

POLIARQUIA

PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO

ROBERT A. DAHL

Prefácio

Fernando Limongi

Tradução

Celso Mauro Paciornik



Título do original em inglês: *Polyarchy:
Participation and Opposition*

Copyright © 1972 by Yale University

1ª edição 1997

1ª edição, 1ª reimpressão 2005

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dahl, Robert A.

Poliarquia: Participação e Oposição / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9).

Título original: *Polyarchy: Participation and Opposition*.

Bibliografia.

ISBN 85-314-0409-6

1. Oposição (Ciência Política) 2. Participação Política
I. Limongi, Fernando. II. Título. III. Série.

97-2573

CDD-321.8

índices para catálogo sistemático:

1. Oposição: Ciência Política 321.8

2. Poliarquia: Ciência Política 321.8

Direitos em língua portuguesa reservados à

Edusp - Editora da Universidade de São Paulo
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, 374
6º andar - Ed. da Antiga Reitoria - Cidade Universitária
05508-900 - São Paulo - SP - Brasil
Divisão Comercial: Tel. (Oxx11) 3091-4008 / 3091-4150
SAC(Oxx11) 3091-2911 -Fax (Oxx11) 3091-4151

www.usp.br/edusp - e-mail: edusp@edu.usp.br

Printed in Brazil 2005

Foi feito o depósito legal

SUMÁRIO

Prefácio - Fernando Limongi	11
Agradecimentos	23
1. Democratização e Oposição Pública	25
2. Qual a Importância da Poliarquia?	39
3. Seqüências Históricas	51
4. A Ordem Socioeconômica: Concentração ou Dispersão?	63
5. A Ordem Socioeconômica: Nível de Desenvolvimento	75
6. Igualdades e Desigualdades	91
7. Subculturas, Padrões de Clivagem e Eficácia Governamental	111
8. As Crenças de Ativistas Políticos	127
9. Controle Estrangeiro	177
10. A Teoria: Resumo e Qualificações	189
11. Pós-escrito: Algumas Implicações para Estratégias de Mudança	195
Apêndices	
A. 114 Países Classificados segundo a Possibilidade de Participação em Eleições e o Grau de Oportunidade de Oposição Pública	213
B. Poliarquias Contemporâneas, <i>circa</i> 1969	225
Índice Remissivo	229

DEMOCRATIZAÇÃO E OPOSIÇÃO PÚBLICA

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.

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 adicional¹.

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.

1. 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.

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

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 dife-

NOTA: Em publicação posterior (*On democracy*, 1998), Dalh resumiria essas oito garantias institucionais em seis:

- ^[1] Funcionários eleitos;
- ^[2] Eleições livres, justas e freqüentes.
- ^[3] Liberdade de expressão;
- ^[4] Fontes de informação diversificadas;
- ^[5] Autonomia para as associações;
- ^[6] Cidadania inclusiva.

rentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis². 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 inclusive 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 despido 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

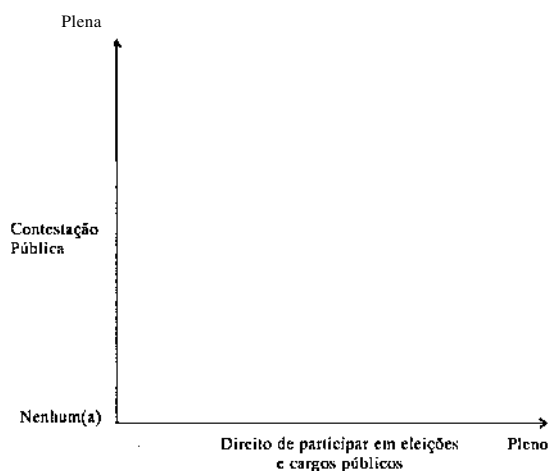
² Neste livro, os termos liberalização, competição política, política competitiva, contestação pública e oposição pública são usados indiferentemente para aludir a esta dimensão, e regimes com uma classificação relativamente alta nessa dimensão são freqüentemente referidos como regimes competitivos.

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.

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 1.2³. 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

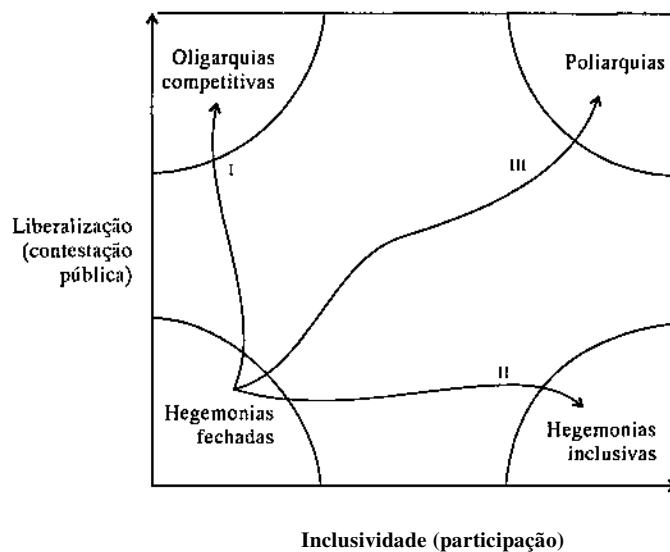


3. Uma lista de 114 países ordenados segundo essas duas dimensões será encontrada no apêndice A, Tab. A-1.

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 uma 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

Figura 1.2 Liberalização, inclusividade e democratização



percurso I representa uma mudança de uma 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 fechada para uma inclusiva.

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 inclusiva⁴.

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

4. 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 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

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.

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 *debat, 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.

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 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 terceira⁵. 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

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

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 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 oligárquicas⁶.

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 encon-

6. 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.

traria problemas de dados tão catastróficos que tornariam a empreitada altamente insatisfatória. Em princípio, as organizações subnacionais certamente poderiam ser

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.

localizadas ao longo das duas dimensões ilustradas nas figuras 1.1 e 1.2. 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.⁷ 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.

7. 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 [é menor o “custo de tolerância” quando menor for o conflito na troca de governo: situação e oposição].

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:

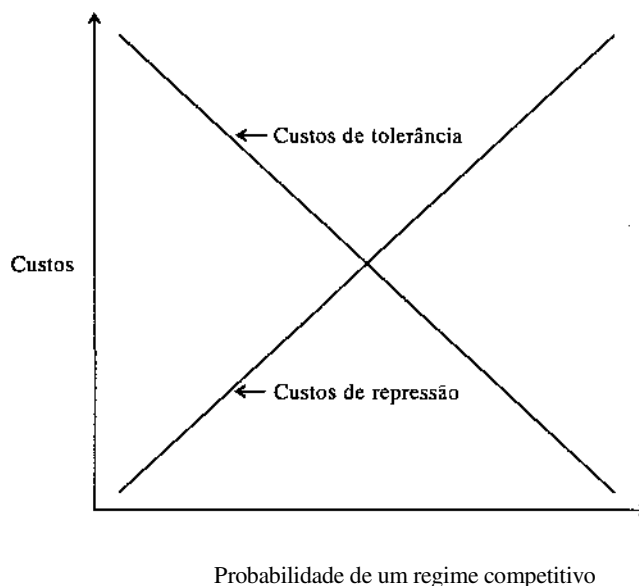
AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação [“custos de supressão/repressão”].

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?