

POLIARQUIA: QUANDO A DEMOCRACIA OUVE E PENSA

Dayane Leandro¹ | Geandsson Azevedo² | Hugo Andrade³ | Huguslan Oliveira⁴
Rafael Lira⁵ | Raul Teixeira⁶ | Verônica Teixeira Marques⁷

Direito



ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

Utilizando como aporte teórico as questões discutidas por Robert Dahl e Wanderley Guilherme dos Santos sobre Democracia, o trabalho pretende discutir o conceito de Poliarquia, de forma a permitir que leitor menos desavisado possa discernir sobre a complementação entre os conceitos tratados e perceber a necessidade da participação como condição intrínseca para o avanço democrático, já que a partir dos raciocínios que entrelaçam esses conceitos o amadurecimento de uma democracia para uma poliarquia passa pelas escolhas dos seus cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE

Poliarquia. Escolhas. Cidadãos.

ABSTRACT

Using as theoretical support the issues discussed by Robert Dahl and Wanderley Guilherme dos Santos on Democracy, the paper discusses the concept of Polyarchy, in order to allow the reader to know the complementation between the treated concepts and realize the need for participation as precondition to the democratic breakthrough whereas, from the reasons that link those concepts, the transition between democracy and polyarchy passes by the choices of its citizens.

KEYWORDS:

Polyarchy. Choices. Citizens.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo não tem maiores pretensões além de discutir o conceito de Poliarquia proposto por Robert Dahl em seu livro clássico homônimo publicado originalmente em 1997. Para isso as discussões aqui traçadas se sustentam nas ideias do autor e em comentaristas que sinalizam: a poliarquia pode possibilitar uma sociedade igualitária e onde todos possam ser ouvidos.

Aqui part-se da perspectiva de que a compreensão da poliarquia, como a discussão sobre seus significados potencializam o sistema democrático em função de seu caráter de participação política, liberalização e institucionalização do poder.

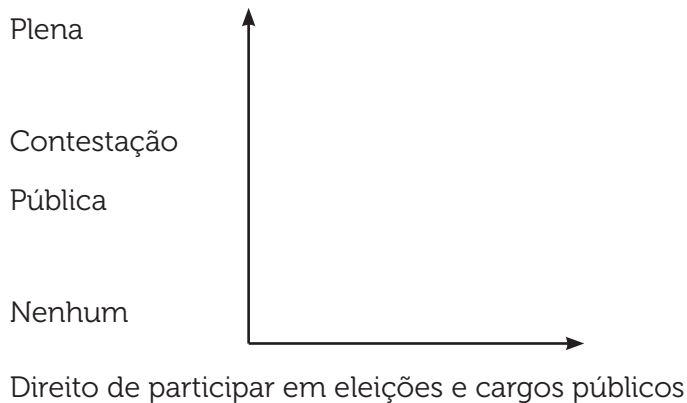
Por meio deste estudo, baseado em referências bibliográficas e de artigos anteriormente publicados sobre o assunto, ou até mesmo sobre assuntos que de certa forma convergem para a temática, procurar-se-á discutir e mostrar as vertentes da expressão “poliarquia”. Seguindo o pressuposto de que a mesma não é uma característica, nem uma forma de governo. Assim, concorda-se com Dahl de que sua grande inovação está em ser um índice que mede o nível demográfico de uma forma de governo, juntamente com seus reflexos na sociedade aplicada.

O inglês Robert Dahl, em seu livro Poliarquia, traz uma argumentação científica e mostra a transformação e mudança, de um regime que zela pela “hegemonia” de um povo, para uma poliarquia”, segundo Dahl, “uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo as preferências de seus cidadãos, considerando-os como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25).

Esse aspecto citado por Dahl (1997) pode ser medido e garantido, segundo o próprio autor a partir de três oportunidades “plenas”: a oportunidade de formular suas preferências, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual ou coletiva, e a chance de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, considerados sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Porém, tais condições são insuficientes ou incompletas, pois uma democratização só conseguirá chegar ao nível de democracia plena com níveis consideráveis de participação popular em cargos públicos e a iniciativa de contestação pública, apresentado no gráfico 1 a seguir Dahl (2005):

Gráfico 1 - Duas dimensões da democratização



Fonte: Dahl (1997, p. 29).

O eixo da abscissa é a inclusividade (participação) e o eixo da ordenada é a liberalização (contestação pública), o que permite visualizar que o direito de participar é a chave para viabilizar a plenitude democrática. Nessa linha de raciocínio Dahl localiza e formula sua tipologia de regimes: o primeiro localiza-se o mais próximo de onde a contestação pública é nenhuma e a participação também é nenhuma – chama-se *hegemonia fechada*; o segundo localiza-se mais próximo de onde a contestação pública e plena e a participação é nenhuma – chama-se *oligarquia competitiva*; o terceiro localiza-se o mais próximo de onde a contestação pública é nenhuma e a participação é plena – chama-se *hegemonia inclusiva*; e o quarto localiza-se o mais próximo de onde ambas contestação pública e participação são plenas – chama-se de *poliarquia* (MIRANDA, 2006, p. 4).

Por meio deste estudo discute-se essas vertentes e o conceito das mesmas no que diz respeito a aplicação dessas condições, das garantias mantidas pelo governo que seriam necessárias para abarcar em um sistema amplamente democrático um grande número de pessoas e a consequência das mesmas na sociedade.

2 A POLIARQUIA DE ROBERT DAHL

Dahl (2005) já no início de seu trabalho ‘Poliarquia’ resume o objetivo de seu esforço teórico em uma indagação:

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, 2005, p. 25).

Seu livro trata, portanto, da democratização e desenvolvimento da opinião pública. O termo “democracia” em Dahl significa um sistema político que tem como uma de suas características a qualidade de ser inteiramente, ou quase, prestativo aos seus cidadãos e são três as oportunidades plenas que os cidadãos devem ter para que um governo possa ser, então, responsivo a eles: a) a oportunidade de formular preferências; b) a oportunidade de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e coletiva e c) a oportunidade de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Decorre que para a existência destas três características oito garantias devem ser fornecidas pelas instituições da sociedade (tabela 1). Reproduz-se, aqui, de forma resumida, a tabela que expressa essas garantias.

Tabela 1 – Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	Todos os cinco pontos anteriores mais dois 6. Elegibilidade para cargos públicos 7. Eleições livre e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	Todos os sete pontos anteriores, mais um: 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência

Fonte: Dahl (1997, p. 27).

Como apenas as três condições para que haja uma democracia não são suficientes, é necessário utilizar-se dessas oito garantias para auxiliar o processo de construção de uma democracia. Dentre as oito garantias, chama-se a atenção para as seguintes: a) Direito de voto: uma das ferramentas mais importantes para o processo eleitoral é o voto, pois a partir dele há uma escolha dos governantes de um país, estado ou município. Com a conquista do Direito de voto, há uma oportunidade da população escolher o seu representante, tornando o processo eleitoral mais democrático; b) Eleições livres e idôneas: com a liberação das eleições para uma maior parte da população, a construção de um voto sem medo de repressão e, também, maior transparência para os eleitores, o processo eleitoral que muitas vezes fora apenas de poucos, acaba se tornando de muitos a partir da destituição desse antigo paradigma, surgindo uma eleição mais democratizada; c) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência: há um controle das políticas governamentais a partir da dependência entre eleições e políticas governamentais.

Partindo dessa relação, é possível ver uma democratização do processo político, afinal a população estará participando ativamente e diretamente, fiscalizando e organizando as políticas do governo de acordo com o que o povo precisa.

Segundo Robert Dahl (1997) para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, as preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio de ação individual e da coletiva e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência, afirmando assim ser essas as três condições necessárias à democracia. Além disso, Robert Dahl lista oito garantias necessárias para poder compor as três condições da democracia, de fato, tudo isso é muito importante para podermos analisar se um governo está sendo realmente democrático.

Para a oportunidade de formular preferências Robert Dahl lista cinco garantias institucionais, quais sejam, a) liberdade de formar e aderir a organizações, nessa primeira garantia, o autor afirma que todos devem ter o direito de criar ou de fazer parte de qualquer organização alegando que o governo não pode interferir para poder impedir a sua criação; b) liberdade de expressão, essa garantia é de muita importância em um governo democrático, ou seja, ela permite que seus cidadãos deem opiniões, expressem ideias, a respeito de assuntos do governo e geral sem se preocupar com punições ou perseguições do governo, fazendo com que seus cidadãos possuam a liberdade de opinar; c) o direito de voto, essa garantia, também, é indispensável em um governo democrático, ate porque, é por meio dela que o povo elege seus representantes, logo, em um sistema democrático todos possuem legibilidade de eleger e serem elegíveis a cargos públicos, caso sejam cumpridas exigências mínimas, como por exemplo, idade suficiente; d) o direito de líderes políticos disputarem apoio, ou seja, o direito que os líderes políticos têm de filiar-se a partidos políticos, como, também, de trocarem de partidos políticos, por motivos de conveniência e oportunidade, esse direito é importante em uma democracia porque ele não obriga nenhum político a permanecer ou filiar-se a algum partido que não seja o de seu interesse, logo se percebe a importância da escolha partidária num sistema democrático, ou seja, jamais em um governo onde haja democracia alguém será obrigado a filiar-se a um partido que não seja o de seu interesse.

A quinta e última garantia para os cidadãos poderem formular suas preferências seriam: e) as fontes alternativas de informação, é nítido a importância dessa garantia, pois é por meio dela que o cidadão terá as informações a respeito dos assuntos políticos, ou seja, com a pluralidade dos meios da informação chegar ao povo fica evidente a transparência que o governo tem para com as pessoas, logo, tudo que será debatido ou posto em discussão será exposto as pessoas, sem o uso de barreiras que possam impedir que essas informações cheguem ao conhecimento do povo.

É por meio dessas cinco garantias que os cidadãos terão o direito de formular suas preferências, o que permite identificar a grande importância de um governo democrático, que se

pauta nessas concepções como instrumentos de verificação para que haja garantias mínimas para uma democracia. Assim, se um governo busca a democracia onde todos os seus cidadãos possuem direitos iguais, devem começar por essas cinco premissas básicas, e para isso é imprescindível que os cidadãos saibam que são detentores desses direitos básicos, porque, é por meio deles que o povo terá a chance de exigir que seus direitos sejam respeitados e cumpridos.

3 CONTESTAÇÃO PÚBLICA X PARTICIPAÇÃO

Dahl acredita que as poliarquias estáveis do futuro resultarão da evolução do regime hegemônico (DAHL, 1997, p. 60). Esta mudança ocorrerá a partir de práticas que busquem a igualdade. Mas essa evolução será certamente gradual e lenta, sendo mais reduzido somente se houver uma busca por um “sistema de segurança mútua” (DAHL, 1997, p. 62). Para ele os “recursos decisivos” que são o acesso à violência e as sanções socioeconômicas devem estar dispersos na sociedade ou, não devem estar inteiramente, nem nas mãos do governo, nem nas mãos da oposição, naquilo que ele chama de uma situação de “ordem social pluralista” e conclui que é o mais favorável para que haja política competitiva. O poder do governo deve ser reduzido para que ele tolere oposição. E a partir disso é preciso refletir sobre uma questão: o desenvolvimento econômico favorece a transformação e a manutenção de uma poliarquia?

Nem sempre, o autor cita como exemplos: Estados Unidos, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Suécia que, no século XIX já apresentavam o início de uma política competitiva, mesmo estas sociedades estando numa fase pré-industrial. Sendo assim, para Dahl, se uma sociedade pré-industrial do século XX é imprópria para propiciar um sistema político competitivo é porque: “a alfabetização, a educação e a comunicação são precários, a ordem social é centralmente dominadora e há desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes” (DAHL, 1997, p. 84-85). Apesar dos países citados anteriormente estarem em estágios pré-industriais, a população tinha acesso a instrução e a fontes de informação.

Dahl (2005) afirma ainda, que para uma ordem social pluralista é interessante a autonomia, pois assim, quando os conflitos aparecem, é possível negociar de outras formas para além da coerção. Quanto maior a quantidade de pessoas de determinada sociedade que possuem conhecimento, *status* e reconhecimento, mais estes indivíduos exigem sua participação nas decisões, tornando a sociedade mais pluralista.

O êxito econômico não ameaça as poliarquias, mas o fracasso econômico sim (DAHL, 2005). Em sociedades onde já existe a contestação, mas as desigualdades são grandes, há possibilidade do regime tornar-se uma hegemonia. Então, “as poliarquias são vulneráveis às desigualdades extremas”, isto acontece porque a “distribuição de valores-chaves” (DAHL, 2005) é equivalente aos recursos políticos que, se estiverem distribuídos de forma desigual, podem comprometer a legitimidade do regime. No entanto, um regime competitivo pode sobreviver a certa dose de desigualdade, quando esta não provoca desejos de maior igualdade por parte do grupo excluído (DAHL, 2005).

Outra questão importante tratada por Dahl (2005) é o pluralismo subcultural, em relação ao qual o autor cita 3 condições essenciais para que uma poliarquia sobreviva entre várias culturas: a) nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional deve ser privada de participar do governo; b) conjunto de entendimentos e engajamentos, nem sempre codificado na instituição; c) crença por parte da população que uma poliarquia é efetiva no atendimento às reivindicações.

Também, identificando a importância do sistema partidário, o autor afirma que “extrema fragmentação enfraquece a democracia, pois pode tornar o executivo fraco” (DAHL, 1997, p. 125). No entanto, ele afirma também que é quase impossível conceber sistemas bipartidários onde as “clivagens subculturais” são grandes, que é o caso da maioria dos países, apesar disso, o autor defende que o número de partidos deve ser regulado, desde que exista pelo menos dois, se cada um deles tiver plena liberdade de expressar opiniões, propor candidatos, obter votos e ganhar eleições.

Wanderley Guilherme dos Santos (1998) no artigo *Poliarquia em 3D*, faz uma crítica ao livro de Dahl e acrescenta um terceiro eixo para complementar a estabilidade de uma poliarquia: a elegibilidade ou controle. Este eixo que o autor acrescenta diz respeito à possibilidade dos eleitores poderem participar de eleições como candidato que, segundo ele, é um direito limitado na maioria das poliarquias existentes.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO x CONTROLE x PARTICIPAÇÃO

Wanderley Guilherme dos Santos (1988, p. 12) pontua que:

Possivelmente, a maioria das atuais poliarquias havidas por estáveis progrediu mais rapidamente ao longo do eixo “controle” (definição de quem pode ser eleito e para qual lugar) do que em direção à participação universal.

Santos (1998) afirma ainda que, provavelmente, seja o eixo citado por ele a principal razão que explica a estabilidade de uma poliarquia e não a relação contestação pública sobre a participação, “a variação entre os países nos requisitos para participar eleitoralmente como eleitor ou como candidato difere consideravelmente, um país pode progredir bastante ao longo dos eixos participação e institucionalização e manter-se atrasado no que respeita ao controle” (SANTOS, 1998, p. 12).

O autor apresenta uma tabela onde consta uma relação de países, ano de concessão do sufrágio e quantidade de eleitores e conclui que a maioria dos países adotou o voto universal tardiamente porque o eixo do “controle” já tinha evoluído, pois é impossível regredir de uma decisão como esta, sem violência. Santos (1998, p. 14) levanta a hipótese de que:

A resistência ao voto universal foi tanto maior quanto mais tenha o país avançado na derrubada de barreiras à elegibilidade, e vice-versa, pois, em ambos os casos, aumentava a taxa de competição efetiva e a imprevisibilidade eleitoral.

As poliarquias impõem inúmeras barreiras constitucionais para a elegibilidade, como exemplo o Brasil que, segundo o autor, tem como requisito de elegibilidade, além de domicílio eleitoral, a filiação partidária e sendo os analfabetos inelegíveis. Essas leis tirariam da maioria da população a possibilidade de se candidatar, pois aproximadamente 80% da população não são filiadas a nenhum partido político.

Assim, Santos (1998, p. 16) afirma ainda, que:

Quanto maior a população e, em consequência poliárquica, maior o eleitorado, menor a elegibilidade potencial dos cidadãos, **independentemente do grau de institucionalização do conflito político**, isto é, da efetiva vigência do princípio operacional de garantias mútuas.

Nas oligarquias o controle da elegibilidade e do eleitorado é total, enquanto que nas poliarquias, o eleitorado tem autonomia (participação) total, logo os conflitos que surgem no mundo atual acontecem em torno da “elegibilidade” muito mais que na “participação”. Assim, Wanderley Guilherme dos Santos considera como “estáveis”, as poliarquias que estão mais evoluídas nos três eixos organizados por ele e, baseados na teoria de Dahl (2005). Santos, no entanto, acrescenta o fator “elegibilidade” que, segundo ele, não é trabalhado por Dahl em sua obra.

Os dois autores são relevantes para este trabalho no sentido que se complementam e levam em consideração os acontecimentos históricos na apresentação de suas teorias. O fator da elegibilidade tratado por Santos é relevante, mas há certo exagero em dizer que as poliarquias não o contemplam. A obra “Poliarquia” abrange esta questão quando fala que à medida que a participação fosse ampliada aumentaria as chances dos representantes de partes da população até então não representadas no governo chegassem ao poder. No entanto, é necessário que haja uma regulação para que uma pessoa possa candidatar-se.

É comum observar que quem deseja ser candidato ou participar mais ativamente da política engaja-se nela por meio de partidos, sindicatos, campanhas eleitorais, etc. Assim, os requisitos exigidos no Brasil para que um cidadão possa tornar-se candidato não são tão restritivos, servem tão somente como elemento organizador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre o governo e seus oponentes, a Democracia é abordada pelo cientista político norte-americano, Robert Dahl (1997), em sua obra *Poliarquia*, como um sistema político, que tem como questão crucial, a qualidade de ser inteiramente responsivo e prestativo a todos os seus cidadãos. A democracia é o tema central de suas preocupações, intervenções e opiniões. O autor quer, ao desenvolver o livro *Poliarquia*, responder à questão da transformação de um regime fechado em um poliárquico, ou melhor, saber quais as condições que favorecem ou impedem tal transformação.

Podem-se considerar algumas características relevantes à Poliarquia: há eleições livres, que ocorrem regularmente; a competição eleitoral é regulada; verifica-se amplo controle sobre o processo de escolha de representantes; o direito ao voto é universal; não há limites de gêneros ou de expressão censitária; ao longo do processo eleitoral tem-se o direito de livre expressão; quanto às questões relevantes à sociedade, não há tabus ou proibições, tudo pode ser debatido. Na poliarquia ainda, o direito de concorrer a cargos públicos é universal.

A poliarquia pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode (como um vácuo perfeito) servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico. A poliarquia remete a um modelo imaginário de democracia procedimental. Sendo assim, o autor atenta para o fato de sua análise ser limitada na medida em que sua escala seja classificatória e não relacional, podendo com isso desconsiderar algumas nuances. Assim faz-se a escolha por uma terminologia mais adequada à realidade que seja a da poliarquia em detrimento da democracia, já que esta jamais teria se concretizado plenamente.

REFERÊNCIAS

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005, p. 25-37.

GUILHERME, Wanderley. **Poliarquia em 3D. Dados**, v. 41 n. 2. Rio de Janeiro 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos. **Poliarquia em duas e três dimensões**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. Disponível em: <http://academia.edu/584425/Poliarquia_em_Duas_e_Tres_Dimensoes>. Acesso em: 2 jul. 2013.

Data do recebimento: 24 de dezembro de 2013

Data da avaliação: 2 de janeiro de 2014

Data de aceite: 13 de janeiro de 2014

1. Acadêmica do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
2. Acadêmico do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
3. Acadêmico do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
4. Acadêmico do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
5. Acadêmico do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
6. Acadêmico do curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: geandsson.renovado@hotmail.com
7. Doutora em Ciências Sociais, Professora Titular do Núcleo de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade Integrada Tiradentes, FITS, em Maceió - AL, e Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes, UNIT, Aracaju - SE; Pesquisadora do ITP. E-mail: veronica.marques@hotmail.com