

# ESCOLHA RACIONAL E POLIARQUIA: pressupostos respectivos e uma comparação crítica

Por Leandro de Oliveira Galastri\*

**Resumo:** o artigo pretende fazer uma comparação analítica entre as teorias da escolha racional e da poliarquia, tal como são conhecidas nos textos fundantes de Anthony Downs, Mancur Olson e Robert Dahl. A hipótese a apresentar é a de que há uma importante correspondência teórica entre ambas as perspectivas, relativa aos seus respectivos pressupostos sobre a natureza humana em geral e o comportamento do agente político em particular.

**Palavras-chave:** Escolha racional. Poliarquia. Pluralismo. Ação coletiva.

**Abstract:** this article intends to make an analytical comparison between the theories of rational choice and polyarchy, as known in the founding texts of Anthony Downs, Mancur Olson and Robert Dahl. The hypothesis to show is that there is an important theoretical correspondence between both perspectives concerning their assumptions about human nature in general and the political agent's behavior in particular.

**Keywords:** Rational choice. Polyarchy. Pluralism. Collective action.

## 1 Introdução

O objetivo deste texto é fazer uma breve comparação analítica entre a teoria da escolha racional e o pluralismo dahlsiano, com base na hipótese de que haveria uma correspondência parcial de pressupostos entre as duas teorias, relativos a concepções de natureza humana em geral e de comportamento do agente político em particular. São utilizados aqui, para tal comparação, os textos fundantes e sistematizadores de cada uma das teorias. No caso da teoria da escolha racional, trata-se dos livros “Uma teoria econômica

da democracia”, de Anthony Downs, e “A lógica da ação coletiva”, de Mancur Olson. No caso do pluralismo dahlsiano, é o caso de “Polarquia”, de Robert Dahl.

## 2 A ação racional

Pode-se dizer que a premissa do método analítico da escolha racional é a consideração do que se obtém no plano coletivo, ou social, como resultado da somatória das ações individuais movidas por interesses particulares. A racionalidade dos agentes é

vista como uma postura de cálculo, pelo qual se pode obter o melhor resultado tanto em termos econômicos como de poder político, prestígio e vantagens materiais diversas. Assim, para a versão mais comum da chamada “teoria da escolha racional”, a dimensão social ou macro é condicionada pelo conjunto das ações individuais e seus interesses, embora tal agregado final possa não necessariamente corresponder aos interesses individuais que colaboraram, de forma casual, para sua formatação (DOWNS, 1999, p. 13).

Surge aqui, de início, um suposto relacionamento de poderes explicativos entre a sociologia e a economia. A primeira, representante do ponto de vista segundo o qual prevaleceriam, na determinação do comportamento dos agentes, os valores e normas vigentes na sociedade e que servem como mais do que parâmetros de ação, sendo verdadeiros moldes culturais a partir dos quais os indivíduos começariam a elaborar suas ações. A segunda, com ênfase no aspecto microeconômico, aponta as tentativas individuais de ganhos particulares e as resultantes performances de mercado como condicionantes gerais do que possa se formar como instituições sociais (DOWNS, 1999, p. 13).

É razoável considerar que nenhuma das posições teóricas acima, tomadas em suas versões mais puras, seja suficiente para apresentar explicações convincentes a respeito das complexidades inerentes aos processos econômicos, políticos e sociais das sociedades reais. Sem dúvida, é imperioso atentar para as articulações existentes entre ambos os pontos de vista, ou seja, tanto o que prefere enxergar os comportamentos dos agentes sociais como primordialmente motivados por referência a normas e valores, como o que o faz levando em conta principalmente os interesses particulares e ganhos individuais, ou seja, o cálculo racional.

Downs procura aplicar os fundamentos da microeconomia para analisar o papel do governo em um sistema político democrático. Aqueles fundamentos são tomados em consideração como pressupostos do comportamento racional. Dado que as decisões políticas também estão assentadas em interesses racionais, são passíveis de serem analisadas sob os mesmos pressupostos. Tais decisões políticas são, assim, analisadas não somente como decisões de governo, mas como atitudes de partidos concorrentes e eleitores. De acordo com as palavras de Downs, sua argumentação conduzirá a análise do governo

democrático pelo ponto de vista do suposto comportamento racional daquela instituição, na figura dos indivíduos que a compõem (DOWNS, 1999).

Necessário se faz enfatizar que a definição do termo “racional” aqui está estritamente ligada à noção econômica, qual seja, à obtenção “eficiente” do objetivo. Assim, será “racional” o comportamento que busca atingir o máximo de ganho com o mínimo de custo. A procura do melhor resultado possível da relação ganho/custo definirá, por excelência, o comportamento racional. De tal forma, torna-se possível a razoável previsão dos passos de um agente qualquer, desde que se conheça as metas que tal agente pretende atingir.

Na análise de Downs é reconhecida a existência de motivações emocionais e psicológicas na ação de indivíduos, mas o autor enfatiza que apenas o aspecto racional do cálculo econômico será levado em consideração, sob pena de comprometer a seriedade de seu estudo, no caso de uma abrangência indefinida de variáveis. De modo que o estudo se concentra nos meios utilizados pelo agente para a obtenção de determinado fim, qualquer que seja ele. Tais meios deverão possuir eficácia em função dos objetivos. Mesmo que o impulso para a ação seja de cunho “não racional” (emocional, inconsciente), a seleção dos atos para satisfação de tais impulsos será necessariamente racional, de acordo com os pressupostos adotados no estudo.

Assim, a ação racional tem à sua frente um ranking de opções e preferências. O agente racional deverá atuar de modo a sempre ser possível a escolha daquela alternativa que se encontra em primeiro lugar naquele ranking. Basicamente, na política, é racional a ação do eleitor que vota no partido que é de sua preferência ou no que considera menos ruim. Da mesma forma, será racional a ação dos candidatos que procuram conquistar os votos dos eleitores com vistas à eleição ou reeleição, tanto quanto será finalmente racional o comportamento do governo no sentido de permanecer no poder o maior tempo possível.

O comportamento racional é possível pela considerável previsibilidade que se supõe existir no sistema político. Tal suposição baseia-se no fato de que nenhuma sociedade poderia subsistir se ninguém nela estivesse perseguindo eficazmente suas metas. Isso implica a existência de determinados padrões de comportamento social, tais padrões viabilizando a busca racional das metas dos indivíduos. A manutenção de tais padrões é, em parte importante, responsabilidade do governo,

segundo Downs; de modo que a possibilidade do comportamento racional na sociedade é garantida, também e principalmente, pela rationalidade da coerção exercida pelo governo, além de sua própria meta particular de permanecer como governo (DOWNS, 1999, p. 20).

Tendo estabelecido as metas principais do governo em um dado sistema político democrático, bem como a dos eleitores e partidos que não fazem parte do governo, cumpre rastrear-lhes os meios pelos quais tentarão, racionalmente, atingi-las. Em outros termos, o objetivo aqui seria a construção de um modelo que permita prever aqueles meios de forma aproximada. Downs postula para seu estudo um caráter eminentemente “positivo” e não “normativo”, ou seja, procurará investigar as coisas como **realmente** acontecem e não como **deveriam** acontecer, reivindicando, assim, uma postura “realista” (DOWNS, 1999, p. 23).

Partindo da noção acima de realismo político, Downs considera que, ao governo, tudo é permitido, exceto aquilo proibido pela constituição do país; além disso, é o mantenedor e fiador final da ordem social necessária para o funcionamento mínimo dos padrões esperados de comportamento racional, tudo até aqui considerado em quadros democráticos, ou seja, onde existam dois ou mais partidos na disputa pelo poder, haja eleições periódicas e os eleitores sejam livres em suas escolhas.

Estabelecido o quadro social no qual se espera inserida a ação política racional, cumpre analisar o papel dos veículos de tal disputa política, ou seja, os partidos. De acordo com a definição de Downs, os partidos políticos existem para buscar cargos no aparato de governo (DOWNS, 1999, p. 30). Seriam agremiações de indivíduos cujo objetivo é obter a quantidade de votos suficientes para a eleição ou reeleição e dessa forma reivindicar ou manter sua presença em cargos públicos. A motivação para se disputar eleições está nas recompensas de se ocupar um cargo público, como a obtenção de prestígio, poder e renda relativos ao cargo.<sup>1</sup>

Mas, se ocorre como assinalado acima, o que se faz da vocação normativa do Estado por excelência, qual seja a preocupação principal com o bem-estar da população como um todo, o cuidado com os interesses coletivos acima dos particulares? A preocupação com tais políticas continua existindo, porém, apenas na medida em que sirvam como ferramenta de reeleição. Ou, nas palavras de Downs, os partidos formulam políticas para ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas (DOWNS, 1999, p. 50). O partido que se encontra no

governo manipula suas políticas de acordo com o que acredita possa lhe trazer maior número de votos, sem ferir as leis vigentes.

Nesse momento, Downs, mais uma vez, enfatiza o caráter não normativo de seu modelo; não procura designar o que seria o comportamento político bom, mas o comportamento político racional, observando que o que seria classificado como bom em modelos normativos poderia se tornar tão ineficiente politicamente que sua prevalência destruiria o próprio estado social desejado. Downs cita Dahl como exemplo de modelo normativo a que se contrapõe. Veremos a teoria do pluralismo mais adiante nesse trabalho, quando nos deteremos um pouco mais na comparação entre aquele modelo e a teoria da escolha racional.

Resta analisar o posicionamento do eleitor diante da busca dos políticos pelo seu voto. Foi dito acima que tanto governos como partidos de oposição agem racionalmente, de maneira a angariar o maior número possível de votos para mantê-los ou alçá-los ao poder, no intuito de obter o controle do aparato do Estado. Quais seriam as motivações do eleitor para conceder seu voto a este ou aquele partido, levando em consideração que tal eleitor esteja agindo racionalmente? Segundo Downs, o eleitor vota de acordo com o que considera que será para ele o melhor fluxo de renda de utilidade e de acordo com sua própria noção de boa sociedade. “Fluxo de renda de utilidade” são os benefícios que o governo gerará para este eleitor, caso o partido de sua escolha seja vencedor.

Tudo o que deriva dos serviços públicos, como saneamento, transporte, luz elétrica e outros podem ser classificados como “renda de utilidade” para o cidadão (DOWNS, 1999, p. 58). Porém, nem sempre o cidadão-eleitor percebe tal benefício. Assim, uma das estratégias do governo é tornar os eleitores conscientes dos benefícios que estão recebendo. É uma das principais estratégias da oposição é apontar para os serviços que estariam supostamente negligenciados. O voto racional em determinado partido só pode ocorrer se o eleitor estiver plenamente consciente do benefício (“renda”) que estiver recebendo ou deixando de receber.

Outra motivação do eleitor, como dito acima, é sua concepção de boa sociedade. Tal concepção está geralmente ligada ao que o eleitor considera que seja bom ou ruim para si mesmo. Assim, para o cidadão-eleitor, um governo deve agir de forma a se alcançar a “boa sociedade”, tal como esse eleitor-cidadão a vê. Para fazer esse julgamento, o eleitor precisa ter razoável grau de informação sobre as

atitudes do governo, no mesmo nível em que é necessário para se saber se sua “renda de utilidade” está sendo afetada positiva ou negativamente (DOWNS, 1999).

Por último, algumas considerações de Downs com relação à questão das maiorias. Observa ele que é racional que o governo procure sempre agradar à maioria, dirigindo suas políticas nesse sentido. Como visto anteriormente, tal comportamento visa mais à reeleição do que a uma preocupação altruísta com o bem-estar daquela maioria. Porém, estar com a maioria pode não ser tão simples quanto parece. Agradar à maioria em diferentes questões não significa agradar sempre ao mesmo grupo de eleitores. As maiorias são compostas por indivíduos diferentes conforme as diferentes questões. Agregando os diferentes grupos de descontentes com relação às diferentes questões, a oposição pode angariar uma quantidade significativa de votos. E caso haja alguma questão específica em que o governo não agrade à maioria, a oposição certamente se apegará a ela e isso pode acarretar derrota do partido governante nas eleições, desde que a oposição saiba enfatizar aquele problema mais do que o governo possa fazer com relação às políticas em que tem o apoio da maioria dos eleitores (DOWNS, 1999, p. 63).

Se a ação humana prima pelo cálculo egoísta, quais seriam as bases de acordo com as quais tornar-se-ia possível a existência das organizações que compõem a sociedade como um todo, desde o aparato de Estado até organizações comunitárias sem fins lucrativos? É a responder essa questão, entre outras, que se dedica Mancur Olson (1999) em “A lógica da ação coletiva”. Tendo em vista que os comportamentos puramente egoístas e individuais são uma abstração teórica que se aplica ao estudo da sociedade, segundo tal ponto de vista, torna-se necessário investigar como essa tendência comportamental afeta os componentes mais complexos da vida em uma democracia política, quais sejam, as organizações.

Em seu estudo sobre organizações, Olson sustenta que o principal objetivo delas é a promoção do interesse coletivo de seus membros, sendo este mesmo o ponto em comum de todas as organizações; enfatiza ainda que não se trata da defesa de interesses particulares de uma forma grupal, mas de interesses coletivos na medida em que se busca o bem comum, que servirá a todos ao mesmo tempo. Tipicamente, tais organizações sociais seriam empresas, sindicatos, igrejas, partidos políticos. É interessante destacar que não

se menosprezam os interesses particulares de cada indivíduo dentro da organização, mas se enfatizam seus interesses comuns (OLSON, 1999, p. 10).

Olson estabelece uma diferença na motivação dos indivíduos para participarem das organizações. Nas organizações ou grupos pequenos, o indivíduo tem uma percepção clara do resultado de suas ações em prol da consecução dos benefícios comuns ao grupo todo. Mesmo que somente ele trabalhe em função dos objetivos, ainda assim os benefícios gerados a todos (e a ele em particular) superarão visivelmente os custos da ação. Ao contrário, quando a organização é grande, surge a tendência de não cooperação por parte dos indivíduos. Quando o grupo é bastante numeroso, a ação de um único indivíduo, sem que seja considerada somada a ações de outros indivíduos, tem uma importância mínima para a consecução dos objetivos daquele grupo como um todo. É assim que o indivíduo isolado percebe sua importância no todo, como mínima. É semelhante ao raciocínio do eleitor que tem a percepção de que, vote em quem votar, seu único voto é irrelevante para o destino das eleições.

Em uma grande organização, a melhor relação custo/benefício para o indivíduo é não fazer nada, já que o benefício obtido será distribuído entre todos, de qualquer forma, e seu quinhão estará garantido mesmo que ele não se move. É o conceito de “benefício público”, que de acordo com Olson é característico das organizações (OLSON, 1999, p. 30). É inviável a exclusão de indivíduos de acordo com sua participação ou não em prol da consecução dos objetivos do grupo. Ainda segundo o autor, daí advém a cobrança de impostos por parte do Estado. Grande parte dos serviços prestados pelo Estado à população consiste em benefícios indivisíveis, que chegam a todos os moradores de determinada região, mesmo que alguns desses preferissem não ser servidos por tal benefício e não pagar por ele. Exemplos de tais benefícios seriam a defesa nacional, a iluminação pública, sistema de água e esgoto etc. O Estado não poderia esperar pagamento voluntário por estes serviços ou levar em consideração a opção de quem os quer ou não os quer. Dado que o benefício é indivisível, institui-se a cobrança compulsória pelo mesmo (OLSON, 1999, p. 36).

Assim, benefícios coletivos não são suficientes para manter a afiliação à organização ou, em outras palavras, contribuições voluntárias. Organizações que, ao contrário do Estado, não tiverem condições de tornar aquela afiliação obrigatória devem oferecer

também alguns benefícios não coletivos a fim de que a afiliação ofereça algum atrativo individual. Dessa forma, a racionalidade do comportamento individual no âmbito de determinada organização ocorre também como resultante da articulação entre contribuição voluntária ao funcionamento coletivo vis-à-vis obtenção de benefícios individuais.

### 3 Crítica à abordagem da escolha racional

As ideias de Downs e Olson, apresentadas acima de forma sumária, fazem parte das principais formulações que deram origem à teoria da escolha racional. Nossa tentativa aqui é verificar as possibilidades de se fazer comparações, concordâncias e contraposições entre a teoria acima apresentada e o pluralismo, este representado pela leitura de textos de Robert Dahl. Nossa hipótese, conforme anunciado no início, é deixar sugerida provável aproximação entre as duas teorias com base em pressupostos sobre a natureza humana em geral e as tendências do agente político em particular. Nesse caso, Baert (1997) estabelece pontos de crítica à teoria da escolha racional interessantes que podem ajudar essa tentativa de uma comparação analítica.

Após fazer apanhado resumido sobre as origens da teoria da escolha racional, Baert (1997, p. 20) apresenta quatro premissas que considera gerais para todas as variantes da teoria da escolha racional: a premissa da intencionalidade, a premissa da racionalidade, a diferença entre risco e incerteza e a distinção entre ação estratégica e ação interdependente. Com relação à intencionalidade, Baert observa que as consequências não intencionais das práticas sociais não são levadas devidamente em consideração na explicação dessas mesmas práticas. Tal atitude difere, por exemplo, da postura adotada pelos teóricos do funcionalismo. A "racionalidade" assume que os indivíduos sempre executam cálculos antecipados para suas ações sociais, tentando maximizar os ganhos e minimizar os custos. A noção de risco assume que as pessoas são capazes de atribuir probabilidade aos vários resultados, uma vez de posse de determinadas informações incompletas ou "imperfeitas". Por fim, as ações estratégicas e interdependentes levam aos resultados subótimos, uma vez que os indivíduos levam em consideração as escolhas dos outros antes de decidir sua própria linha de conduta (BAERT, 1997).

Baert inicia suas críticas justamente pelo argumento de científicidade usado pelos teóricos da escolha racional: o poder de previsibilidade da teoria.

O autor discorda da afirmação de que a validade de uma teoria se encontra em seu poder de previsão. Segundo suas palavras, as Ciências Sociais lidam com sistemas abertos, sendo a corroboração ou falsificação de uma teoria devidos a fatores imprevistos que podem potencialmente intervir (BAERT, 1997, p. 7). No caso da ação racional, para que os indivíduos atuem como se fossem racionais não é necessário nenhum específico cálculo prévio como quer a teoria criticada. Basta que coloquem em prática conhecimentos tácitos, sem necessidade de cálculo consciente (BAERT, 1997, p. 23).

Na teoria original de Downs e Olson, o cálculo racional é necessário, ou seja, a estimativa consciente dos próximos passos a tomar. De acordo com Baert, o que pode acontecer aqui é que se invertam previsão e ação; em outras palavras, a teoria se adapta para ser "confirmada" pelas evidências empíricas. O autor defende aqui que explicações *a posteriori* de um fato, de acordo com os pressupostos da escolha racional, não servem de validação à teoria. Além disso, a teoria da escolha racional tenderia a atribuir preferências às pessoas sem verificar se tal atribuição tem respaldo empírico. Além disso, tais preferências seriam estáveis e uniformes em todas as culturas. Ou seja, a noção de racionalidade desprezaria as diferenças culturais, a diversidade na própria concepção do que seria racional para diferentes culturas (BAERT, 1997, p. 27).

Baert conclui suas críticas reafirmando que não é possível os indivíduos calcularem suas ações constantemente. Não haveria tal grau de controle em todas as decisões tomadas pelos indivíduos. O que existiria seria a execução de conhecimentos tácitos com racionalidade intrínseca, porque aprendidos em sociedade. Tal comportamento o autor chama de autorreflexão de primeira ordem, aquela que não exige do indivíduo cálculo constante das consequências de suas ações. As ocasiões em que tal cálculo existe (o autor admite que existem em algumas circunstâncias), Baert chama de autorreflexão de segunda ordem (BAERT, 1997).

### 4 Dahl e o pluralismo

Devemos lembrar que também Robert Dahl preocupou-se com a questão da ação coletiva ou, mais precisamente, com a existência das organizações no regime democrático, porém, a partir de uma perspectiva diferente da de Olson. Este

abordou o problema a partir de dentro das organizações, levando em consideração a motivação dos grupos para agir, conforme visto acima. Dahl parte da perspectiva oposta, considerando a existência da organização como um todo, num sistema democrático que mescla controle sobre a organização e concessão de autonomia a ela.

No texto "Dilemmas of Pluralist Democracy", Dahl (1982) preocupa-se com como uma organização, em um sistema democrático, pode existir de forma autônoma e, ao mesmo tempo, sob controle do Estado; detém-se no início em considerações a respeito das limitações do sistema democrático em larga escala, ou nos Estados-nação e, ao mesmo tempo, sobre sua viabilidade.

Um dos problemas abordados pelo autor como um dilema democrático é a tendência de organizações consolidadas a se associar com grupos de interesses específicos. Nas palavras de Dahl, "ligação entre uma pluralidade de associações e uma pluralidade de interesses" (DAHL, 1982, p. 43). Dando apoio e enfatizando interesses particulares, ou de um grupo específico da sociedade, tais associações impediriam ou prejudicariam a expressão do que seria o interesse geral. De qualquer forma, Dahl conclui acenando com a possibilidade de se atingir um equilíbrio entre os interesses egoístas das organizações e o que chama de "bem geral". Voltaremos a isso mais adiante.

No capítulo "O híbrido americano", do livro "Um prefácio à teoria democrática", de Robert Dahl (1996), encontramos considerações com respeito à questão das maiorias nos sistemas eleitorais e às primeiras escolhas dos eleitores no que se refere a políticas públicas. A primeira observação interessante é que uma eleição nacional não revela as preferências das maiorias, mas apenas a preferência de candidato dos eleitores que se dispuseram a votar no dia da eleição. Estabelecendo uma comparação com a escolha racional, poderíamos afirmar que muitos eleitores, inclusive, podem não votar no candidato de sua preferência por achar que ele não terá chances de vitória, dando-se o caso aí da procura por um resultado "subótimo".

Como poderia ocorrer o voto racional, a primeira escolha de política pública, se não se pode votar nas políticas públicas uma a uma, mas num conjunto delas defendida por determinado candidato? Daí que a escolha de determinado candidato, segundo Dahl, diz muito pouco sobre as reais preferências dos eleitores. Downs lembra a questão argumentando que diferentes políticas agregam diferentes maiorias.

Para a busca da eleição ou reeleição, o candidato deve procurar afinar-se sempre com a maioria, para a obtenção da maioria dos votos. Lembra Dahl, porém, que é necessário não apenas saber de que lado a maioria está, mas se tal maioria irá confirmar-se em votos, ou seja, se as pessoas votarão realmente (no caso de um sistema de voto não obrigatório, que é a condição assumida por Dahl).

Segundo Downs, uma das diferenças entre sua abordagem e a de Dahl seria a normatividade do segundo. Porém, Dahl defende sua posição evocando exatamente o que, em sua concepção, seria o "mundo real":

O problema no mundo real não é se a maioria [...] atuará de forma tirânica, através de processos democráticos para impor sua vontade a uma (ou à) minoria. Em vez disso, a questão mais importante é a medida em que várias minorias na sociedade frustram as ambições de outra com aquiescência passiva ou indiferença de uma maioria de adultos ou eleitores (DAHL, 1996, p. 132).

Em resumo, Downs sustenta que o político racional deve empreender todos os esforços para conquistar o voto da maioria. Para isso, deve emitir opiniões que estejam de acordo com as preferências da maioria. Reconhece, porém, que as maiorias, em cada diferente questão, são formadas por diferentes grupos de pessoas. Dahl concorda com a abordagem racional da ação política, mas afirma que, na verdade, as diferentes políticas têm apoio claro em minorias atuantes, sendo na verdade indiferentes para o restante dos eleitores. Ou seja, as diferentes ideias políticas são apoiadas, na realidade, por diferentes minorias.

## 5 A poliarquia

Para Dahl, tal como se vê no texto "Poliarquia" (DAHL, 1997), a principal característica de um governo democrático é a permanente responsividade às preferências de seus cidadãos. Quanto mais responsável for o governo, maior grau de democracia há no país. Para caracterizar tal escala de democracia, o autor constrói um tipo de graduação em duas dimensões, considerando o quanto é permitida a contestação pública na vida política de determinado país e o direito de participar em eleições e cargos públicos. Essa escala varia do regime político mais fechado, que Dahl chama de hegemonia fechada, até o mais tolerante e participativo que se tem notícia no mundo real, classificado pelo autor como poliarquia. Dahl prefere essa palavra a "democracia", pois considera que a última exigiria condições ideais inexistentes em

qualquer lugar do mundo. Dessa forma, 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 (DAHL, 1997, p. 31).

Um regime que permita apenas uma das condições acima assinaladas não pode, evidentemente, ser considerado democrático, mas o autor argumenta que será sempre melhor que uma hegemonia fechada. Ou seja, um governo que permita a contestação pública, mas não o direito de voto, e outro em que exista o sufrágio universal, mas não seja permitida a contestação pública, serão sempre menos ruins do que um governo em que nenhuma daquelas duas expressões de vontade sejam permitidas. De acordo com suas próprias palavras, as três condições básicas para a instalação de uma poliarquia seriam as oportunidades plenas que os cidadãos deveriam ter de formular suas preferências, de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva, e ter tais preferências consideradas pelo governo sem discriminação de conteúdo e fonte (DAHL, 1997, p. 26).

Dos exemplos apresentados por Dahl podemos supor que desenvolver um sistema de contestação pública não significa necessariamente democratização plena, como o próprio autor afirma (DAHL, 1997, p. 29). Porém, tal sistema está, como mostra a história, intimamente ligado a possível momento seguinte de alargamento do sufrágio a uma maior quantidade de pessoas. Geralmente, nesses casos, há um clima real de possível democratização, ao passo que o voto, permitido por um governo que não admite oposição pública e legal, é geralmente um instrumento manipulado, de meras aparências perante a população, não passando de exercício de corroboração forçada do partido único existente. Portanto, essas duas dimensões apresentadas por Dahl, quais sejam, o direito à participação e o direito à contestação pública, não são equivalentes em relevância política quando se encontram isoladas em situações nas quais apenas uma ou outra é permitida, embora, mais adiante em seu texto, Dahl considere hipóteses históricas onde a inclusividade surge de fato antes da liberalização.

O autor preocupa-se principalmente com os fatores que podem concorrer para diminuir as possibilidades de contestação pública numa poliarquia. Ou seja, em que medida a um

determinado governo convém ou é permitido diminuir ou aumentar as chances de tal contestação, ou do exercício da oposição legal. Em outras palavras, que elementos concorrem para a manutenção das práticas democráticas avançadas da poliarquia. Numa perspectiva histórica, afirma Dahl que os regimes hegemônicos que caminharam em direção à poliarquia ampliaram, durante o processo, as chances de participação política e contestação pública. Aumentaram, nesse sentido, o número de grupos e interesses cujas preferências deveriam, a partir de então, ser levados em consideração por ocasião das decisões políticas.

A ideia apresentada no parágrafo acima nos remete novamente ao texto “Um prefácio à teoria democrática”, do mesmo autor (DAHL, 1996). Como já mostrado anteriormente, Dahl aponta a eleição de determinado governo como opção de um conjunto de minorias entre os eleitores e não de alguma maioria coesa em torno do conjunto de políticas públicas de tal governo. À medida que regimes hegemônicos caminham em direção a formas poliárquicas de governo, multiplicam tais minorias, pois aumentam a quantidade de reivindicações e grupos de interesse. A inclusão também aumenta as chances de uma maior parte da população ser ouvida, pois os políticos buscarão o apoio dos que agora podem votar. Tem-se, aqui, o processo histórico em que um regime hegemônico torna-se, gradualmente, regime de governo de minorias. Chega-se então a outra definição de poliarquia, não literalmente apresentada pelo autor, mas sem dúvida também legítima: a poliarquia como o regime político cujo governo representa um grande conjunto de minorias, que o elegeram e a cujas reivindicações deve permanecer responsável.

No momento seguinte chega-se ao claro ponto de cruzamento com a teoria da escolha racional. Dahl apresenta um raciocínio semelhante ao da escolha racional para analisar as possibilidades de liberalização de um regime altamente hegemônico, ou vice-versa. Baseado em axiomas que fazem as vezes de variáveis dependentes, o autor constrói um raciocínio de cálculo no sentido de obter, para o governo em questão, a melhor relação custo/benefício para sua manutenção no poder. Eis os axiomas, tal como apresentados por Dahl (1997, p. 36-37, grifos do autor):

- a)“A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância [...]”;
- b)“A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação [...]”;

c) "Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo".

Vê-se acima as variáveis que, combinadas, resultam em claros cálculos de tipo econômico para a ação racional de governos constituídos no que se refere à sua postura diante da dimensão da contestação pública. No primeiro axioma tem-se a condição na qual o governo pode, se quiser, ser tolerante com a oposição. Já no segundo axioma o governo começa a não possuir outra opção, senão a alternativa subótima de tolerar a oposição, sob pena de pagar custos muito elevados na tentativa de sua eliminação. O terceiro axioma é a conclusão lógica das outras duas possibilidades.

Embora Dahl seja um teórico pluralista, observamos que não há exclusão necessária da teoria da escolha racional em sua abordagem. Como visto anteriormente neste trabalho, a crítica que Downs lhe dirige, acusando-o de ser "normativo", não coloca Dahl num campo teórico necessariamente oposto ao da escolha racional. A teoria pluralista preocupa-se, pelo menos por meio de Dahl e pelo que foi lido deste autor até aqui, com a questão mais abrangente do aprofundamento e manutenção da democracia. A escolha racional parece possuir aplicação mais imediata no que se refere a eleições, conquista de votos e política partidária, mas não parece excluída das considerações mais abrangentes da teoria pluralista.

Após esclarecer o conceito de poliarquia e suas diferenças com relação a regimes menos inclusivos e que permitem menor participação pública, o autor analisa um determinado conjunto de possibilidades que podem influenciar o surgimento e manutenção de uma poliarquia.

Primeiro, considera a própria sequência histórica, os caminhos hipotéticos plausíveis para a consolidação de poliarquias. Sugere três alternativas (DAHL, 1997, p. 52): liberalização precedendo a inclusividade; inclusividade precedendo a liberalização; e a transformação abrupta de uma hegemonia fechada para a poliarquia. Dahl dá o exemplo histórico para cada hipótese: Inglaterra e Suécia teriam trilhado o primeiro caminho, Alemanha da época da unificação o segundo e França, por meio da Revolução Francesa, o terceiro. Porém, o autor admite que a via historicamente mais comum é aproximadamente o primeiro caminho. Como havíamos sugerido acima, o segundo caminho geralmente é inviável ou perigoso, devido à vulnerabilidade do sistema competitivo que o segue. De acordo com o autor, "O perigo está em que, antes

de um sistema de segurança mútua ter sido criado entre os disputantes, o regime competitivo emergente, mas precário pode ser substituído por uma hegemonia governada por um dos disputantes" (DAHL, 1997, p. 55).

Dahl afirma ainda que, contemporaneamente, o primeiro caminho, embora mais viável, já não se encontra disponível para a maioria dos regimes hegemônicos. Isto se daria porque, de alguma forma, eles já oferecem mecanismos formais de inclusão sem permitir a contestação pública. O passo já estaria historicamente dado no sentido do segundo caminho. Argumenta então que, para evitar o fracasso, a progressiva liberalização deve se fazer acompanhar de "uma busca dedicada e transparente de um sistema viável de garantias mútuas" (DAHL, 1997, p. 56).

O segundo fator considerado por Dahl entre aqueles de que depende a existência estável da poliarquia cuida justamente da questão da concentração ou dispersão de recursos políticos, a que acabamos de nos referir no parágrafo anterior. Tais recursos dividem-se, de forma geral, em dois tipos: coerção física e sanções socioeconômicas. Dispondo na forma do axioma elaborado pelo autor, "a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição" (DAHL, 1997, p. 64).

De que maneira o governo em questão pode perder recursos nessas duas áreas? Pela perda do controle ideológico centralizado das forças armadas e da polícia, no caso dos recursos de coerção, o que pode ocorrer devido a uma maior profissionalização e despolitização daquelas organizações armadas; pela diluição da riqueza e recursos financeiros por uma mais numerosa e heterogênea classe dominante, cujos interesses divergentes não permitiriam sua instrumentalização por parte do governo.

Além disso, aquelas mesmas complexificação da riqueza e heterogeneização de interesses, embora não sejam condições necessárias para o surgimento de uma poliarquia, conforme argumenta o autor por meio da análise das sociedades agrárias, podem colaborar positivamente para seu estabelecimento e equilíbrio. Equilíbrio este que, em outras palavras, é mantido com mais segurança num país com economia descentralizada e uma reduzida desigualdade social (DAHL, 1997, p. 73).

O terceiro fator diz respeito ao desenvolvimento econômico alcançado por determinado país como variável importante para o surgimento e/ou manutenção do sistema poliárquico. Apesar de

considerar o desenvolvimento industrial como um elemento que pode ser positivo para o sucesso da poliarquia, o autor sustenta que a condição pré-industrial de uma determinada nação não é inherentemente inadequada para o surgimento e manutenção do sistema poliárquico. O problema nas sociedades industriais contemporâneas, segundo Dahl, seria sua associação com índices sociais degradantes como o analfabetismo e a pobreza, além de sua propensão em originar regimes políticos autoritários. Segundo suas palavras, “um povo medianamente instruído, com uma oferta generosa de jornais (ou, atualmente, acesso a aparelhos de rádio e televisão) não precisa de uma sociedade altamente urbanizada ou industrializada” (DAHL, 1997, p. 96). De qualquer maneira, como deixa claro o autor, economias avançadas geram tensões em sistemas políticos hegêmônicos, da mesma forma que o fracasso econômico gera tensões em uma poliarquia.

## 6 Conclusão

Neste momento, é possível encerrar sugerindo pontos específicos da comparação anunciada acima, ou seja, as intersecções possíveis entre a teoria da escolha racional e o pluralismo dahlsiano. No caso de um regime político específico, que interesse teria um regime hegêmônico, ou melhor, a elite de tal regime, em empreender a construção de uma estrutura “dedicada e transparente” com relação aos cidadãos, com vistas a um sistema de mútua confiança? Tratar-se-ia de altruísmo político se tal acontecesse apenas para que houvesse uma condução pacífica do regime fechado rumo à poliarquia, por mera e repentina disposição democrática do governo de momento. Claro está que, nesse caso, o que ocorre com maior probabilidade é novamente a questão anterior do cálculo custo/benefício. Se a elite de um determinado regime hegêmônico se dispõe a negociar uma transição pacífica, trata-se sem dúvida da circunstância de que os custos da negociação certamente serão menores que os da intransigência. Ou, dito de outra forma, os recursos disponíveis ao governo já não lhe permitem superar os recursos disponíveis à oposição, ou tais recursos estariam tão dispersos que nem um nem outra podem se sobrepor adequadamente à situação, restando somente a negociação.

Embora uma sociedade não necessite ser de avançada economia para viabilizar sua poliarquia, a extrema desigualdade é um fator definitivo de prejuízo ao sistema poliárquico. A desigualdade é

resultado conhecido das políticas informadas pelos pressupostos da escolha racional, notadamente o neoliberalismo. A distribuição de recursos e a criação de frustrações são as maneiras pelas quais a desigualdade afeta as chances tanto de hegemonia quanto de competição política. Neste sentido, os controladores do Estado, se estiverem em condições para tanto, influenciam de forma decisiva a distribuição de recursos políticos. Segundo Dahl, um país que sustente desigualdade extrema em matéria de recursos socioeconômicos e, portanto, recursos políticos, tem uma grande probabilidade de desenvolver desigualdade no exercício do poder, ou seja, desenvolver um regime hegêmônico.

### Nota

<sup>1</sup> Em vários momentos de seu estudo, Downs deixa suficientemente claro que assume o pressuposto de uma natureza humana irreversivelmente egoísta. Dessa forma, o comportamento racional está, na maioria das vezes, voltado para fins egoístas, de ganhos próprios e benefícios pessoais.

### Referências

- BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=S0102-69091997000300005&lng](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0102-69091997000300005&lng)>. Acesso em: 11 out. 2016.
- DAHL, R. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.
- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- DAHL, R. *Polarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

\* Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp/campus Marília).