

## **ELITISMO, PLURALISMO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: ABORDAGENS TEÓRICAS PARA O PROBLEMA DA REPRESENTATIVIDADE**

José Augusto Hartmann<sup>1</sup>

**Resumo:** Esta exposição visa pensar o problema da representatividade nas democracias liberais contemporâneas à luz das proposições pluralistas – reconhecidas pela defesa desse modelo de sistema político. Para construir essa análise, traz-se as problematizações realizadas pelo elitismo, que põe a questão da fatalidade do governo de uma minoria. As contribuições deste trabalho, então, dirigem-se no sentido de refletir sobre a representatividade política – tema muitas vezes questionado. Para isso, optou-se por mobilizar o que convencionou-se chamar de pluralismo, uma vez que, ao abordar o tema da responsividade, constroem um modelo que discute com a filosofia política liberal, sofrendo as influências do realismo dos elitistas. Para além da crítica pluralista ao elitismo, traz-se ao centro, as críticas à representatividade de teóricos da democracia participativa. Os resultados, ainda que não se proponha um trabalho empírico, vão no sentido de pensar um modelo explicativo e metodológico para o problema da representatividade política.

**Palavras-chave:** Elitismo; Pluralismo; Representatividade; Responsividade.

### **ELITISM, PLURALISM AND DEMOCRATIC PARTICIPATION: THEORETICAL APPROACHES TO THE PROBLEM OF REPRESENTATION**

**Abstract:** This exhibition aims to think the problem of representation in contemporary liberal democracies, in the light of pluralistic propositions – defense recognized by this political system model. To build this analysis, it brings up the problematizations performed by elitism, which raises the question of the fate of the government to a minority. The contributions of this work are directed towards reflecting on the political representation – a theme often questioned. For this, it was decided to mobilize what is usually called pluralism, since when addressing the issue of responsiveness, build a model that argues with the liberal political philosophy, suffering the influences of realism of the elitist. In addition to the pluralist critique of elitism, it brings up the center, the critique of the representation of the theorists of democratic participation. The results, although not propose an empirical work, go towards thinking explanatory and methodological model to the problem of political representation.

**Keywords:** Elitism; Pluralism; Representation; Responsiveness.

As possibilidades de representatividade política são constantemente postas em questão. Tema muitas vezes ligado aos estudos de elites políticas, esteve, deste modo, em destaque na consolidação do campo da Ciência Política com os autores elitistas como Mosca, Pareto e Michels. Esses autores aparecem como problematizadores do tema da representatividade, principalmente por imputar um aspecto mais realista ao pensamento político. O tema ainda poderia ser tratado desde as proposições de Schumpeter, que procurou apresentar uma teoria democrática realista, em que o eleitor era considerado consumidor, com participação apática e limitada (PATEMAN, 1992, p. 269). Essa concepção reforça, portanto, a necessidade de se reconstituir as proposições elitistas para a compreensão da questão, tendo-se a questão da efetividade ou não da representação.

A representatividade pode ser tomada, conforme proposição de Nádya Urbinati, considerando-se “formas de controle e supervisão dos cidadãos” (URBINATI, 2005). Assim, a

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pelo PPGCP da UFPR.

participação popular na formulação da agenda e na tomada de decisões seria o ponto chave de seu entendimento. Neste trabalho, levanta-se questões acerca da representatividade nas democracias liberais contemporâneas a partir do viés teórico do pluralismo – corrente fundamental neste campo de estudos.

Buscou-se considerar como o pluralismo apresenta uma teoria da democracia em que a representatividade é viável. Para além da problematização sugerida pelos elitistas, procurou-se abordar as considerações de Pateman (1992), que destaca em Robert Dahl, e no pluralismo, uma concepção acerca da democracia contemporânea enquanto controle da maioria sobre os líderes. Nesse sentido, a "igualdade política" referir-se-ia, no pluralismo, somente, à existência do sufrágio universal (um homem um voto)" (PATEMAN, 1992, p.19). Também considerando o pluralismo em Dahl, Steven Lukes define a *influência*, isto é, a capacidade de atores exercerem pressão quanto a tomada de decisões, como ponto central desse pensamento pluralista (LUKES, 1980, pp. 10-11).

Portanto, o texto é dividido do seguinte modo: inicialmente, a argumentação elitista, que aponta para a impossibilidade de efetiva representação política dada a lei de ferro da oligarquia (MICHELS, 1982) é considerada, questionando a possibilidade de representatividade. Num segundo momento, toma-se o pluralismo e as possibilidades de representação, ainda que considerando-se as dificuldades de uma participação mais ampla. Busca-se verificar como o pluralismo propõe uma teoria da democracia. Em seguida, aborda-se as críticas dos teóricos da participação. Por último, expõe-se algumas considerações, à guisa de conclusão considerando-se a problematização aqui exposta.

### **Elitismo**

Gaetano Mosca contribuiu para a formação do campo, principalmente ao propor uma Ciência Política que afastava critérios climáticos ou raciais de sua análise (Mosca, 1992, p.92). Identificava a existência de uma "tendência psicológica" ao progresso social e cultural no que chama de "três grandes raças", recusando critérios racialistas (MOSCA, 1992, p.93). Propunha, então, que a ciência política devesse se pautar na análise dos "fatos sociais" e na análise histórica, enquanto análise rigorosa de "fatos históricos" (MOSCA, 1992, p.95). O que os cientistas sociais e políticos deveriam observar seria: "Costumes sociais e organização política e administrativa dos diversos povos" (MOSCA, 1992, p.96) afim de que se verifique e prove os fenômenos de difícil acesso dessas ciências. Diferentemente de Max Weber, Mosca recusa critérios subjetivos e apontou para documentos formais como única fonte segura de informação (MOSCA, 1992, p.101). Seu interesse recaiu, portanto, sobre sociedades, que o autor definiu

como grandes organismos políticos com “numerosas reuniões de homens moral e politicamente unidos” (MOSCA, 1992, p.103).

Ponto comum à teoria das elites, da qual são os maiores representantes, além de Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels, é a ênfase dada no suposto fato do invariante governo da minoria. Os autores apresentam algo muito próximo do que Michels chamou de uma “lei de bronze da oligarquia” (MICHELS, 1982, pp.225-236), isto é, o fato de que sempre houve e haverão minorias que governam a maioria, a massa. Em Michels, essa “lei” refere-se a que onde ocorre organização, dá-se o concurso de formação de uma elite. Obviamente os argumentos e análises dos três autores não são exatamente os mesmos.

O primeiro dos autores aqui abordados, Mosca, afirma que em todas as sociedades se dá a ocorrência de uma classe dirigente ou política, que é caracterizada por ser uma minoria na direção das funções políticas e que monopoliza o poder, desfrutando das vantagens que disso decorre (MOSCA, 1992, p.106). Essas vantagens provêm do fato de que esse monopólio do poder permite a administração dos meios de subsistência. Portanto, organizando-se, a classe dirigente, que pode ter uma origem diversa, como militar, sacerdotal, hereditária, política (na medida em que leis tornam-se socialmente importantes), ou de outra ordem, passa a controlar bens escassos, necessários. Tal situação é, para o autor, irrevogável, assim como, a existência de uma liderança acima, mesmo, do organismo político – que tem um poder de pressão muito maior que do restante da “massa” sobre o restante da classe dirigente (MOSCA, 1992, p.107).

Gaetano Mosca põe como central na sua análise a organização. Para o autor, minorias têm interesses comuns, para o que se organizariam para realizar seus objetivos. É o fato de ser organizada que permite às minorias conseguir governar, apesar de qualquer iniciativa individual de dentro da maioria desorganizada (MOSCA, 1992, p. 110). Para que uma minoria se faça dirigente, precisa, contudo, de fundamentos morais e legais (MOSCA, 1992, p. 131). As minorias organizadas originam-se da comunhão de valores irracionais comuns. São “tipos sociais” que, na medida em que o contato entre diversas civilizações aumenta (não podendo simplesmente destruir os outros), passa-se a, somente, impor esses valores aos demais. O que faz surgir os tipos nacionais (MOSCA, 1992, p. 138). Quanto maior a união moral, entendida como crenças religiosas e políticas, estratos sociais, cultura intelectual, línguas, hábitos e costumes familiares (MOSCA, 1992, p. 161), entre as classes sociais, maior “a força ou a debilidade que em certos momentos mostram alguns organismos políticos” (MOSCA, 1992, p. 158).

Pareto, assim como Mosca, também destaca elementos psicológicos na análise social. Entretanto, destacamos, em Mosca não se verá referência a uma qualidade biológica. (MOSCA, 1992, p.91-92) Pareto, por seu turno, destaca duas partes distintas das ações não-lógicas, como a

política: os Resíduos, parte instintiva, sentimentos, que sustentam muitas ações, e as Derivações, que são as tentativas de explicar, justificar e/ou demonstrar a primeira, muitas vezes por sofismas (PARETO, 1984, p.61). Desse modo, os Resíduos são a verdadeira motivação dos atores, encontram-se na subjetividade e dirigem as decisões, entretanto não são sempre abertamente declarados, sendo que muitas vezes suas Derivações consistem de explicações pseudológicas para dados instintivos que não se conhecem ou controlam (PARETO, 1984, p.67). Portanto, para Pareto, os estudos sociais devem se concentrar nos Resíduos, isto é, em aspectos psicológicos, para não serem uma vã descrição de explicações pseudológicas ou mesmo lógicas, mas não fulcrais (PARETO, 1984, p.70).

Pareto passa, então, a defender uma heterogeneidade natural dos seres humanos. Essa diferença estaria presente em aspectos físicos, morais e intelectuais (PARETO, 1984, p.75). Daí decorreria a separação social entre superiores, a “classe eleita (elite)”, podendo ser de governo ou não, e inferiores, a “classe não-eleita” (PARETO, 1984, pp.76-77). Ocorre que muitas vezes, por hereditariedade, alguém esteja dentro da “classe eleita”, use sua “etiqueta”, sem que seja naturalmente pertencente a ela (PARETO, 1984, p.77). As “aristocracias” que se formam nas “classes eleitas” não permanecem eternamente, sendo que se dá uma contínua “circulação das elites” (PARETO, 1984, p. 78). Por isso, afirma o autor, a “história é um cemitério de aristocracias”. (PARETO, 198c, p. 81) Entretanto, essa circulação não promoveria a qualidade das “classes eleitas”. Muitas vezes, devido ao uso das “etiquetas” hereditariamente as aristocracias decrescem qualitativamente (PARETO, 1984c, p.81), e incitados por “elementos superiores”, “elementos inferiores” promovem uma Revolução, isto é, retiram a “aristocracia” presente que é substituída por outra (PARETO, 1984, p.82).

O terceiro dos autores elitistas analisados, Robert Michels, concorda com os demais quando afirma que “Quem diz organização, diz oligarquia” (MICHELS, 1982, p. 238). Mas, inversamente ao que afirmava Mosca, para Michels são as organizações criadoras de minorias. Michels aponta para uma aparente contradição, que o levará a uma profunda crítica da democracia. Para o autor a organização é necessária aos indivíduos, principalmente os mais fracos. Porém, é a organização que gera oligarquia (MICHELS, 1982, pp. 15-16).

O primeiro grupo de dificuldades para a “soberania das massas” é de ordem mecânica e técnica, relativa à impossibilidade de reunião de todos, que acabam por delegar para serem representados (MICHELS, 1982, pp.17-18). Na medida em que aumenta a necessidade de especialização, forma-se uma burocracia e destacam-se chefes especializados, seja nos parlamentos, seja nos partidos. O mesmo ocorre nos partidos socialistas, aqueles que teriam menor tendência aristocrática. Cada vez mais, conseqüentemente a esse processo de

especialização, havendo necessidade de uma prontidão de membros preparados ao embate, diferencia-se uma “minoría dirigente” da “maioría dirigida” (MICHELS, 1982, p.21).

Somada as causas técnicas e administrativas, Michels apresenta causas de ordem psicológica. As “massas” têm indiferença à participação partidária, estando mesmo “encantada por ter encontrado indivíduos dispostos a cuidar dos seus assuntos” (MICHELS, 1982, p.35). Assim, a massa garante, por meio de gratidão, “uma espécie de auréola de santidade e de martírio [...] em troca dos serviços prestados [pelos líderes partidários]” (MICHELS, 1982, p. 39). Deste modo, as “multidões se curvam sempre, e de bom-grado ao jugo dos indivíduos célebres” (MICHELS, 1982, p.47). O terceiro conjunto são os fatores intelectuais. Aqui, destaca-se, pela instrução, a superioridade dos dirigentes, que ganham experiência com os anos no parlamento (MICHELS, 1982, p.53).

Portanto, concomitantemente ao desenvolvimento das organizações, como do partido socialista (social-democrata), se dá um processo de elitização. A burocratização do partido privilegia o distanciamento das “massas” e, também, a ascensão de chefes. Formada uma oligarquia, a disputa concentra-se “entre os que estão dentro e os que esperam do lado de fora, entre os capitães e os aspirantes ao capitánato” (MICHELS, 1982, p.97). Cheios de vaidade, os chefes passam a se crer grandes homens, e fazem de tudo para permanecerem no poder. Mesmo desiludidos, já não podem deixar para trás, pois dependentes financeiramente do partido, apenas abandonam o “idealismo” socialista (MICHELS, 1982, pp.118-119). Esse processo é, sugere Michels, avassalador mesmo sobre ações profiláticas. A formação de oligarquias em organizações surge, então, como uma lei de bronze que não se pode combater. Mesmo os partidos operários não resistem a essa lei, pois sua centralização “repousa sobre os mesmos fundamentos do Estado: autoridade e disciplina (MICHELS, 1982, p.221). A necessidade de centralização e organização, por sua vez, nasce do fato de que “a única alternativa é a de que a riqueza social só poderá ser administrada de forma satisfatória por intermédio de uma burocracia ampla” (MICHELS, 1982, p. 229).

Percebe-se, portanto, o desencantamento que esses autores apresentam em relação à representação política. O que está em jogo, pode-se perceber nas três conclusões, é a direção que uma minoría dará à maioría – sem que isso signifique representação da vontade da maioría.

No decorrer do século XX o debate acerca desse problema tomou novos rumos, encaminhando a Ciência Política para um aprofundamento do que se convencionou chamar de estudos de “elites políticas” (PERISSINOTTO; CODATO, 2008). A partir daí, construíram-se diversas contribuições e correntes teóricas, que propunham diferentes estratégias para a abordagem do problema.

Uma das mais significativas contribuições ao campo é, incontestavelmente, o pluralismo. Em um artigo de 1962, Bachrach e Baratz apresentam as diferenças entre o pluralismo e o elitismo do início do século XX. A diferença inicial estaria calcada em que elitistas compreendem o poder como exercício centralizado, enquanto pluralistas o veriam descentralizado (BACHRACH; BARATZ, 2011). O poder, para os pluralistas, estaria relacionado à tomada de decisões. Quem toma as decisões exerce poder, enquanto os demais aceitam ou não o poder desse grupo. Contudo, a crítica ao elitismo realizada por Robert Dahl, apontou para a formação de lideranças políticas profissionais, capazes de articular as preferências individuais e, assim, agrupar contingentes eleitorais, tornando-se representante desses grupos de eleitores (PIO; PORTO, 1998, p.300). Desse modo, para o pluralismo, os indivíduos interessados pela política reunir-se-iam em grupos de apoio ou oposição a alguma proposta, enquanto os desinteressados elegeriam os primeiros, desconsiderando a existência de alguma “elite dirigente” permanente, como afirmavam os elitistas (PIO; PORTO, 1998, pp.302-303). O Estado apresentar-se-ia, deste modo, como uma arena neutra ocupada por minorias organizadas que teriam por objetivo implementar as suas preferências.

### **Pluralismo**

Tendo como problema a questão do poder e da democracia, a teoria pluralista lança mão do comportamentalismo (behaviorismo), destacando o papel dos atores sociais, contra um institucionalismo engessado a um formalismo que se preocupa somente com regras constitucionais, como se a política fosse regida apenas por essas (“velho” institucionalismo).

O pluralismo visou romper com essa tradição, analisando o comportamento “real” dos atores sociais. Além disso, o pluralismo visa ser ciência, no sentido empírico, buscando escapar de um caráter especulativo, próprio da filosofia política, afirmando ser necessário testar as proposições teóricas. David Easton também houvera verificado a formação de uma corrente na Ciência Política que passaria a privilegiar o comportamento. Entretanto, afirma haver um “movimento do comportamento”, ainda que, verifica, a maioria desses pesquisadores atua entre a pesquisa de comportamento e um método institucional tradicional (EASTON, 1968, pp.24-25). A formação de um método comportamentalista, a que está associado o pluralismo, passaria pela "volta ao indivíduo como ponto focal de uma pesquisa política" (EASTON, 1968, p.28). A Ciência Política comportamentalista teria de considerar dois pontos fundamentais: 1) a empiria e 2) "localizar unidades estáveis", assim como partículas na física (EASTON, 1968, p.35). A partir dessas unidades básicas, poder-se-ia fazer generalizações e verificar padrões, objetivo final das ciências sociais (EASTON, 1968, p. 36). Portanto, o que Easton propunha, era que se verificasse

sistemas sociais e políticos como sistemas de comportamento, e não estruturais, característico do institucionalismo que o autor estava criticando. Para o autor, que visava um novo institucionalismo, as ações são orientadas visando afetar valores. Exitosas, passam a afetar a todos, determinando comportamentos. Deste modo, o comportamento pode ser considerado ponto central dessa posição.

Deste modo, o conhecimento científico da política, nessa perspectiva comportamentalista, que estará presente no pluralismo, deve ser passível de teste, sem que se fixe em mera conceituação. John G. Gunnell, afirmará que o pluralismo tem dois aspectos: um descritivo e outro normativo (GUNNELL, p. 253). Entretanto, expõe Robert Dahl, uma Ciência Política pluralista deve tratar apenas de uma “reação observável”, conseqüentemente tendo por princípio um objeto empírico (DAHL, 1989a, p.103).

As democracias liberais contemporâneas têm como justificativa a busca pela melhor forma possível de garantir responsividade dos governantes para os governados. Lançando mão do comportamentalismo, isto é, destacando o papel dos atores sociais como objeto de estudo, a teoria pluralista, questiona se é possível construir um sistema para se chegar a decisões que sejam compatíveis com a igualdade política e que, simultaneamente, defenda os direitos das minorias.

Dahl parte deste que era o questionamento de um dos principais teóricos do liberalismo norte-americano, James Madison, que, segundo o politólogo, não resiste ao exame prático, pelo que chamará aquela de teoria populista (DAHL, 1989a, p.93). O autor de *New Heaven* propõe por à prova empírica a teoria madisoniana, colocando o problema da intensidade. Dahl verificará que minorias desejam mais intensamente seus objetivos, em detrimento de uma maioria total ou quase indiferente (DAHL, 1989a, p.93). De algum modo, os regimes poliárquicos deveriam, e isso já em Madison, resguardar o interesse da minoria, principalmente quando é relativamente grande. Tem-se, então o problema da medição de intensidades, esse um problema lançado pelos pluralistas. Devido a esta dificuldade, não seria razoável medir somente escolha: "Neste sentido, de medir intensidades de sentimentos ou sensações, carece de sentido dizer que A prefere x a y mais do que B prefere y a x." (DAHL, 1989a, p.101) Daí a necessidade de se analisar comportamentos, afim de se perceber preferências (DAHL, 1989a, p.102). Os mecanismos verificados por Dahl, passíveis de teste, para assegurar as preferências das minorias seriam as regras constitucionais, um sistema social de interesses diversificados e o fato de que os indivíduos se reconhecem em mais de um grupo, tornando concorrente entre si própria a maioria.

Criticando o modelo de elite dirigente dos elitistas, Robert Dahl afirma que a defesa de que “as coisas são dirigidas por ‘alguém’” isto é uma elite, não se sustenta (DAHL, 1970, p.90).

Isso pois, um tal sistema explicativo parte da noção de que um grupo, uma classe, partidos, indivíduos exercem influência e/ou poder sobre os demais. Apresenta-se, inicialmente, a dificuldade em medir a influência ou poder, além de que, de qualquer modo, isso precisaria ser realizado empiricamente, o que não fazem os elitistas (DAHL, 1970, p.92). Deste modo, poder-se-ia analisar um “grupo de controle”, isto é, um grupo que seus interesses geralmente prevaleçam – esse seria uma elite dirigente se não fosse apenas um controlador das regras democráticas (DAHL, 1970, pp.93). O fato de grupos terem mais influência que outros não quer dizer que sejam elite dirigente.

No *Who Governs?* Dahl destacará outro ponto central da análise pluralista, a saber, a posse ou não de recursos (sociais, políticos). Isso pois, os recursos são fonte potencial de influência. Destaca-se que a posse de determinados recursos não é sinônimo de influência. A influência depende não só da quantidade de recurso, se são aplicáveis na área pretendida, mas depende, também, de aplicação com eficiência (DAHL, 1989b, p.272). Deste modo, as estratégias dos atores para transformar recursos em influência são fundamentais. Destaca-se ainda, que inseridos numa rede relacional, algumas vezes com vários outros grupos, deve-se considerar recursos agregados, originários dessas relações (DAHL, 1989b, p.273). Além disso, os objetivos dos indivíduos são diferentes de acordo com sua condição social, além de subjetividade (DAHL, 1989b, p. 275). Não obstante, Dahl verificará, ao analisar recursos como renda, posição social, educação, ocupação e moradia que quem detém mais recursos participa, preferencialmente, profissionalmente da política, enquanto com menos recursos participam com menos profundidade, o que aponta para a importância deste exame (DAHL, 1989b, p. 282).

Sendo a democracia um ideal, o que caracterizaria um regime plural, poliárquico – o mais próximo de uma democracia – seria “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (DAHL, 2005a, p.25). Dahl, portanto, aproxima-se dos elitistas ao reconhecer que a posse e o uso de determinados recursos faz com que minorias sejam privilegiadas para controlar o Estado, mas, por outro lado, defende que outros grupos possam ser atendidos. Do contrário, ter-se-ia regimes oligárquicos ou hegemonias fechadas. A participação e contestação, propõe Dahl, propicia a substituição de grupos tradicionais e permitem a inclusão de novas minorias. Gunnell afirma que em *Who govern's* de 1961, Dahl fará a crítica do modelo de elite dirigente dos elitistas, apontando para diferentes grupos de interesse como formuladores das regras do jogo, ao invés de uma única elite (GUNNELL, 1996, pp. 262-263). Portanto, para o pluralismo, os regimes poliárquicos se caracterizam pelo fato de que vários pequenos grupos podem participar do jogo democrático, garantindo, assim a representação das minorias (GUNNELL, 1996, p. 261).

Na Poliarquia, Dahl definiu um modelo de Estado democrático (ideal), em que a democracia é definida como “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (DAHL, 2005, p.25). Medir-se-ia a aproximação à democracia pela responsividade do Estado, analisando-se, para isso, a possibilidade de contestação e o direito de participação dos cidadãos. Não havendo uma democracia completa, mas sendo este um conceito que representa o ideal de responsividade, os Estados com maior liberdade de contestação pública e inclusividade, ou participação, seriam poliarquias, enquanto seu extremo oposto, hegemônias fechadas. Haveria ainda oligarquias competitivas, Estados em que se permite contestação pública, porém sem participação, e hegemônias inclusivas, com participação, mas sem contestação pública. Segundo esse sistema, as poliarquias podem ser analisadas essencialmente em “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” (DAHL, 2005, pp.33-34).

Nota-se que mesmo as poliarquias, segundo Robert Dahl, não são caracterizadas pela participação de toda a população, e os Estados que não se caracterizam por serem poliarquias têm uma sofrível participação ou abertura para contestação. De qualquer modo, o Estado não é composto, mesmo em poliarquias, pela maioria, mas por minorias organizadas. Deste modo, dada a incapacidade de organização da maioria, estabelecida em muitos grupos de interesse, o Estado acaba por representar o interesse de algumas minorias organizadas. Destaca-se, portanto, a ação de elites no governo dos Estados, mesmo poliárquicos. Não obstante, deve-se considerar que quanto maior a participação e a contestação, maior a importância da maioria em relação às minorias organizadas.

Frente a menor significância dada por aqueles que Dahl chamou de democratas liberais ou radicais, Mosca e Croce, à democracia parlamentar, que poderia ser classificada como poliarquia ou quase-poliarquia, o pesquisador americano defende esse modelo em relação aos regimes menos responsivos. Mosca e Croce apontavam para o caráter pouco inclusivo em qualquer regime político, uma vez que para eles “todo regime é dominado por uma minoria governante” (DAHL, 2005, p.39), o que Dahl não desconsidera. Entretanto, para Dahl, relativamente a regimes hegemônicos duramente repressivos, as diferenças para as poliarquias são muito sensíveis, o que levou até mesmo Gaetano Mosca a confessar ser o parlamentarismo melhor que o fascismo em 1925 (DAHL, 2005, pp.39-40). Poliarquias plenas caracterizar-se-iam, diversamente dos modelos menos responsivos, segundo Dahl, por propiciarem:

[...] 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. (DAHL, 2005, p.41).

A maior participação e contestação, propõe Dahl, propicia a substituição de grupos tradicionais e permitem a inclusão de “partidos mais eficazes em atrair as classes médias” (DAHL, 2005, p.44). Havendo tal processo inclui-se uma maior parcela da população na representatividade realizada pelo governo, ainda que jamais se alcance a totalidade. Nas poliarquias existentes, verificadas na pesquisa do autor, Robert Dahl argumenta que sua formação se deu principalmente pelo aumento da contestação pública, seguido pelo aumento da inclusividade. Isso possibilitou um processo em que “as regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição crítica da política não partidária para a competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito” (DAHL, 2005, pp.53-54).

Evidencia-se, portanto, a ênfase dada no modelo dahliano da condicionante para a participação política do interesse de grupos e indivíduos. A participação política se daria, somente quando os indivíduos notassem que seus interesses estivessem em jogo (Pio; Porto, 1998, p.300). Nesses casos ocorreriam as alianças, formadas pelo agrupamento de indivíduos “em diferentes coalizões, contra e a favor” (PIO; PORTO, 1998, p. 301). Desse modo, poder-se-ia verificar “grupos de interesses [...] mutáveis em sua constituição e poder político” (PIO; PORTO, 1998, p. 301). A segurança das regras do jogo garantiria, assim, a poliarquia. Tal segurança permitiria aos grupos organizados e com maior capacidade de convencimento ter “maior capacidade de realizar seus interesses” (PIO; PORTO, 1998, p. 302).

Portanto, no modelo pluralista, as sociedades são percebidas “como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano” (ROCHA, 2005, p.12). Nesse modelo, o Estado não recebe o peso de uma instituição definidora das relações políticas, mas se “adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*” (ROCHA, 2005, p.12).

Constituídos enquanto Estado, os membros das elites organizadas podem se utilizar de meios para eliminar oposições, sejam violentos ou não. Essas práticas dependem do custo da tolerância às oposições. Segundo Dahl, num dos axiomas apresentados na Poliarquia, a probabilidade de tolerância “aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções sócio-econômicas para eliminar uma oposição” (DAHL, 2005, p. 64).

Sendo favorecida a política competitiva, isto é, sendo os custos para eliminar oposição mais alta que a tolerância a ela, pode-se afirmar existir uma “ordem social pluralista”, diferentemente de uma “ordem social centralmente dominada”, quando prevalece a hegemonia (DAHL, 2005, pp. 66-67). Uma ordem pluralista tende a ser desenvolvida na medida em que se promova a igualdade de recursos políticos, para o que a distribuição de recursos econômicos também é considerada importante, não permitindo antagonismos que possam produzir um colapso do governo instituído (DAHL, 2005, p. 111). Além dos fatores econômicos, outros fatores aparecem como essenciais para a estabilidade de um governo. Dahl não desconsidera a importância das relações institucionais na manutenção das poliarquias, afirmando que aquelas que mantiveram um executivo forte desde o século XIX tiveram maior êxito na sua manutenção. Outra característica verificada pelo autor é a presença de partidos políticos, capazes de granjear em si os conflitos, tornando-os toleráveis (DAHL, 2005, p. 124).

Portanto, poder-se-ia aproximar as ordens sociais centralmente dominadas ao conceito elitista de “elite dirigente”, ainda que Dahl aponte para a fragilidade da afirmação de “que em alguns sistemas políticos determinados há grupos de pessoas que de algum modo exercem poder ou influência sobre outros participantes do sistema” (DAHL, 1970, p.91). Isto pois, não se poderia constatar uma elite dirigente sem que essa exercesse influência ou poder. Assim, poder-se-ia definir que “elite dirigente [...] é um grupo de controle menor do que a maioria e que não é um simples arranjo de regras democráticas. É uma minoria de indivíduos cujas preferências regularmente prevalecem em casos de diferenças acerca da escolha de objetivos políticos fundamentais” (DAHL, 1970, p.93). Não se pode desconsiderar que, para Dahl, aqueles que não se interessam em se organizar para tornar-se elite, ainda assim têm a possibilidade de apoiar ou rejeitar as elites organizadas.

Dahl também diferencia poder de influência, logo que, para o autor, poder pode ser exercido sobre um objeto ou animal, diferentemente de influência (DAHL, 1981, p. 26). Enquanto “poder” consiste em fazer com que alguém, ou alguma coisa, execute algo ainda que não sendo de sua vontade, “influência” pode ser apresentada por um modelo em que “se há duas pessoas num sistema, A e B, A influenciará B na medida em que o comportamento de B se alterar no sentido desejado por A” (DAHL, 1981, p.26.). A ação de B, em reconhecer e realizar a vontade de A, caracteriza-se por ser uma “influência manifesta” (DAHL, 1981, p.27). Entretanto, eventualmente pode se dar uma “influência implícita”, conceituada do seguinte modo: “Se A deseja o resultado X, então, mesmo que A não aja com a intenção de causar o comportamento de B de modo a realizar X, estará exercendo influência implícita sobre B se seu desejo de que X se realize causar atos de B no sentido da realização de X” (DAHL, 1981, p. 27). Assim, destaca-se

que a influência somente pode ser exercida sobre alguém, diferentemente de poder. No modelo de “elite dirigente”, sempre há uma minoria que detém o poder, e, por outro lado, uma maioria sobre quem o pesa, o que não é verificado por Dahl em ordens sociais pluralistas. Para Dahl dificilmente poder-se-ia verificar uma “elite dirigente” porquanto “o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos” (ROCHA, 2005, p.12). Não se localiza no Estado, portanto, o único veículo do sistema político, mas:

[...] são as demandas e apoios (inputs) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (outputs). O governo e suas políticas são vistos como resultado dos inputs vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (ROCHA, 2005, p.13).

Para o desenvolvimento de poliarquias, segundo Robert Dahl, não pode ser verificado um único fator de formação, uma vez que “fatores explanatórios usuais – nível de desenvolvimento socioeconômico, urbanização, educação, dimensão da classe média, renda per capita, e assim por diante” (DAHL, 2005, p.136), não contemplam uma definição satisfatória. Um fator fundamental a todas poliarquias e outros regimes, apontado por Dahl, é a crença na legitimidade do regime (DAHL, 2005, p.136). Logo, as crenças políticas de uma população são essenciais para a fundamentação de um regime. Destaca-se, segundo o autor, as crenças de algumas pessoas, uma vez que “em todos os sistemas pessoas diferentes provocam um impacto desigual nos resultados políticos” (DAHL, 2005, p. 129). Deste modo, algumas pessoas acabam por influenciar as crenças dos demais, alheios aos processos decisórios mesmo em poliarquias, tornando-se fundamental ao pesquisador conhecer “quem alimenta quais crenças” (DAHL, 2005, p. 129).

Desse modo, Dahl se aproxima da explicação culturalista, uma vez que, segundo o autor, “as diferenças na cultura política de vários países ajudam a entender as diferenças na natureza de seus sistemas políticos” (DAHL, 2005, p.159). As crenças políticas dependeriam da formação individual, em momentos de receptividade de cada um. Isso, por sua vez, dependeria tanto da exposição que alguém é submetido a determinadas crenças políticas, quanto “do prestígio de seus defensores e antagonistas e dos êxitos ou fracassos das pessoas, organizações e instituições que simbolizam a crença” (DAHL, 2005, p.163). As crenças políticas acabam por ser alimentadas pelos ativistas políticos àqueles que não participam diretamente das organizações de governo. Assim, a crença subjetiva legitima um determinado sistema político e acaba por ter um “desenvolvimento autônomo não inteiramente sob o controle ou a manipulação de interesses sociais” (DAHL, 2005, p.166). O que é fundamental na formatação de uma crença “é a cultura

em que o indivíduo é criado, pois ele é condicionado a interpretar os acontecimentos de sua vida de uma determinada maneira” (DAHL, 2005, p.167). Destaca-se, ainda, a possibilidade de um controle estrangeiro, que modifica a natureza dos ativistas políticos, moldando uma nova relação entre os indivíduos e o sistema político (DAHL, 2005, pp.177-187).

Entretanto, cabe ressaltar, para Dahl não há um único motivo para a formulação de um sistema político. O autor apresenta, ao longo de sua Poliarquia, “sete conjuntos de condições complexas” (DAHL, 2005, p. 189), que não podem ser analisados por um gráfico rígido, em que bastaria alinhar os fatores e obter o resultado entre poliarquias, regimes hegemônicos ou oligarquias. Poder-se-ia analisar a construção histórica, a ordem socioeconômica, o desenvolvimento econômico, a igualdade/desigualdade social, o pluralismo subcultural, a dominação estrangeira ou as crenças dos ativistas políticos. Entretanto as peculiaridades que o conjunto dos fatores acaba por formular em um país gera uma realidade específica.

Deste modo, não há garantias de que todos os países caminham para uma poliarquia. A constituição desses regimes passa por uma complexa cadeia de elementos. O que aqui é destacado é a característica fundamental de responsividade do Estado para sua definição como poliarquia. A constituição de um Estado nesses moldes passa, sobretudo pela crença individual nesse sistema como o mais adequado. Contudo, não são todos os indivíduos que participarão das decisões governamentais. Destacam-se grupos organizados na formulação e decisão. Nesse ponto, a figura dos ativistas políticos é fundamental, pois são eles que, como agentes políticos, contribuirão ou não para a estruturação de uma crença política.

Portanto, o pluralismo aponta para a possibilidade de representatividade política, desde que, considerando a baixa participação, tenha-se a influência dos grupos como meio de influenciar os tomadores de decisão. Além disso, Jawdat Abu-El-Haj (2008) explica que Dahl chega a superar tal “[...] definição processual da democracia e assume a maximização da igualdade na qualidade de meta suprema”. Portanto, para Dahl, afirma Abu-El-Haj, “[...] a ciência política não se deve contentar com a poliarquia como a democracia possível, mas precisa de dismantelar os mecanismos constitucionais que limitam a igualdade de condição” (ABU-EL-HAJ, 2008, p.177).

### **Democracia Participativa**

Esse sentido de que a poliarquia não é o bastante, é encontrado, mas propondo-se abandonar a democracia representativa em prol de um outro modelo, participativo, em Carole Pateman. Um dos aspectos fundamentais dessa teoria participativa seria a defesa da educação como fonte de igualdade política e desenvolvimento das capacidades humanas (PATEMAN,

1992, p. 33). Rousseau, por exemplo, defendia uma sociedade em que todos tivessem uma proximidade econômica (pequenos proprietários) e liberdade, afim de que houvesse interdependência (PATEMAN, 1992, p. 36). Outro ponto elementar é a importância dada à participação a nível local, como forma do indivíduo se preparar e se educar para discussões maiores e para a própria noção do voto (PATEMAN, 1992, p.46). De modo similar, Céli Pinto, ao analisar a teoria democrática, procura um modelo em que se tenha um regime “potencialmente capaz de gerar justiça e inclusão social” (PINTO, 2004, p. 97). Quanto a isso, afirma a autora que:

[...] a democracia representativa tal como se consolidou no século XX não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta. Sejam seus limites entendidos como decorrência de uma crise da representação, sejam vistos como uma condição da própria natureza da democracia representativa, a solução encontrada pelos críticos aponta para formas alternativas de participação, tanto no sentido de substituir a representação, como no de criar instrumentos que favoreçam a *accountability* (PINTO, 2004, p.97).

Para tanto, Céli Pinto propõe um modelo em que se combine representação e participação. O trabalho empírico, que sustenta as afirmações da autora, buscou casos de constituição de modelos participativos – mais especificamente modelos com “relação direta entre os movimentos [sociais] e a política institucional” (PINTO, 2004, p. 98). Dos quatro modelos analisados, dois deles apresentaram uma íntima relação entre o modelo institucionalizado e o participativo, enquanto outros dois são frutos de uma relação tensa entre essas esferas.

Essas duas experiências de democracia participativa têm uma natureza completamente distinta daquelas analisadas anteriormente. Enquanto o grupo movimento na Índia e as organizações locais na África do Sul foram frutos de uma relação de tensão com as autoridades constituídas e se apresentavam claramente como alternativas ao Estado, as experiências de Kerala e Porto Alegre floresceram porque tanto o Estado indiano como a cidade brasileira são governados por partidos políticos de esquerda que têm como projeto esse tipo de participação (PINTO, 2004, p.101).

Nos casos que apresentaram essa proximidade entre as instituições representativas e as participativas, pode-se ter um modelo de alargamento da esfera pública, com maior presença da sociedade civil e maior possibilidade de eficiência – entendida como justiça e inclusão social. Céli Pinto destaca que quanto ao “êxito das políticas participativas nessas regiões: em ambas, observam-se níveis de desenvolvimento muito superiores se comparados às demais regiões de seus respectivos países” (PINTO, 2004, p.102). Essa participação não se refere à quantidade de

participação, mas à forma. O que se espera, com esse modelo, é uma forma capaz de gerar *accountability*, considerando o modelo representativo como incapaz, pois limitado. Considera-se, portanto, nessa teoria democrática, a ação estratégica dos partidos e parlamentares, entretanto, não obstante pensa-se na possibilidade de aumentar o controle e capacidade de tomada de decisões da população.

No mesmo sentido incluir-se-á a proposição de Leonardo Avritzer. Com essa análise busca-se incluir na discussão o tema da *advocacy*. Para o caso brasileiro, Avritzer identifica um aumento da participação da sociedade civil desde a redemocratização. Disso decorre o problema da legitimidade/autorização de atores da sociedade civil que passam a representar segmentos sociais (AVRITZER, 2007, pp.443-444). Para a solução dessa questão, Avritzer propõe “um conceito de representação relacional” (AVRITZER, 2007, p. 445). Com isso, procura “dissociar representação de autorização e associá-la a um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los” (AVRITZER, 2007, p.445). Procura, portanto, um conceito mais amplo para representação, que envolva não somente as instituições tradicionais (partidos, eleições, parlamentos, etc.). Para isso, busca “a contribuição de Urbinati pensando o político como um contínuo no qual a eleição é um momento relevante, ainda que apenas um momento, [assim] quanto a contribuição de Dryzek, pensando a necessidade de institucionalizar novas formas de discurso” (AVRITZER, 2007, p.456). Contudo, um ponto central na contribuição de Avritzer é a conclusão de que “[...] não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia” (AVRITZER, 2007, p.457).

Essas contribuições visam apresentar um modelo de democracia assumidamente normativo, diferentemente da teoria contemporânea, que procura cobrir-se com uma veste de neutralidade. Nesse sentido uma das contribuições fundamentais é a de Jürgen Habermas, que apontou para a significância nas decisões legislativas de outras origens discursivas (HABERMAS, 1995, p.48).

### **Considerações finais**

O pluralismo, ao não reconhecer uma elite dirigente que imponha sua vontade acima de qualquer interesse incompatível ou oposto, aponta para uma teoria da democracia em que a representação é viável. O Estado poliárquico apresenta-se como uma esfera neutra que propõe respostas às demandas dos indivíduos ou grupos. Ainda que a organização dos grupos pese, pois aqueles que detêm mais recursos sociais e os aplica de melhor modo, têm, via de regra, suas preferências privilegiadas, a representatividade, mesmo que não garanta a satisfação dos

interesses de todos os grupos, é garantida na mesma medida em que o sistema se torna mais poliárquico, isto é, se esforce em responder as demandas dos governados, da maioria.

A capacidade de mobilização, portanto, já pensada pelos elitistas, ganha, no pluralismo, o tom de uma possibilidade de se ver interesses atendidos. Sobretudo, o que o pluralismo afirma, é a possibilidade de acesso ao Estado por qualquer minoria organizada. Nesse aspecto, o pluralismo estaria resgatando a máxima de que, apesar de todas as suas limitações, a democracia seria a melhor forma possível de governo, pois a mais capaz de representação.

Contudo, os Estados, ainda que democracias liberais, não são iguais. Dahl apresenta a democracia enquanto um ideal. O termo poliarquia representa, na sua concepção uma forma mais adequada, pois identifica a participação de agentes diversos. Quanto maior a possibilidade de participação desses agentes, mais próximo da democracia encontra-se uma poliarquia. A responsividade, a capacidade de resposta do Estado para as demandas dos grupos, assim como a própria possibilidade de apresentar essas demandas, é o que torna o modelo como mais adequado, segundo Dahl.

Essa concepção não é totalmente aceita pelos defensores de um modelo participativo (PATEMAN; PINTO; AVRITZER). Nesse caso, espera-se que as instituições permitam aberturas que levem a maioria à tomada de decisões. Democracia não poderia ser confundida com direito de voto. A possibilidade de influenciar os decisores, ainda mais quando essa influência necessita de robustos recursos (sejam de que ordem forem), também não seria o bastante para essa crítica à representatividade. Nessa concepção, a orientação da agenda pública deve ser ampliada assim como criados mecanismos de decisão mais alargados. As políticas públicas precisariam sair dos gabinetes e serem elaboradas nas comunidades.

## Referências

- ABU-EL-HAJ, J. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna [Versão eletrônica], *Análise Social*, v. XLIII, n. 1, 2008, p. 159-180.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação, *Dados – revista de ciências sociais*, v. 50, n. 3, 2007, p.443-464.
- BACHRACH, P., & BARATZ, M. S. Duas faces do poder, [Versão eletrônica], *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, 2011, p. 149-271.
- DAHL, R.. *Análise política moderna*. Trad.: Bath S. Brasília: UNB, 1981.
- DAHL, R. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: AMORIM, M. S.(org.), *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 90-100.
- DAHL, R.. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad.: PACIORNIK, C. M. São Paulo: EdUSP, 2005.

- DAHL, R. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1989.
- EASTON, D. Teoria e pesquisa de comportamento. In: EASTON, D. *Uma teoria da análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968, p. 19-46.
- GUNNELL, J. G. The genealogy of american pluralism: from Madison to Behaviorism, *International Political Science Review*, v. 17, n. 3, 1996, p. 253-265.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia, *Lua Nova*, n. 36, 1991, p. 39-53.
- LUKES, S. *O Poder: curso de introdução à Ciência Política*. Brasília-DF: UnB, 1980.
- MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- MOSCA, G. *La classe política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PARETO, V. *Pareto*. São Paulo: Ática, 1984.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERISSINOTTO, R. CODATO, A. Por um retorno à Sociologia das Elites [Versão Eletrônica], *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, 2008, p. 7-15.
- PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação [Versão Eletrônica], *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004, p. 97-114.
- PIO, C. & PORTO, M. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: M. G. Rúa & M. I. V. Carvalho (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília-DF: Paralelo 15, 1998, p. 291-314.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações, *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, 2005, p. 11-28.
- TRUMAN, D. B. Groups and Society. In: Truman, D.B. *Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951, p. 11-44.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, 2006, p. 191-268.

**Recebido em 08/06/2015 – Aprovado em 20/10/2015**