participação ainda pequena, configurando uma situação mais confortável e facilmente controlável. Os outros dois caminhos são mais complexos. O segundo caso lida com altas doses de conflito porque a inclusão expande a participação e

no momento em que a competição se instala, ela o faz sobre amplas camadas sociais já previamente incluídas. O terceiro caso é o mais violento, caracteriza-se pela passagem abrupta de uma hegemonia fechada para uma poliarquia. É um caminho que abrevia o tempo, mas sendo muito violento pode, não raro, ter como consequência momentos de retrocesso político.

Segundo o autor, não há mais espaço para que o 1º modelo seja seguido no futuro porque a maioria dos países já lida com regimes hegemônicos inclusivos e o sufrágio uma vez concedido, raramente pode ser excluído, pois tende sempre à expansão e não à contração. As poucas hegemonias fechadas existentes, provavelmente também não trilharão este caminho porque se as reivindicações de inclusão e liberalização forem ativadas, a liderança ameaçada, certamente, responderá com uma coerção obtida a um reduzido custo.

A poliarquia pode surgir tanto em um estado independente, como num país subordinado a outro Estado, num momento de ruptura, revolucionário ou evolutivo. Neste último caso realiza-se uma transição mais eficaz porque a poliarquia que dela resultar será sustentada por um sentimento generalizado de legitimidade. No caso de um colapso ou de uma revolução, o novo regime instalado será muitas vezes passível de contestação, podendo ocorrer inclusive, períodos de retrocesso devido à fragilidade do momento ou à falta de legitimidade de sua base de sustentação.

MODERNIZAÇÃO X DEMOCRATIZAÇÃO

Outra preocupação fundamental em Dahl está em compreender as possibilidades que os diversos países têm para ingressarem na democracia e neste particular, o autor consegue avançar para além das obras que o precederam. Poderia um país pouco desenvolvido tornar-se uma nação democrática? Em que condições? Estas são questões que exigem uma reflexão cuidadosa. Na literatura anterior, Seymour Lipset e Barrington Moore Jr. atrelaram a democracia ao processo de modernização. Conseqüentemente só os países que se modernizassem seriam capazes de atingir o estágio democrático e, portanto a democracia não seria uma aquisição possível nos países capitalistas retardatários. Os acontecimentos dos anos 70, caracterizados por uma devastadora onda autoritária nos países subdesenvolvidos vieram reforçar a tese acima. Samuel Huntington também

reforçou a idéia da inviabilidade democrática nos países subdesenvolvidos quando afirmava que neles o processo de modernização, provocando profunda instabilidade, teria sempre como resposta uma solução autoritária.

Robert Dahl consegue quebrar esta cadeia explicativa que atrelava a democracia aos processos de modernização. Sem se submeter exclusivamente à História, o autor procura detectar as características da estrutura social que afetam o mundo da política e entender os efeitos tanto da coerção, como do acesso e controle dos recursos sócio-econômicos sobre a democracia. Para ele as chances da democracia vão depender mais do grau de pluralismo da sociedade, não havendo obrigatoriamente, uma incompatibilidade entre democracia e subdesenvolvimento.

A democracia será decorrente do cálculo custo/benefício levado em conta pelos atores políticos (governo e oposição) em conflito. A idéia é a de que qualquer grupo político tende sempre a reprimir seu adversário e só não o faz quando não tem forças para fazê-lo. Neste caso é preciso usar de tolerância que muitas vezes é vantajosa ou se faz necessária. Havendo equilíbrio entre tolerância e conflito, a democracia se fará. Segundo esse princípio, qualquer país poderá, com maior ou menor chance, caminhar em direção a uma poliarquia ou quase poliarquia.

CAMINHOS PARA A POLIARQUIA

Robert Dahl também se dedica a discutir as diversas questões que são capazes de contribuir para a construção da poliarquia. Um país pode estar mais ou menos predisposto a atingi-la. Se for dotado de uma ordem pluralista terá mais chances de atingir a democracia do que um regime hegemônico. Há fatores que são positivos e outros que são negativos para a transição dos regimes autoritários em democráticos. Dificultam o acesso a poliarquia: uma ordem social monopolizada, uma economia centralizada e as desigualdades extremas porque tendem à hegemonia. O nível de desenvolvimento sócio-econômico é uma variável entre as muitas que contribuem para a poliarquia e, deste modo uma economia avançada, dotada de alto PNB *per capita* cria condições favoráveis à democratização, mas que não são as únicas, nem as determinantes. Há muitos outros fatores que favorecem a poliarquia como: a existência de uma ordem social pluralista, uma economia descentralizada, uma cultura política que dê ênfase às crenças

e valores poliárquicos, como confiança mútua e sentido de cooperação.

Dahl defende que o primordial é a existência de certas condições que tendem à construção de uma poliarquia. Trabalha, pois, com probabilidades e obstáculos quando analisa o trajeto entre os regimes autoritários e os democráticos. Se um país tiver uma situação desfavorável, como as previstas pelo autor, ele não será capaz de adotar uma poliarquia num curto prazo e a consecução desse objetivo, em condições negativas, não passará de uma utopia. O correto seria em primeiro lugar mudar o perfil daquela sociedade, criando condições que a predisponham para tanto. Atingir a poliarquia será uma proposta possível para o país que se empenhar em criar as chances necessárias para tal, numa tarefa que poderá ser mais árdua e mais longa para uns, do que para outros.

CONCLUSÕES

Quando Robert Dahl dissecou a idéia de democracia e a decompõe em mais de uma dimensão (inclusão e contestação pública) torna-a dessa forma, mais objetiva e mais visível, revelando que os diversos modelos de democracia possuem gradações: há países mais e outros menos democráticos. Por outro lado, dificilmente seria possível atingir a democracia plena porque a busca democrática está sempre sujeita a avanços e desdobramentos. Por tudo o que acabamos de ver, lidamos hoje em dia, com poliarquias e não com democracias.

Esta lógica concreta e real conseguiu eliminar os componentes utópicos e românticos que sempre cercaram o entendimento da democracia e fizeram dela mais uma figura de retórica do que uma prática objetiva. A democracia no seu sentido total é inalcançável, até porque quando se atinge um determinado patamar democrático, outras demandas surgem e se transformam em objeto de novas buscas daquela sociedade. A obra de Dahl não constitui, porém, uma visão pessimista de democracia capaz de transformá-la em algo inatingível se não para todos, pelo menos para um grande número de países. Ele lida de frente com a realidade – *nem sonhos nem pesadelos* – porque trabalha com *possibilidades*. Conceito moderno de democracia, a Poliarquia representa a democracia possível e é, na visão de Dahl, uma possibilidade relativa, mas concreta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, Robert. **Poliarquia**, São Paulo: Edusp, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**, Belo Horizonte: Paidéia, 1987.