

# Teorias da Democracia: contribuições de Sartori, Dahl e Schumpeter

Pedro Gustavo de Sousa Silva \*

**Resumo:** O presente texto tem por objetivo apresentar as contribuições teóricas de três importantes autores que trabalharam a temática da democracia. Com base nas obras *A teoria da democracia revisitada* – o debate contemporâneo (Giovanni Sartori), *Poliarquia: Participação e Oposição* (Robert Dahl) e *Capitalismo, socialismo e democracia* (Joseph Schumpeter), mostro um pouco do debate realizado no século XX acerca da democracia.

**Palavras-chave:** Democracia, Poliarquia, Governo, Comitê.

**Abstract:** This paper aims to present the theoretical contributions of three important authors who worked the theme of democracy. Based on the works *The theory of democracy revisited* - the contemporary debate (Giovanni Sartori), *Polyarchy: Participation and Opposition* (Robert Dahl) and *Capitalism, Socialism and Democracy* (Joseph Schumpeter), present a little of the debate in the twentieth century about democracy.

**Key words :** Democracy, Polyarchy, Government, Committee.

---

\* Graduando do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. Email: [pedro\\_gustavoss@yahoo.com.br](mailto:pedro_gustavoss@yahoo.com.br)

Em “A teoria da democracia revisitada – o debate contemporâneo”, Giovanni Sartori (1994) discute o legado teórico sobre democracia a partir da aproximação das perspectivas normativa e descritiva. O autor tem o intuito de reconstruir uma corrente dominante da teoria da democracia tendo em vista o seguinte pressuposto: as tensões fato-valor são elementos constitutivos da democracia (p.24). Isto significa que os fatos expoentes das propriedades democráticas são padrões de comportamento moldado por idéias. Sartori não separa as indagações o que a democracia é e o que deve ser, pois assume as duas questões ao definir o regime político (p.23). Assim, o ideal democrático não define a realidade e vice-versa; o regime político em questão resulta de interações entre ideais e a realidade.

As décadas posteriores à segunda Guerra Mundial testemunharam um uso indisciplinado e impreciso da palavra democracia. De repente todos se autoproclamam partidários desse regime dando uma abrangência sem precedentes ao conceito de democracia. Sartori faz um esforço intelectual no sentido de “arrumar a casa”, ou seja, contribuir para diminuir a indefinição que paira sobre o credo democrático. O autor dedica seu tempo ao estudo da democracia política, pois esta é quem fornece condições para o funcionamento das microdemocracias e, portanto, detém mais importância. A intenção dele não é propor nem descobrir uma “nova teoria” acerca do tema referido, mas consiste em considerar de uma forma nova a perspectiva da tomada de decisões. De maneira sucinta, o autor compreende a democracia enquanto teia de processos de tomada de decisão realizados por várias unidades.

A definição etimológica de democracia é governo do povo. Sartori vê esta definição como um primeiro passo da pesquisa, contudo não extrai muitos proveitos desse

procedimento. A interpretação do termo “povo” utilizada pelo autor é traduzida em termos de regra de contagem; mais especificamente, é entendida como o princípio da maioria limitada. Tal princípio afirma que nenhum direito de maiorias pode ser ilimitado, mas sim restringido pelos direitos das minorias. O povo é dividido aqui em maioria e minoria por um processo de tomada de decisão, apesar disso persiste o fato de que o povo se compõe da maioria mais a minoria. O objetivo desse princípio é evitar dar “todo o poder” seja às maiorias ou às minorias. Na opinião do autor, o princípio da maioria aparece como método que melhor satisfaz os requisitos da democracia no quesito eleições. Dada a complexidade da categoria tomada de decisões, o procedimento da maioria deve ser reservado apenas ao contexto eleitoral. Assim, a maioria decide apenas “quem vai decidir” e não possui poder deliberativo para questões políticas concretas.

As democracias modernas dependem de três fatores: (1) poder limitado da maioria, (2) procedimentos eleitorais e (3) transmissão do poder dos representantes. Segundo Sartori, as eleições foram concebidas inicialmente como um instrumento de seleção no sentido qualitativo do termo. Com o decorrer do tempo a ênfase quantitativa usurpou o lugar da qualitativa, tornado a democracia um regime cuja má seleção parece inevitável. A essa situação é necessário contrapor com uma pressão de valores, diz o autor, a fim de diminuir o peso exclusivo dos números no processo seletivo. A sociedade engendrou uma democracia representativa sem a sustentação do valor e ainda tornou os ideais hostis – sobretudo na década de sessenta – ao modelo de representação. Sartori visa uma teoria operativa, pois está mais interessado na forma pela qual a teoria se relaciona com a prática e se traduz nesta. A maior dificuldade do autor vai ser então dar um

embasamento teórico a tão mal falada democracia representativa.

Antes de definir propriamente o que a democracia é, Sartori considera prudente dizer o que ela não é – delimitar a democracia no negativo. Dessa forma é possível obter uma demarcação precisa de onde começa (ou termina) o regime aqui discutido e um foco claro no qual reside sua identidade. A democracia representa um sistema vinculado ao princípio de que ninguém pode se autoproclamar governante, ninguém pode assumir em seu próprio nome um poder irrevogável e ninguém detém “propriedade” sobre o poder.

Vamos agora às considerações do autor acerca da forma nova de compreender a democracia. No nível macro as políticas consistem em decisões que se encontram fora da competência de cada indivíduo como tal e são tomadas por alguém para outrem – Sartori dá a este tipo de decisão o nome de “coletivizada”. Toda coletividade organizada se submete às decisões coletivizadas, embora essa prática tenha variações nas sociedades contemporâneas. Tomando essa maneira de chegar às resoluções como fato, o autor levanta a seguinte indagação: quando e como devemos coletivizar uma área de decisões? Tal pergunta foi resolvida com base em dois instrumentos – custos internos e riscos externos. Os custos internos significam que toda decisão de grupo tem custos para os próprios tomadores de decisões; os riscos externos são riscos para os destinatários (p.289). Quanto maior o número de pessoas no órgão responsável pelas decisões, maior os custos internos ou custos decisórios. Inversamente, os riscos externos diminuem à medida que o órgão decisório aumenta o número de indivíduos. Os dois instrumentos analíticos estão inversamente relacionados, pois o desempenho positivo de um está ligado ao prejuízo do outro.

Dessa vez a questão colocada é como achar o ponto de equilíbrio dos dois instrumentos. Três variáveis são mencionadas por Sartori para tentar uma solução viável. Além do número de pessoas que tomam decisões, está incluso no problema a forma de selecionar os indivíduos e as regras da tomada de decisões. O problema é passível de solução porque os riscos externos estão em função bem mais do método de formação do grupo decisório do que do número de participantes desse órgão. O método representativo aparece então como a única possibilidade para lidar com os riscos externos, pois encher o grupo decisório de pessoas inviabiliza a tomada de decisões. Apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos sem agravar os custos internos (p.294-297).

A visão da democracia elaborada por Sartori tem como foco várias unidades formadoras da teia de processos de tomada de decisão. Essas unidades referidas pelo autor consistem nos comitês imersos nos regimes democráticos. O comitê é definido como um grupo de pessoas com base em três características: durável e institucionalizado, grupo pequeno de interação face a face e toma decisões em relação a um fluxo de resoluções. Conforme Sartori, uma das razões para esclarecer a definição de comitê é o fato de todas as decisões tomadas por qualquer sociedade política são antes examinadas, discutidas e propostas por um comitê ou mais; inclusive um governo é tido como comitê (p.304-305). Estes órgãos decisórios não agem apenas de maneira isolada, tendo em vista que todo comitê está inserido numa teia de outros semelhantes – eis o sistema de comitês.

Os comitês estão passando por um processo de proliferação intensa nos regimes democráticos. Uma razão disso é a

criação de um grupo menor (comitê) tomador de decisões no interior dos órgãos decisórios extensos. Somente nos grupos pequenos, diz o autor, a participação implica num tomar parte significativo e os comitês representam a parcela da população participativa. Esses órgãos resolvem então o problema daqueles que prezam por participar, mas fica pendente o caso dos excluídos. Novamente o autor recorre ao modelo representativo para solucionar a problemática dos contingentes. Os membros dos comitês podem cumprir o papel de representar aqueles situados fora desses órgãos. Sartori conclui com uma avaliação favorável sobre os comitês: constituem a unidade por excelência de formação das decisões; usam a intensidade desigual das preferências de forma eficiente; no caso dos “comitês de representantes”, permitem uma redução drástica dos riscos externos sem aumento dos custos internos; produzem resultados de soma positiva para coletividade em geral; por fim, há boa probabilidade das reivindicações mais intensamente preferidas pelas minorias serem atendidas.

Robert Dahl (1997), em “Poliarquia: Participação e Oposição”, tem por objetivo buscar saber quais circunstâncias aumentam significativamente as possibilidades de contestação pública e de poliarquia. É bom frisar que o autor em tela diferencia os termos democracia e poliarquia a fim de evitar confusões semânticas. Por poliarquia entende os regimes relativamente democratizados, ou seja, dotados de caráter inclusivo e aberto à contestação pública (p.31). O termo democracia é encarado como um sistema político que tem, em suas características, a qualidade de ser inteiramente ou quase inteiramente “responsivo” † a todos seus cidadãos (p.25-26). Nesses termos,

---

† Sistema “responsivo” é empregado aqui no sentido de um regime político que atende às preferências dos cidadãos.

democracia representa o tipo ideal e o termo poliarquia se refere aos regimes democráticos efetivamente existentes com todos os seus problemas.

A democratização é entendida por Dahl em duas dimensões: contestação pública e inclusividade. Ao processo de progressiva ampliação desses dois elementos o autor dá o nome de democratização. O direito de voto em eleições livres participa das duas dimensões, pois tal direito estimula a contestação pública e ao mesmo tempo torna o regime inclusivo com a proporção significativa de pessoas votantes. Assim, contestação pública e inclusividade transformam-se em dois critérios para a classificação dos regimes políticos. Quando regimes hegemônicos – de precária contestação e inclusividade – caminham em direção a uma poliarquia, indica que aumentaram as possibilidades de efetiva contestação e inclusão.

Na poliarquia, diz o autor, é maior o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas por causa da maior participação das pessoas. Esta situação acaba por criar novas possibilidades de conflito em decorrência dos governantes estarem suscetíveis de substituição pelos grupos incorporados ao processo político. A oposição entra em conflito com os grupos do governo para ver seus interesses atendidos nas políticas de Estado, enquanto os governantes tentam barrar qualquer substituição dos seus objetivos. Quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas; dessa forma, mais difícil se faz a tolerância de um grupo com outro.

Diante desse quadro Dahl acrescenta dois elementos para compreensão dos conflitos políticos: custos de tolerância e custos de repressão. A probabilidade de um governo

tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos de tolerância e com o crescimento dos custos de repressão. A segurança mútua desses dois atores políticos – governo e oposição – aumenta as possibilidades de contestação pública e poliarquia.

Regimes políticos diferentes provocam conseqüências diferentes. Dahl defende esta idéia e trabalha para convencer o leitor acerca da importância dos efeitos da poliarquia. Dentre os efeitos desse regime pode se falar na prática das liberdades liberais clássicas: manifestação sem o temor de represálias, voto secreto, formar organizações políticas, exercer oposição ao governo e outras. Outro efeito consiste no desenvolvimento das organizações partidárias oriundo da competição pelo poder – isto por sua vez estimula a participação dos cidadãos.

Dahl se mostra favorável à transformação dos regimes nos modelos de poliarquia, mas não acredita em qualquer espécie de lei histórica que impõe a sociedade uma transição inevitável à poliarquia. Na verdade, a poliarquia deve sua existência a sete conjuntos de condições expressas nos seguintes termos: seqüências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos.

Condições favoráveis à poliarquia devem ter seqüências históricas (ou caminhos) no qual a competição precede a inclusividade, pois assim fica mais fácil de produzir o grau de segurança mútua. A ordem socioeconômica precisa dispor de um quadro disperso (ou até neutralizado) dos recursos violentos e socioeconômicos, tornando mais complicado para o governo eliminar a oposição; ainda nesse ponto, a poliarquia tende a se desenvolver melhor numa economia de agricultura livre e setor comercial-industrial de perfil

descentralizado. As poliarquias têm um elo com o nível socioeconômico, mas não significa que desenvolvimento gera obrigatoriamente regimes de poliarquia. A condição favorável consiste num PNB *per capita* acima de 700-800 dólares, enquanto o desfavorável seria um valor abaixo de 100-200<sup>‡</sup>.

A sociedade deve ter baixo índice de desigualdade; a situação de desigualdade extrema torna vulnerável a poliarquia porque provoca um descomprometimento dos grupos com o regime. Um pluralismo subcultural baixo deve prevalecer, mas no caso de ser acentuado ou alto é possível garantir a poliarquia em três condições: nenhuma subcultura ficar indefinidamente privada de participação no governo, engajamentos capazes de proporcionar um alto grau de segurança às diversas subculturas e, por fim, um regime que atende as reivindicações relativas aos principais problemas do país. Os ativistas políticos contribuem com a poliarquia quando compartilham de crenças nos pontos concernentes a acordos, confiança, idéia de regime eficaz na solução dos problemas e legitimidade das instituições. Por último, a dominação política estrangeira precisa ser fraca ou temporária para tornar um regime uma poliarquia.

A teoria da democracia de Schumpeter (1984) se afasta tanto do “credo democrático” do século XVIII quanto do esquema marxista. O autor em tela descarta a idéia de “Bem Comum” propagada pela doutrina clássica da democracia e ao mesmo tempo rejeita o argumento marxista do socialismo indissolúvelmente casado com os valores democráticos. Veremos a seguir que a teoria de Schumpeter, com base em “Capitalismo, socialismo e democracia”, enfatiza a democracia enquanto método político e não como um rol de ideais.

---

<sup>‡</sup> Os valores usados estão desatualizados.

Por método político Schumpeter entende um “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” (1984, p. 304); não deve, portanto, a democracia ser compreendida como um fim em si mesmo. O autor aprimora a definição de método político ou democrático acrescentando o seguinte ponto: neste método os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos livres da população (p.336). Isto consiste mais ou menos na chamada competição pela liderança que é o critério usado para distinguir os governos democráticos. O método eleitoral é tomado enquanto critério porque se mostra o único disponível a comunidades de qualquer tamanho na condução da competição dentro dos regimes democráticos. Conforme Schumpeter, o papel do eleitorado nestes regimes é produzir um governo e desapossá-lo. Produzir um governo significa a aceitação de um líder ou grupo de líderes, enquanto a função de desapossar é a retirada da aceitação nas urnas. As rédeas do governo, por sua vez, devem ser dadas àqueles que têm mais apoio na competição pelos votos.

Schumpeter aponta algumas condições para favorecer o êxito do método democrático nas grandes nações industriais. A primeira condição consiste num “material humano da política” de alta qualidade. Isto implica a disponibilidade de um bom e qualificado número de dirigentes partidários, pessoas eleitas para o parlamento e chefes do executivo. O autor afirma que a única garantia efetiva de obter políticos de qualidade está na existência de um estrato social já ligado à política como atividade por vocação (p.361-362). A segunda condição para o sucesso da democracia é limitar o alcance efetivo da decisão política, pois caso o governo tenha o direito de tratar de todas as questões concernentes à sociedade corre-se o sério risco de produzir “aberrações legislativas” (p.363). A

terceira condição mencionada por Schumpeter é dispor dos serviços de uma burocracia bem-treinada, de boa posição, de tradição e dotada de forte senso de dever (p.365). A quarta condição é o “Autocontrole Democrático”: o método democrático só pode funcionar adequadamente se todos os grupos importantes da sociedade estiverem dispostos a aceitar as medidas governamentais pautadas nas leis. Eleitores e parlamentares não devem tomar uma postura intransigente de oposição a toda e qualquer medida vinda do governo. Por fim, é apontado a necessidade de uma “dose de tolerância” por parte dos protagonistas políticos (p.366-367).

Em síntese, Schumpeter compreende a democracia como um regime no qual o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar – estes são escolhidos mediante o maior apoio junto ao eleitorado. Não há qualquer incompatibilidade entre democracia e socialismo ou capitalismo. Apesar de a democracia nascer inserida no período de consolidação do capitalismo, forças capitalistas vêm provocando sérios infortúnios ao método democrático. Para Schumpeter, alguns desvios do princípio da democracia estão atrelados à presença de interesses capitalistas organizados, ou seja, meios privados são freqüentemente usados para interferir no funcionamento do mecanismo da liderança competitiva. Os padrões do capitalismo impelem vários grupos da sociedade a recusar as regras do jogo democrático, colocando em risco este método político. Conforme o autor, o socialismo que funcionasse de forma a manter certa unidade no coletivo poderia se utilizar do método democrático de maneira mais eficaz do que é praticado no capitalismo.

Os três autores supracitados não trabalham nas suas teorias com a expressão “classes sociais”. A perspectiva liberal de

compreensão dos arranjos políticos prevalece nas contribuições de Sartori, Dahl e Schumpeter. O que aparece para fazer referência aos coletivos componentes das sociedades são expressões do tipo: “povo”, “maiorias”, “minorias”, “indivíduos”, “grupos”, “quem vai decidir”. Esta e outras eventuais lacunas, contudo, não retira o mérito das obras discutidas.

A conjuntura política desse início do século XXI é marcada por antipatias quanto ao funcionamento da democracia representativa. Muito se fala ultimamente dos limites deste modelo, porém nenhum outro método de tomada de decisões conseguiu resistir à prática política. Giovanni Sartori, Robert Dahl e Joseph Schumpeter contribuíram para o debate com teorias no sentido de tratar a democracia em sua versão empírica; aquela que sobreviveu ao mundo real. A democracia representativa, guardada as

devidas diferenças nos três autores, aparece como a fórmula mais eficaz de resolução dos conflitos nas nações modernas. Muito embora tal modelo não atenda a todos os efetivos anseios da sociedade, acredito que devemos empenhar esforços no sentido de tornar a democracia moderna de fato representativa. Em outras palavras, construir um regime político capaz de atender as demandas da sociedade nos seus diversos âmbitos – social, político, cultural.

#### Referências:

- DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.