

## DEMOCRATIZAÇÃO E OPOSIÇÃO PÚBLICA\*

Robert Dahl

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? Este é o assunto do presente trabalho.

### CONCEITOS

Como o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização, este livro trata, necessariamente, de um aspecto da democratização. Mas os dois processos - democratização e desenvolvimento da oposição pública - não são, a meu ver, idênticos. Uma descrição completa das diferenças poderia nos levar à abordagem tediosa de um atoleiro semântico. Para evitar este desvio, tomo a liberdade de indicar, muito sumariamente, sem muita explicação ou elaboração, alguns de meus pressupostos.

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo "democracia" para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. A esta altura, não devemos nos preocupar em saber se este sistema realmente existe, existiu ou pode existir. 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.

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

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, Robert A. *Poliarquia e Oposição* – 1ª ed., 1ª reimpressão. Editora USP. São Paulo. 2005 (clássico 9) p.25-50.

Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. Em seguida, suponho que para essas três oportunidades existirem para um grande número de pessoas, tal como o número de pessoas abarcado pela maioria dos Estados-nações existentes, as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias. Elas estão indicadas na tabela 1.1.

Parto ainda do pressuposto adicional de que as conexões entre as garantias e as três oportunidades fundamentais são suficientemente evidentes para dispensar qualquer elaboração adicional<sup>1</sup>.

Examinando a lista de oito garantias institucionais, tudo indica que elas deveriam nos proporcionar uma escala teórica em cujo âmbito seria possível ordenar diferentes sistemas políticos. Uma avaliação mais de perto, porém, indica que as oito garantias poderiam ser melhor interpretadas como constituindo duas dimensões teóricas ligeiramente diferentes da democratização.

Tabela 1.1. Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito de voto</li> <li>4. Direito de líderes políticos disputarem apoio</li> <li>5. Fontes alternativas de informação</li> </ol>
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito de voto</li> <li>4. Elegibilidade para cargos políticos</li> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio</li> <li>6. Fontes alternativas de informação</li> <li>7. Eleições livres e idôneas</li> </ol>
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito de voto</li> <li>4. Elegibilidade para cargos públicos</li> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio               <ol style="list-style-type: none"> <li>5a. Direito de líderes políticos disputarem votos</li> </ol> </li> <li>6. Fontes alternativas de informação</li> <li>7. Eleições livres e idôneas</li> <li>8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.</li> </ol>

<sup>1</sup> Algumas dessas relações são discutidas em meu trabalho *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, pp. 63-81, e em Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper, 1953, Caps. 10 e 11.

1. Tanto historicamente como no presente, os regimes variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis, são publicamente utilizadas e plenamente garantidas ao menos para alguns membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo. Assim, uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis<sup>2</sup>. Entretanto, como um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, certamente precisaremos de uma segunda dimensão.

2. Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

O direito de voto em eleições livres e idôneas, por exemplo, participa das duas dimensões. Quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime.

A contestação pública e a inclusão variam um tanto independentemente. A Grã-Bretanha possuía um sistema altamente desenvolvido de contestação pública no final do século XVIII, mas apenas uma minúscula parcela da população estava plenamente incluída nele até a ampliação do sufrágio, em 1867 e 1884. A Suíça possui 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. Por contraste, a União Soviética ainda não possui quase nenhum sistema de contestação pública, apesar de possuir o sufrágio universal. 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.

É dispensável dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de "participar" é despojado de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública. 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. Conseqüentemente, quando os países são classificados exclusivamente de acordo com sua capacidade de inclusão sem levar em conta as circunstâncias ambientes, os resultados são anômalos. No entanto, desde que tenhamos em mente o fato de que a abrangência do "sufrágio" ou, mais genericamente, de que o direito de participar indica apenas *uma* característica dos sistemas, característica essa que só pode ser interpretada no contexto de outras, ela é útil para distinguir regimes por sua capacidade de inclusão.

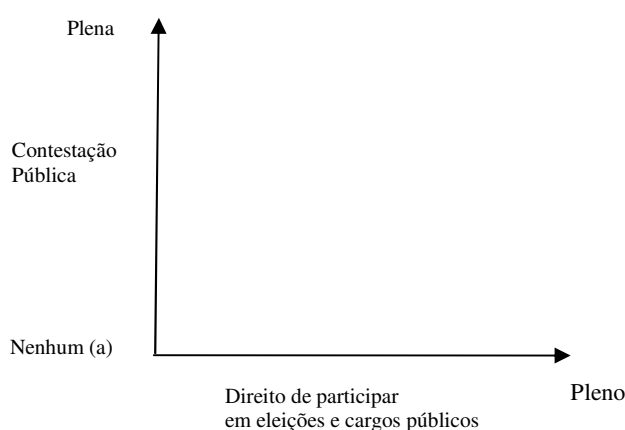
---

<sup>2</sup> Neste livro, os termos liberalização, competição política, política competitiva, contestação pública e oposição pública são usados indiferentemente para aludir a esta dimensão, e regimes com uma classificação relativamente alta nessa dimensão são freqüentemente referidos como regimes competitivos.

Consideremos, então, a democratização como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação (figura 1.1). A maioria dos leitores certamente acredita que a democratização implica mais do que essas duas dimensões; mais adiante discutirei uma terceira dimensão. Mas proponho que se limite a discussão aqui a essas duas. Pois a questão, creio eu, já está colocada: desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena.

Para demonstrar mais claramente a relação entre contestação pública e democratização, coloquemos as duas dimensões como na figura 1.2<sup>3</sup>. Como um regime pode ser teoricamente localizado em qualquer lugar no espaço limitado pelas duas dimensões, fica imediatamente evidente que nossa terminologia para regimes é quase inapelavelmente inadequada, pois se trata de uma terminologia invariavelmente fundada mais na classificação do que no posicionamento relativo.

Figura 1.1 Duas dimensões teóricas de democratização

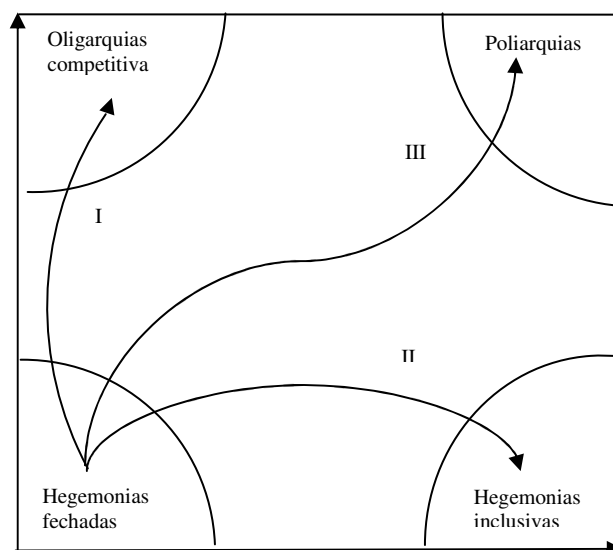


O espaço encerrado por nossas duas dimensões poderia certamente ser subdividido em qualquer número de células, cada uma delas recebendo um nome. Entretanto, os propósitos deste livro tornam redundante uma tipologia elaborada. Em vez disso, permitam-me fornecer um pequeno vocabulário - razoável, espero - que me permitirá falar com suficiente precisão sobre os tipos de mudanças em regimes que pretendo discutir.

Chamarei um regime próximo do canto inferior esquerdo da figura 1.2 de hegemonia fechada. Se um regime hegemônico se desloca para cima, como no caminho I, ele estará se deslocando para uma maior contestação pública. Sem esticar demais o assunto, poderíamos dizer que uma mudança nessa direção envolve a liberalização do regime; alternativamente, poderíamos dizer que o regime se torna mais competitivo. Se um regime muda no sentido de proporcionar uma maior participação, como no caminho II, poderíamos dizer que ele está mudando para maior popularização, ou que está-se tornando inclusivo. Um regime poderia mudar ao longo de uma dimensão e não da outra. Se chamarmos um regime próximo do canto superior esquerdo de oligarquia competitiva, então o percurso I representa uma mudança de hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Mas uma hegemonia fechada poderia tornar-se também mais inclusiva sem liberalizar, isto é, sem aumentar as oportunidades de contestação pública, como no percurso II. Neste caso, o regime muda de uma hegemonia para uma inclusiva.

<sup>3</sup> Uma lista de 114 países ordenados segundo essas duas dimensões será encontrada no apêndice A, Tab. A-1.

Figura 1.2 – Liberalização, inclusividade e democratização



A democracia poderia ser concebida como um regime localizado no canto superior direito. Mas como ela pode envolver mais dimensões do que as duas da figura 1.2, e como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização. 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.

Vocês vão observar que, apesar de ter nomeado regimes próximos dos quatro cantos, o grande espaço no meio da figura não foi nomeado, nem está subdividido. A ausência de nomes reflete, parcialmente, a tendência histórica de classificar regimes segundo tipos extremos; reflete também meu próprio desejo de evitar uma terminologia redundante. A falta de nomenclatura não significa uma falta de regimes; na verdade, um número preponderante de regimes nacionais, atualmente, no mundo, possivelmente cairia na área média. Muitas mudanças significativas em regimes envolvem pois deslocamentos dentro de, para dentro ou para fora, dessa importante área central, na medida em que esses regimes se tornam mais (ou menos) inclusivos e aumentam (ou reduzem) as oportunidades de contestação pública. Para me referir a regimes dentro dessa grande área interna, apelarei eventualmente para os termos aproximadamente ou quase: um regime aproximadamente hegemônico oferece um pouco mais de oportunidades de contestação pública do que um regime hegemônico; uma quase-poliarquia poderia ser bastante inclusiva mas ofereceria restrições mais sérias à contestação pública do que uma poliarquia plena, ou poderia proporcionar oportunidades de contestação pública comparáveis às de uma poliarquia plena e ser, no entanto, um pouco menos inclusiva<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> O problema terminológico é formidável pois parece impossível encontrar termos já em uso que não tragam consigo uma grande carga de ambigüidade e de significado adicional. O leitor deve lembrar que os termos aqui utilizados são empregados ao longo de todo o livro, até onde me foi possível, apenas com os significados indicados nos parágrafos precedentes. Alguns leitores certamente resistirão ao termo poliarquia como alternativa

A necessidade de usar termos como esses subseqüentemente, neste livro, atesta a utilidade da classificação; a arbitrariedade das fronteiras entre "pleno" e "próximo" atesta a impropriedade de qualquer classificação. Enquanto tivermos claro que os termos são meios úteis mas extremamente arbitrários de subdividir o espaço na figura 1.2, os conceitos servirão a nossos propósitos.

### *A Questão Recolocada*

A questão que abriu este capítulo pode agora ser recolocada da seguinte maneira:

1. Que condições aumentam ou diminuem as chances de democratização de um regime hegemônico ou aproximadamente hegemônico?
2. Mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública?
3. Ainda mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública num regime fortemente inclusivo, isto é, numa poliarquia?

### *Qualificações*

Este livro trata, pois, das condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir. Como a contestação pública é um aspecto da democratização, este livro trata necessariamente, em certa medida, da democratização, como observei no início deste capítulo. Mas é importante lembrar que o enfoque aqui adotado exclui alguns assuntos importantes que seriam considerados numa análise da democratização.

É conveniente pensar a democratização como consistindo de diversas transformações históricas amplas. Uma delas é a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias. Este foi, essencialmente, o processo que se operou no mundo ocidental ao longo do século XIX. Uma segunda é a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas. Foi o que ocorreu na Europa nas quase três décadas que se estenderam do final do século passado até a Primeira Guerra Mundial. Uma terceira é a democratização ainda maior de poliarquias plenas. Este processo histórico coincide, talvez, com o rápido desenvolvimento

---

para a palavra democracia, mas é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal, e a experiência mostra, acredito, que, quando o mesmo termo é usado para ambos, intrometem-se, na análise, uma confusão desnecessária e discussões semânticas essencialmente irrelevantes. No extremo oposto, o termo hegemonia não é inteiramente satisfatório; no entanto, considerando-se o significado que lhe atribuí, o termo hegemônico parece-me mais apropriado do que hierárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritário, totalitário etc. O uso que faço do termo "contestação", em "contestação pública", está bem dentro do uso normal (ainda que inusual) da língua inglesa; em inglês, contestação significa contestar, o que significa fazer de algo o objeto de disputa, discussão ou litígio, e seus sinônimos mais próximos são disputar, desafiar ou competir. A utilidade do termo foi-me sugerida inicialmente, porém, por "The Means of Contestation", *Government and Opposition* 1, jan. 1966, pp. 155-174, de Bertrand de Jouvenel. O uso que Jouvenel faz é semelhante ao meu e idêntico ao do termo francês que ele usou no original, significando débat, objection, conflit, opposition. No mesmo número desta revista, porém, Ghita Ionescu ("Control and Contestation in Some One-Party States", pp. 240-250) usa o termo em seu sentido mais estreito mas atualmente muito comum, como "o anti-sistema, postulados básicos e permanentes de qualquer oposição com base nas diferenças fundamentais, dicotômicas, de opinião e de ideologias" (p. 241). Esta é uma definição certamente mais restrita do conceito do que a que emprego aqui, e que Jouvenel emprega em seu ensaio, penso eu.

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.

Este livro trata da primeira e da segunda dessas transformações, mas não da terceira<sup>5</sup>. Quer prospere, quer fracasse, a terceira onda de democratização certamente se mostrará tão importante quanto as outras. Na medida em que acontecerá apenas nos países mais "avançados" e ajudará a configurar o caráter da vida nos países "avançados" no século XXI, para muitas pessoas desses países, a terceira onda poderá perfeitamente parecer mais importante do que as outras. Entretanto, a maior parte do mundo continua aquém da possibilidade dessa particular transformação. Dos 140 países nominalmente independentes existentes em 1969, cerca de duas dúzias eram fortemente inclusivos e possuíam sistemas de contestação pública altamente desenvolvidos: eram poliarquias inclusivas, em suma. Uma outra dúzia ou menos, talvez, eram quase-poliarquias a um alcance razoável da poliarquia plena. É nessas três dúzias de países que a terceira onda deve ocorrer. A possibilidade de algumas não-poliarquias saltarem por cima das instituições da poliarquia e chegarem, de alguma forma, a uma democratização mais plena do que a hoje existente nas poliarquias, como os ideólogos às vezes prometem, parece remota à luz da análise que se segue. Para a maioria dos países, então, o primeiro e o segundo estágios de democratização - e não o terceiro - serão os mais relevantes.

Na verdade, o enfoque deste livro é mais restrito do que uma análise dos dois primeiros estágios da democratização. Aludi a "regimes" e "sistemas de contestação pública". Mas até agora não especifiquei o nível de estrutura política em que regimes e contestação pública podem ser efetivos. Permitam então que enfatize imediatamente que a análise lida aqui com regimes nacionais, isto é, regimes tomados ao nível do país, ou, se quiserem, de Estado legalmente independente, ou, para usar termos menos apropriados, da nação ou Estado-nação. Parte da análise seguramente poderia ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim; parte dela, talvez, poderia até ser relevante para as estruturas políticas que estão emergindo com níveis mais inclusivos - vários tipos de organizações internacionais. Mas a argumentação é desenvolvida tratando especificamente de regimes nacionais.

Novamente, isto seria uma grave omissão num livro sobre democratização. Mesmo da perspectiva da contestação pública, a omissão é importante. Isso porque uma observação casual sugere que os países diferem na amplitude com que proporcionam oportunidades para a contestação e a participação nos processos não só do governo nacional, mas também de várias organizações sociais e governamentais subordinadas. Agora, no tocante ao grau em que as diferenças brutas nas características gerais de unidades subnacionais parecem estar associadas a diferenças na natureza do regime nacional (se ele é ou não uma poliarquia, por exemplo), tentarei levar isso em consideração na análise.

Entretanto, seria razoável insistir em que a análise deveria ir bem mais longe. Uma descrição integral das oportunidades disponíveis para participação e contestação no interior de um país certamente exige que se diga algo sobre as oportunidades disponíveis no interior de unidades subnacionais. A extraordinária tentativa de consentir uma grande dose de autogestão em unidades subnacionais, na Iugoslávia, significa que as oportunidades para participação e

---

<sup>5</sup> Tratei de alguns aspectos da terceira em *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.

contestação são maiores naquele país, apesar do regime de partido único, do que, digamos, na Argentina ou no Brasil. Uma visão abrangente sobre o assunto exigiria então que se atentasse para todas as possibilidades sugeridas na figura 1.3. Com efeito, alguns críticos recentes da democratização incompleta em poliarquias argumentam que ainda que as poliarquias possam ser competitivas em nível nacional, muitas das organizações subnacionais, particularmente as associações privadas, são hegemônicas ou oligárquicas<sup>6</sup>.

Por importante que seja a tarefa de se abordar, além da descrição do regime nacional, as unidades subnacionais, creio que a tentativa de examinar um número muito alentado de países exigiria a esta altura uma análise tão complexa e encontraria problemas de dados tão catastróficos que tornariam a empreitada altamente insatisfatória. Em princípio, as organizações subnacionais certamente poderiam ser localizadas ao longo das duas dimensões ilustradas nas figuras 1.1 e 1.2.

Figura 1.3 - Uma ordenação hipotética de países segundo as oportunidades disponíveis de contestação

		O Regime nacional	
		Baixo	Alto
Organizações subnacionais	Alto	III	I
	Baixo	IV	II

- I. Regimes integralmente "liberalizados" ou "competitivos".
- II. Competitivo em nível nacional, hegemônico no interior de organizações subnacionais.
- III. Competitivo dentro de organizações subnacionais, hegemônico em nível nacional.
- IV. Estruturas políticas integralmente hegemônicas.

Entretanto, o problema não é simplesmente localizar países no espaço hipotético sugerido pela figura 1.3. Primeiro porque aquele espaço diz respeito apenas a uma das duas dimensões principais: a contestação. Obviamente, um procedimento similar seria necessário para a outra dimensão principal: a participação. Mais ainda, mesmo dentro de um país, as unidades subnacionais freqüentemente diferem nas oportunidades que proporcionam para a contestação e a participação. Em muitos países modernos, por exemplo, essas oportunidades são muito maiores nos governos municipais do que nos sindicatos, e maiores nos sindicatos do que nas empresas privadas. Conseqüentemente, seria preciso dividir as unidades subnacionais em algumas categorias: empresas, sindicatos, governos municipais, igrejas, instituições educacionais etc.<sup>7</sup> A esse estágio, tais requisitos estão, infelizmente, à beira da utopia, razão por que - mais pragmático do que teórico - decidi concentrar a minha atenção no nível nacional.

<sup>6</sup> Cf., em particular, Grant McConnell, *Private Power and American Democracy*, New York, Knopf, 1966; Henry S. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford, Stanford University Press, 1961; e, em certa medida, também Robert Paul Wolff, *The Poverty of Liberalism*, Boston, Beacon Press, 1968.

<sup>7</sup> O já clássico estudo de Seymour Martin Lipset, Martin A. Trow e James S. Coleman, *Union Democracy*, Glencoe, The Free Press, 1956, concentra-se no caso desviante de um sindicato onde a contestação e a participação são altas. Descrever e explicar aquele caso desviante no contexto de um único país foi um empreendimento considerável.



## *Hipóteses*

Quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas.

Da perspectiva dos governantes, uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflito, em decorrência de que seus objetivos (e eles próprios) podem ser substituídos por representantes dos indivíduos, grupos ou interesses recém-incorporados.

O problema de seus opositores é a imagem invertida do problema dos governantes. Qualquer transformação que dê mais oportunidades de os opositores do governo traduzirem seus objetivos em políticas aplicadas pelo Estado traz consigo a possibilidade de conflito com representantes dos indivíduos, grupos ou interesses que eles substituem no governo.

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. Em outras palavras, quanto maior o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro. Como a oposição precisa ganhar o controle do Estado para suprimir os governantes (no momento em que oposição e governo trocaram de papéis), podemos formular a proposição geral como um axioma sobre a tolerância de governos para com seus oponentes:

AXIOMA 1. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância.

Entretanto, um governo deve considerar também o quanto lhe custaria suprimir uma oposição; pois ainda que a tolerância cobre um preço, a supressão poderia custar muito mais e ser, obviamente, estúpida. Portanto:

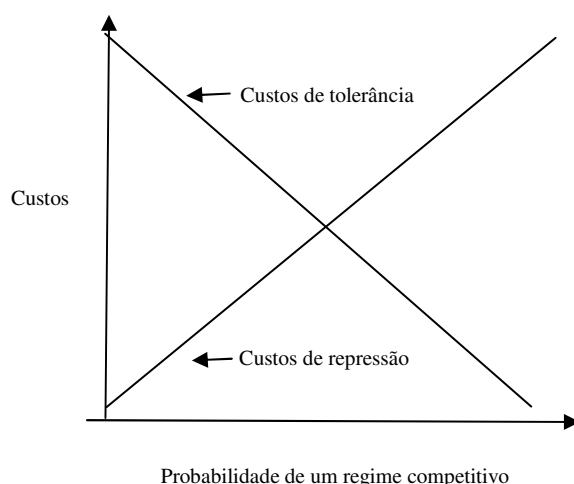
AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação.

Assim, as possibilidades de um sistema político mais competitivo surgir ou durar podem ser pensadas como dependentes de dois conjuntos de custos:

AXIOMA 3. Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo.

O axioma 3 pode ser ilustrado graficamente como na figura 1.4.

Figura 1.4



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.

A questão colocada logo acima pode agora ser recolocada:

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 a esta pergunta, porém, devo considerar uma anterior: qual a importância da poliarquia?

### QUAL A IMPORTÂNCIA DA POLIARQUIA?

Certos leitores podem estar inclinados a pensar que as diferenças entre regimes nacionais não são muito importantes. Alguém, por exemplo, poderia compartilhar a opinião daqueles que argumentam, como Gaetano Mosca, que no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante. Como um sério desafio à crença de que a transformação do regime devem necessariamente se seguir conseqüências portentosas para a população de um país, o ceticismo de Mosca merece ser apoiado. Além do mais, certas coisas que superficialmente parecem mudanças no regime, às vezes não são absolutamente mudanças no regime mas simples mudanças de pessoal, de retórica e provisões constitucionais vazias.

Ainda assim, poucas pessoas parecem dispostas a adotar consistentemente o ponto de vista de que as diferenças em regimes - diferenças entre poliarquia e hegemonia inclusiva, por exemplo - são basicamente desprezíveis. Com efeito, creio que esta opinião é mais freqüentemente esposada por intelectuais que são genuinamente democratas liberais ou radicais desapontados com os fracassos evidentes de poliarquias ou quase-poliarquias; e que,

inversamente, intelectuais que efetivamente vivenciaram experiências em regimes hegemônicos duramente repressivos raramente argumentam que as diferenças entre regimes são triviais. Os exemplos mais expressivos são fornecidos, talvez, por intelectuais italianos como Mosca e Croce que passaram suas vidas atacando o lamentável e nitidamente imperfeito regime parlamentarista vigente na Itália antes do fascismo. Apesar de o sistema político italiano ter percorrido o clássico caminho da oligarquia competitiva à poliarquia inclusiva nos setenta anos transcorridos entre a unificação e o fascismo, os defeitos do trasformismo nos assuntos políticos e o incivismo generalizado dos italianos na vida pública foram ofuscantes demais para permitir que o regime parlamentarista ganhasse forte sustentação. Entretanto, mesmo esse regime altamente imperfeito era, ao ver de Mosca, diferente do fascismo em muitos aspectos essenciais - e, com toda sua imperfeição, melhor que o fascismo. Em seu último discurso ao Senado italiano, em 1925, Mosca confessou que ele falava

com uma certa emoção porque, sejamos francos, estamos participando dos ritos fúnebres de uma forma de governo. Eu jamais imaginara que seria eu a fazer a oração fúnebre do regime parlamentarista... eu, que sempre tomei uma atitude dura para com ele, sou obrigado a lamentar sua partida... Pode-se dizer, com toda sinceridade: o regime parlamentarista era melhor.

Mas ele não teve a permissão de beber o veneno amargo numa grande manifestação de desgosto, pois viveu até 1941 e quase testemunhou assim a desintegração final daquela malfadada nova ordem. Quanto a Croce, que inicialmente saudou o fascismo, ele acabaria admitindo que durante todo aquele tempo em que despejara seu desprezo pelo regime parlamentarista,

nunca lhe parecera remotamente possível que a Itália pudesse se deixar despojar da liberdade que tanto lhe custara e que sua geração havia considerado uma conquista permanente.

E, por volta de 1945, Gaetano Salvemini, que na condição de intelectual de opiniões radicais havia sido um crítico mordaz da Itália de Giolitti, não duvidava de que, apesar de todos os seus defeitos, o regime parlamentarista era muito melhor, na atualidade e em potencial, do que o regime que o sucedeu. "Quanto aos resultados da ditadura fascista em comparação com os da democracia italiana em formação", concluiu, "eles estão aqui, diante de nossos próprios olhos. Esperemos que os italianos não sejam os únicos a aprender com esta aterradora experiência"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A citação de Mosca está em James Meisel, *The Myth of the Ruling Class*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1958, pp. 225-226. A de Croce está em Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, p. 37; a aceitação inicial do fascismo por Croce é discutida em Sartori, *Croce Etico-Político e Filosofo della Libertà*, Florença, Università degli Studi, s.d., pp. 191 e ss. A afirmação de Salvemini está no ensaio introdutório a A. William Salamone, *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making, 1900-1914*, Filadélfia, University of Pennsylvania Press, 1945, 1960. O breve ensaio de Salvemini argumenta, efetivamente, que o governo representativo tal como estava surgindo na Itália comparava-se muito desfavoravelmente com a Inglaterra e os Estados Unidos. Sua avaliação é resumida em sua afirmação de que "A democracia italiana teria necessitado de mais uma geração de tentativa e erro para se tornar, não uma 'democracia perfeita', mas sim uma 'democracia menos imperfeita'. A crise que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, porém, foi fatal para o processo democrático" (p. XX). Salvemini prossegue dizendo: "Olhando retrospectivamente para a obra do cruzado depois de trinta anos, percebo que não tenho nada a lamentar. Devo reconhecer, porém, que eu teria sido mais sábio se tivesse sido mais moderado em minhas críticas ao sistema de Giolitti. Meu conhecimento dos homens que vieram depois de Giolitti, tanto na Itália como nos países em que vivi nos últimos vinte anos, convenceram-me de que se Giolitti não foi melhor, também não foi pior do que muitos políticos não-italianos que o seguiram. Pois enquanto nós, cruzados italianos, o atacávamos da esquerda acusando-o de ser - e ele era - um corruptor da democracia italiana em formação, outros o assediavam da direita porque ele era democrático demais para seu gosto. Nossa crítica não ajudou, pois, a dirigir a evolução política da vida pública italiana para formas menos imperfeitas de democracia, mas sim para a vitória daqueles grupos militaristas, nacionalistas e reacionários que consideraram, mesmo a democracia de Giolitti, perfeita demais."

Ainda que testemunhas oculares desse gênero não provem a questão, elas previnem contra a aceitação da noção fácil de que as mudanças de regime político não têm muita importância. Suspeito de que a análise responsável do alcance e das condições sob as quais as mudanças de regimes "importam" exigiria um livro, e pretendo renunciar a este esforço nesta obra. Mais ainda, se as teorias e os dados para determinar as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de diferentes regimes estão longe do satisfatório, eles estão num estado ainda mais deplorável no tocante às diferenças nas conseqüências (nas "saídas", segundo o jargão corrente da ciência política) dos diferentes regimes. No entanto, 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.

1. Para começar, existem as liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação: 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. Nas poliarquias bem-estabelecidas, essas liberdades há muito perderam seus atrativos como uma causa nova, para não falar de qualquer apelo revolucionário. Familiares, imperfeitas, claramente insuficientes para garantir uma boa sociedade, trivializadas ao longo de muitas gerações pelos excessos retóricos, elas são facilmente entendidas como uma herança de significado bastante modesto. Seus valores certamente parecem maiores aos que os perderam ou nunca os tiveram. Foram liberdades desse tipo que críticos do regime parlamentarista 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. Foi em grande medida para expandir liberdades dessa espécie que as forças liberalizantes agiam na Tchecoslováquia antes de sua revolução ser interrompida e revertida pelos soviéticos. Muitas das oposições à ditadura de Franco, na Espanha, uniram-se em torno do objetivo de conquistar liberdades como essas para seu país.

2. A participação ampliada combinada com a competição política provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre aqueles que conquistam cargos públicos através de eleições - especialmente cargos parlamentares. Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos. Assim, quando o sufrágio estreito de uma oligarquia competitiva se estendeu às classes médias, o número de líderes partidários e parlamentares saídos das classes médias aumentou. Algo do gênero 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<sup>9</sup>. Quando a Reconstrução permitiu o sufrágio aos negros do Sul, depois da Guerra

---

<sup>9</sup> Há grande riqueza de evidências sobre essas mudanças, mas, até onde sei, nenhuma análise comparativa. Os estudos sistemáticos e de largo fôlego incluem o de Mattei Dogan, "Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870-1958", em Dwaine Marvick, ed., *Political Decision-Makers: Recruitment and Performance*, Glencoe, The Free Press, 1961, pp. 57-90; e de W. L. Guttsman, *The British Political Elite*, Londres, MacGibbon and Key, 1963. Sobre as mudanças operadas na Grã-Bretanha após 1832, as evidências são amplas mas aparentemente assistemáticas. Entretanto, comparem-se os dados de Sir Lewis Namier sobre membros do Parlamento vindos dos municípios em 1761 em *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2. ed., Londres, Macmillan, 1961, pp. 84 e ss, com W. Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939, Tabela 11, p. 38, e com Guttsman, *The British Political Elite*. Sobre mudanças na composição das classes sociais e ocupacionais no Parlamento italiano de 1909 a 1963 (o sufrágio universal foi introduzido em 1913 e a representação proporcional, em 1919), ver S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori, *II Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, pp. 160-162, 168-169 e 197-200. Sobre

Civil norte-americana, os habitantes negros do Sul começaram a ocupar cargos pela primeira vez; quando a Reconstrução se encerrou, os negros desapareceram da vida pública. Quando começaram a recuperar o sufrágio, depois do sancionamento da Lei de Direitos Civis de 1964, eles começaram novamente a conquistar cargos públicos<sup>10</sup>.

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. Nos corpos legislativos contemporâneos, as ocupações profissionais e de classe média estão numericamente sobre-representadas; as ocupações em trabalhos fabris estão sub-representadas (mesmo entre representantes de partidos trabalhistas, socialistas e comunistas), assim como muitas outras categorias - agricultores e donas-de-casa, por exemplo<sup>11</sup>. Mesmo que a "classe política" não seja uma boa amostragem das categorias econômicas e sociais de um país - e muitos defensores da democracia representativa argumentariam que ela não precisaria nem deveria sê-lo<sup>12</sup> -, a ampliação do sufrágio junto à competição política torna, porém, os parlamentos, em particular, e a liderança política, em geral, consideravelmente mais representativos no sentido puramente estatístico.

3. 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. A resposta de políticos à existência de novas oportunidades de participação e de contestação pública é diversificada e tem efeitos de longo alcance. Descrevi, mais atrás, uma dessas: apresentar candidatos de quem os eleitores sintam-se, de alguma forma, mais "próximos".

---

diferenças, na Argentina, entre os níveis socioeconômicos dos parlamentares dos partidos conservadores que dominaram o Parlamento antes do sufrágio universal, instituído em 1911, e dos partidos Radical e Socialista, que conquistaram uma maioria de assentos depois das eleições de 1916, ver Darío Canton, "Universal Suffrage as an Agent of Mobilization", trabalho apresentado no VI Congresso Mundial de Sociologia, Evian, França, set. 1966, p. 24.

<sup>10</sup> O sufrágio negro e suas conseqüências sob a Reconstrução são discutidos em C. Vann Woodward, *The Burden of Southern History*, New York, Vintage Books, 1960, pp. 98-103. Sobre o período recente, dados do Projeto de Educação do Eleitor do Southern Regional Council mostram que, no verão de 1968, as porcentagens de negros inscritos para votar aumentaram enormemente. As porcentagens, com as correspondentes porcentagens de brancos inscritos mostradas entre parênteses, eram: Alabama, 56,7 (82,5); Arkansas, 67,5 (75,2); Flórida, 62,1 (83,8); Geórgia, 56,1 (84,7); Louisiana, 59,3 (87,9); Mississippi, 59,4 (92,4); Carolina do Norte, 55,3 (78,7); Carolina do Sul, 50,8 (65,6); Tennessee, 72,6 (81,3); Texas, 83,1 (72,3); Virgínia, 58,4 (67,0). Para esses Estados como um todo, os totais eram 62,0 (78,1). Southern Regional Council, Voter Education Project, "Voter Registration in the South, Summer, 1968" Atlanta, Southern Regional Council, 1968. No verão de 1969, cerca de 473 representantes negros haviam sido eleitos em Estados do Sul, incluindo 17 prefeitos e 200 vereadores. "Black Elected Officials in the Southern States", memorando para membros selecionados da American Political Science Association, 12 de agosto de 1969, de Emory F. Via, Director, Labor Program, Southern Regional Council, Inc.

<sup>11</sup> Sobre a Grã-Bretanha, ver W. L. Guttsman, "Changes in British Labour Leadership", em *Political Decision-Makers*, pp. 91-137. Sobre dados a respeito de candidatos e membros da Câmara dos Comuns nos anos 50 e 60, ver J. Blondel, *Voters, Parties and Leaders*, Baltimore, Penguin, 1963, pp. 135-145, e Peter G. J. Pulzer, *Political Representation and Elections, Parties and Voting in Great Britain*, New York, Praeger, 1967, pp. 67 e ss. Sobre o Parlamento italiano no pós-guerra, ver Sartori et al., *II Parlamento Italiano*, pp. 93-97. Sobre os parlamentares belgas em 1964, ver F. Debuyst, *La Fonction Parlementaire en Belgique: Mecanismes d'Access et Images*, Bruxelas, CRISP, 1966, pp. 90-109. Debuyst apresenta também tabelas comparando a formação profissional de membros dos legislativos nacionais em Bélgica, França, Grã-Bretanha, Itália e Estados Unidos (Senado) (p. 110), e as porcentagens em diversos partidos socialistas e comunistas europeus de parlamentares da baixa classe média ou de ocupações operárias ou funcionários de partidos (p. 113).

<sup>12</sup> E.g., Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, Cap. 4, pp. 60-91.

Outra é adaptar retórica, programa, política e ideologia ao que se acredita que sejam os desejos ou interesses dos grupos, segmentos ou camadas até então não representados. Assim, a ascensão de partidos socialistas e trabalhistas na Europa Ocidental está intimamente ligada à concessão do sufrágio às camadas trabalhadoras urbanas e rurais. Quando os partidos políticos eram relativamente livres para se organizar antes de o sufrágio ser ampliado, como acontecia em muitos países que hoje são poliarquias, o sufrágio universal estava entre as primeiras reivindicações dos partidos socialistas e trabalhistas. Tão logo as classes trabalhadoras conquistaram o direito de voto, esses partidos naturalmente direcionaram de início a maior parte de seus esforços para a mobilização dessas camadas.

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. O processo novamente se repete quando as classes trabalhadoras alcançam o sufrágio. Na Grã-Bretanha, os velhos *Whigs* cederam lugar aos *Liberals* depois da Lei de Reforma de 1832; as Leis de Reforma de 1867 e 1884 facilitaram a formação e o crescimento do Partido Trabalhista (*Labor*). Na Noruega, a disputa sobre a mobilização dos camponeses nos anos 1860 e 1870 provocou o desenvolvimento de coalizões eleitorais e parlamentares da esquerda e da direita. A disputa sobre o sufrágio masculino e sua conquista, em 1900, gerou novos partidos. Enquanto a velha direita se transformava no Partido Conservador e a velha aliança de esquerda se fragmentava em seus principais componentes, liberais, fundamentalistas cristãos rurais e fazendeiros, o Partido Trabalhista conquistava uma grande parcela das classes trabalhadoras<sup>13</sup>. Ainda que os detalhes variem de país para país, parece emergir um padrão similar sempre que a poliarquia evolui durante um período considerável de tempo.

Os partidos também mudam de estrutura e organização. Como já tem sido assinalado, a necessidade de mobilizar um eleitorado maior aciona o desenvolvimento de organizações partidárias "modernas". Isso porque, na medida em que o eleitorado cresce, os arranjos tradicionais, geralmente informais, que funcionaram perfeitamente com um minúsculo grupo de eleitores (muitos dos quais estavam, de qualquer forma, sob o domínio dos notáveis) são simplesmente inadequados. Para um partido sobreviver numa nova situação de competição, ele precisa alcançar seus membros, seguidores e potenciais eleitores com organizações ao nível do bairro, seção, célula, e coisas assim. Muitas dessas formas hoje familiares de organização partidária foram desenvolvidas inicialmente no país onde primeiro se estabeleceu o sufrágio de massa - os Estados Unidos -, mas elas surgem rapidamente sempre que a competição política ocorre em meio a um sufrágio amplo. Na Grã-Bretanha, por exemplo, a formação de associações locais conservadoras e liberais e a famosa Convenção de

---

<sup>13</sup> Cf. Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 70-115, esp. pp. 75-81.

Birmingham veio nos calcanhares do amplo sufrágio criado em 1867 e da introdução da votação secreta, em 1872<sup>14</sup>.

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. Na medida em que os partidos nacionalmente organizados se lançam na mobilização de seus eleitores, o número de eleições não disputadas ou não partidárias declina. E a competição por membros, simpatizantes e eleitores aumenta a politização do eleitorado, pelo menos nos estágios iniciais; a participação eleitoral, por exemplo, provavelmente será mais alta em distritos eleitorais onde há partidos concorrentes<sup>15</sup>.

4. 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. 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 de um regime misto numa poliarquia, provavelmente aumentaria o número e a variedade de preferências e interesses representados na política<sup>16</sup>.

5. As conseqüências para as políticas governamentais de patamares de participação e de contestação pública mais baixos infelizmente são obscuras. Os estudos de âmbito nacional se defrontam com imensas dificuldades nessa área. Até mesmo os estudos sobre variações de programas, políticas e variáveis socioeconômicas entre os cinquenta Estados norte-americanos não produziram, até agora, resultados concludentes sobre o grau em que as variações nas orientações políticas se relacionam com as variações na competição e na participação políticas - muito embora o leque de diversidade dessas variáveis todas será certamente bem mais estreito do que entre países<sup>17</sup>. Devido ao poderoso impacto de fatores,

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Pulzer, *Political Representation*. Sobre a origem da "criada" do Partido Conservador, a União Nacional, como uma organização para atrair os novos trabalhadores urbanos emancipados, ver R. T. McKenzie, *British Political Parties*, Londres, Heinemann, 1955, pp. 146 e ss. Sobre as associações liberais e a Convenção de Birmingham, ver Sir Ivor Jennings, *Party Politics*, vol. 2, *The Growth of Parties*, Cambridge, Cambridge University Press, 1961, pp. 134 e ss.

<sup>15</sup> Novamente faltam dados nacionais comparativos. Na Grã-Bretanha, o número de distritos eleitorais sem disputa de eleições parlamentares era de 57% em 1835, 43% em 1868 e 23% em 1880. Pulzer, *Political Representation*, pp. 61-62. Na Noruega, na medida em que o Partido Trabalhista criou unidades para mobilizar eleitores em nível local (comunas), os oponentes descobriram que era preciso fazer o mesmo; assim, de 1900 em diante, o número de comunas rurais com eleições pluralistas não-partidárias declinou (de 78% em 1901 para 2% em 1959), ao passo que o número com duas ou mais listas partidárias concorrentes aumentou. O comparecimento eleitoral foi marcadamente mais baixo em comunas com eleições pluralistas não-partidárias do que naquelas com representação proporcional e listas partidárias. Cf. Stein Rokkan e Henry Valen, "The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership e Candidate Recruitment in Norway", em Stein Rokkan, ed., *Approaches to the Study of Political Participation*, Bergen, The Chr. Michelsen Institute, 1962, pp. 111-158, esp. Tabs. 2, 2.1 e 2.2, pp. 144-145. Ver também Torstein Hjellem, "The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture", *Scandinavian Political Studies* 2, 1968: 69-93, Tabs. 1 e 2, pp. 73-74.

<sup>16</sup> Desenvolvi este tópico mais amplamente na introdução de *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1971.

<sup>17</sup> As primeiras análises estatísticas revelaram que as variáveis políticas como participação eleitoral e competição partidária tinham pouco a ver com as políticas estaduais; o fator explanatório mais poderoso foi o nível de desenvolvimento socioeconômico como o indicado, por exemplo, pela renda *per capita*. (Thomas R. Dye,

como o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país nas políticas governamentais, as características de seus sistemas social e econômico e de suas tradições, é perfeitamente possível que o caráter do regime tenha pouco efeito independente na maioria das políticas governamentais.

Provavelmente teremos de examinar outros fatores para descobrir o impacto dos regimes na política, em particular no quanto o governo adota políticas que envolvem graves coerções físicas sobre quantidades relativamente grandes de pessoas. Quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população; e menos provável, também, que o governo tente fazê-lo.

As evidências sobre este tópico são impressionistas. Entretanto, até onde me é dado saber, poliarquia alguma jamais adotou políticas envolvendo algo no grau e amplitude de coerção usados durante a coletivização forçada do campo, na União Soviética, em 1931-1932, quando milhões de pessoas foram deportadas para campos de trabalhos forçados na Sibéria, ou morreram de fome ou executadas. Os expurgos de Stalin nos anos trinta submeteram outros tantos milhões à prisão, à tortura e à morte<sup>18</sup>. A política de extermínio de judeus e de todos os adversários políticos de Hitler é por demais conhecida. As mudanças de liderança e de políticas básicas em regimes hegemônicos geralmente provocam derramamento de sangue considerável. Quando a Indonésia mudou de uma ditadura pró-comunista para uma anticomunista, em outubro de 1965, calcula-se que pelo menos um quarto de milhão de pessoas perdeu suas vidas no espaço de alguns meses<sup>19</sup>. No final de 1969, cerca de 116 000 pessoas suspeitas de simpatizar com os comunistas tinham sido encarceradas<sup>20</sup>.

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

---

*Politics, Economics and the Public*, Chicago, Rand McNally, 1966, e Richard E. Dawson e James A. Robinson, "Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States", *Journal of Politics* 25, 1963: 265-289). Ver também Ira Sharkansky, *The Politics of Taxing and Spending*, Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1969, pp. 121-145. Análises mais recentes indicam, porém, que as variáveis políticas repercutem. (Charles F. Cnudde e Donald J. McCrone, "Party Competition and Welfare Policies in the American States", *American Political Science Review* 53, set. 1969: 858-866; Ira Sharkansky e Richard I. Hofferbert, "Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy", *idem*, pp. 867-878; e Brian R. Fry e Richard F. Winters, "The Politics of Redistribution", *idem*, 54, jun. 1970: 508-522).

<sup>18</sup> Provavelmente jamais teremos dados confiáveis sobre esses assuntos. Em sua famosa carta, o físico russo Andrei D. Sakharov indica que a cifra de até 15 milhões de mortes atribuídas a Stalin é aceita por muitos intelectuais russos (*New York Times*, 22 jul., 1968, p. 15). Em seu relato meticulosamente detalhado mas não hostil, Robert Conquest calcula que a coletivização produziu "cerca de 5,5 milhões de mortes por fome e doenças derivadas da fome", ao passo que "cerca de 3 milhões parecem ter morrido no novo sistema de campos de trabalho em expansão". Conquest cita "a mais cuidadosa estimativa" da população dos campos de trabalho como "essencialmente no nível de 5 milhões" em 1933-1935, e em 6 milhões em 1935-1937; ele aceita "a cifra de 8 milhões de expurgados nos campos, em 1938". Daqueles que estavam nos campos em 1936-1938, ele calcula que "cerca de 3 milhões" morreram (*The Great Terror, Stalins Purge of the Thirties*, Nova York, Macmillan, 1968, pp. 23-24, 333, 335-336).

<sup>19</sup> Donald Hindley, que realizou entrevistas na Indonésia de maio a dezembro de 1967, afirma que "ao todo, talvez 250 000 pessoas tenham sido mortas, um número igual foi lançado nas prisões e construíram-se, rapidamente, campos de concentração". Numa nota de rodapé, porém, ele afirma que "observadores estrangeiros bem-informados calcularam o número de mortos em até 1 milhão" ("Dilemmas of Consensus and Division: Indonesian Search for a Political Format", *Government and Opposition* 4 Winter 1969: 79).

<sup>20</sup> *New York Times*, 22 jun. 1970, p. 8.



poliarquias estariam imunes a ela. A aparente exceção, que mais facilmente se destaca, confirma efetivamente este ponto. No capítulo 6, defenderei que, para os brancos coagirem os negros no Sul dos Estados Unidos, o Sul teve de desenvolver um duplo sistema, espécie de poliarquia para brancos e hegemonia para negros. É importante considerar a distinção, não para efeito de manipulações lógicas, pureza de definição ou "salvar" a poliarquia a qualquer custo, mas precisamente devido à generalização empírica que ela reforça: se os negros libertados tivessem podido participar do sistema de contestação pública, no Sul, acredito que eles não poderiam ter sido submetidos à repressão sistemática pela coerção e pelo terror pois compunham uma minoria numericamente muito expressiva. Foi somente com sua exclusão forçada da poliarquia que o sistema de coerção e terror pôde ser mantido no Sul. E foi precisamente na mesma medida em que a população negra foi excluída que a poliarquia não foi plenamente inclusiva, nos Estados Unidos<sup>21</sup>. Ela foi, com efeito, menos inclusiva do que a maioria das outras poliarquias posteriores à Primeira Guerra Mundial pois, acompanhando a adoção generalizada do sufrágio universal, nenhum outro país com um regime poliárquico (com as exceções de Suíça e a poliarquia transitória na Argentina) continha um grupo excluído de dimensão comparável. (Não seria inteiramente despropositado definir poliarquia como regime exigindo um grau de inclusividade maior do que o atingido nos Estados Unidos; neste caso, este país teria de ser classificado como uma quase-poliarquia.)

O exemplo dos Estados Unidos sugere um tópico final sobre as conseqüências de regimes para a política. Não creio que as poliarquias tenham mais consideração do que outros regimes com as pessoas efetivamente privadas de direitos de cidadania. Entre esses grupos excluídos estavam (e, em certa medida, ainda estão) os negros que vivem no Sul dos Estados Unidos, mas em toda poliarquia os estrangeiros que vivem fora das fronteiras daquele determinado país são excluídos. Ainda que não haja motivos para considerá-los piores, os países com regimes poliárquicos provavelmente não são melhores do que outros países no atendimento dos interesses de pessoas fora de suas fronteiras.

6. Pode-se especular sobre outras possíveis conseqüências das diferenças em regimes. É possível, por exemplo, que em períodos de tempo prolongados, as diferenças de regime possam agir sobre crenças, atitudes, cultura e personalidades. Como veremos no capítulo 8, estas geralmente são tratadas como variáveis intervenientes ou independentes que afetam regimes. Mas também é razoável supor que há uma interação recíproca entre fatores desse tipo e o caráter de um regime: se esses fatores afetam as possibilidades de um determinado tipo de regime, com o tempo a natureza do regime influencia crenças, atitudes, cultura e, talvez, até mesmo as personalidades que provavelmente se desenvolverão no país. Há possibilidades fascinantes e significativas ao longo dessas linhas, mas são tantas as hipóteses alternativas plausíveis e todavia impossíveis de se apreciar à luz de evidências satisfatórias, que não levarei este assunto adiante, neste livro.

A força do argumento, porém, está bastante clara. Parece evidente que regimes diferentes provocam conseqüências diferentes. Embora certas pessoas possam refutar a importância dessas conseqüências, pelo menos os defensores da poliarquia e seus adversários concordam que as conseqüências são significativamente diferentes e importantes. Se as conseqüências da poliarquia não fossem diferentes das da não-poliarquia, ou se as conseqüências não fossem importantes, não haveria razão para defender a poliarquia contra uma ditadura de partido

---

<sup>21</sup> Os negros do Sul constituíam 10,3% da população total dos Estados Unidos, em 1900, 8,4% em 1920 e 6,8% em 1950. (U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Washington, DC, Government Printing Office, 1961, pp. 7 e 12).

único - ou o inverso. Provavelmente a maioria dos leitores concordará também que as conseqüências - particularmente a primeira - são importantes.

A origem da controvérsia sobre o valor relativo da poliarquia versus regimes hegemônicos ou mistos pode não estar tanto nos resultados a serem esperados em termos de contestação pública e inclusão discutidos mais acima, quanto nas conseqüências para outros valores. Por exemplo, tem-se argumentado que regimes de partido único são desejáveis na maioria dos países africanos porque o regime de partido único expressa um consenso ou uma solidariedade natural, ou porque é preciso alcançar o desenvolvimento econômico para construir uma nação das diversas subculturas do país, ou para garantir a estabilidade política. Como mostrou convincentemente S. E. Finer, alguns desses argumentos parecem autocontraditórios - não, se pode defender logicamente o partido único como uma expressão de consenso "natural" e igualmente argumentar que ele é necessário para construir a solidariedade nacional a partir da diversidade e da desarmonia tribais; todas as vantagens alegadas dos regimes de partido único parecem desmentidas pelos fatos<sup>22</sup>.

Mas 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 conseqüências importantes. Muitos concordarão, creio eu, não só em que essas conseqüências são importantes, mas também que elas são igualmente desejáveis, que os benefícios freqüentemente (quando não sempre) superam as conseqüências adversas, e que o ganho líquido, nesses casos, vale o esforço.

O esquema conceptual que utilizo neste livro reflete um compromisso (ou, como parecerá a outros, um viés) a favor da poliarquia e contra regimes menos democratizados. (O que pode não estar visível, já que é menos relevante para o tema deste livro, é um viés a favor também de uma maior democratização das poliarquias.) No entanto, não parto do pressuposto de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é invariavelmente desejável. Que fique clara aqui minha convicção de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é freqüentemente desejável; minha convicção oferece um dos motivos para examinar o tema deste livro e formular as questões centrais e os conceitos, como faço. No sentido exato da palavra, porém, alguém poderia tratar das questões colocadas neste livro e usar os conceitos aqui estabelecidos sem qualquer pressuposto sobre a desejabilidade de qualquer particular direção de mudança. Na verdade, mesmo alguém que defenda uma posição extrema de que uma mudança da hegemonia para a poliarquia *nunca* é desejável, gostaria de entender, acredito, as condições exigidas para impedir tal mudança. Neste sentido, a análise pretende ser independente de meus compromissos e simpatias para com a poliarquia - ainda que, dadas as dificuldades na análise dos dados, neste estágio, posso não ter sido plenamente bem-sucedido.

Finalmente, quero deixar claro que não fiz qualquer suposição de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é historicamente inevitável. Assim como o advento da terceira onda de democratização permanece duvidoso e poderia levar, inclusive, a um estreitamento regressivo das oportunidades de contestação pública hoje disponíveis nas poliarquias, seria absurdo supor que alguma espécie de lei histórica de desenvolvimento impõe, às sociedades, uma transição inevitável da hegemonia política à contestação pública - ou, aliás, na direção oposta. Como os Estados-nações modernos têm mostrado movimentos nas duas direções, alguns poucos casos conhecidos bastam para refutar qualquer lei simplista de desenvolvimento unidirecional. Pode-se meditar, por exemplo, sobre as histórias de

---

<sup>22</sup> S. E. Finer, "The One-Party Regimes in Africa: Reconsiderations", *Government and Opposition* 2, jul.-ago. 1967: 491-508.

Argentina, Brasil, Alemanha, Itália, União Soviética, Tchecoslováquia e Japão. Uma das implicações da análise neste livro, como veremos, é que as condições mais favoráveis para a poliarquia são comparativamente incomuns e não são fáceis de se criar.

Voltando agora à questão colocada no final do último capítulo - que condições aumentam significativamente as possibilidades de contestação pública e de poliarquia? - devo analisar nos capítulos seguintes as conseqüências de sete conjuntos de condições: seqüências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos.