

## A APROPRIAÇÃO CRÍTICA DA TEORIA POLIÁRQUICA NO PENSAMENTO POLÍTICO DE WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS

Marcelo Sevaybricker Moreira  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Doutorado em Ciência Política  
msevay@gmail.com

### Resumo

O artigo que se segue consiste na tentativa de avaliar o diálogo estabelecido pelo cientista político brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos com a teoria poliárquica, formulada originalmente pelo cientista político norte-americano Robert Alan Dahl. A teoria da poliarquia constitui uma reavaliação da teoria democrática aliada à preocupação de entender o funcionamento das democracias efetivamente existentes e foi formulada a partir dos métodos de pesquisa empírica da ciência política contemporânea. A apropriação da teoria poliárquica pelo pensamento de Wanderley Guilherme dos Santos, por sua vez, revelou estar associada à consolidação do tema da democracia no pensamento político-social brasileiro, bem como da própria ciência política no Brasil. O referido diálogo travado pelo autor brasileiro demonstrou ser também bastante crítico, marcado por objeções e proposição de mudanças na teoria poliárquica, revelando, como se procurou destacar, afinidades e diferenças entre os dois autores relacionados. A partir da avaliação dessas críticas e modificações, conclui-se que elas chamam a atenção para fenômenos importantes das democracias contemporâneas, em especial para o problema das oligarquias, mas não constituem, por outro lado, uma ruptura com o modelo dahlsiano.

**Palavras chave:** Wanderley Guilherme dos Santos; poliarquia; pensamento político brasileiro; ciência Política.

Há pouco mais de quatro décadas ocorria a institucionalização da ciência política brasileira. Em 1967 fundava-se, então, o curso de mestrado no Departamento de Ciência Política (DCP) na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Dois anos depois, começava o mesmo curso no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), ligado à Universidade Candido Mendes (UCAM).

A criação desses dois primeiros centros nacionais de pesquisa e ensino de ciência política envolveu, como se sabe, uma forte influência norte-americana:

professores visitantes foram convidados a vir ao país para ajudar a formar a primeira geração de pesquisadores brasileiros na área, instituições estadunidenses financiaram departamentos e programas de pesquisas no país, vários jovens intelectuais brasileiros realizaram sua pós-graduação em centros de excelência nos Estados Unidos e adotaram-se por aqui métodos e técnicas de pesquisa típicas da ciência política norte-americana.

Os pesquisadores de pensamento político brasileiro do século XX costumam ressaltar, outrossim, um outro aspecto do processo de institucionalização da ciência política no Brasil, correlacionado também à influência norte-americana, a saber: que esse processo pressupôs uma ruptura com o que as gerações de intelectuais do passado brasileiro haviam produzido sobre política. Desconsiderando ou mesmo se opondo às tradições de pensamento político no país, chamadas, pejorativamente, por alguns deles de “ensaísta”, os novos intelectuais teriam buscado se apresentar como produtores de uma nova forma de reflexão sobre a política, identificando-se mais com o que era produzido pela comunidade científica internacional – em especial a estadunidense – do que com até então

havia se produzido sobre política no Brasil.

Além desses dois aspectos que dizem respeito à relação com a ciência política dos Estados Unidos, por um lado, e com as tradições de pensamento político no Brasil, por outro, alguns autores argumentam também que, quase simultaneamente a todo esse processo, a democracia também foi sendo incorporada pela intelectualidade nacional. Conforme avalia Pécaut, o pensamento político brasileiro até o início da segunda metade do século XX caracterizava-se por dar pouca atenção e mesmo desprezar as instituições democráticas representativas, estando os intelectuais do país mais propensos a defender que a sociedade brasileira fosse organizada pelo Estado. Quer como tema de estudo, quer como ideal político, a democracia teria sido assumida só muito tardiamente no Brasil, a partir da década de setenta, exatamente durante o período de institucionalização da ciência política.

Resumindo, pode-se dizer que se entende, geralmente, que a institucionalização da ciência política

brasileira, nos idos dos anos 60 e 70, implicou ou esteve associada (pois o sentido da causalidade nesses textos nem sempre é suficientemente claro) a três processos inter-relacionados: uma “aproximação” teórica, metodológica e institucional de intelectuais brasileiros com a ciência política norte-americana, um “afastamento” das tradições previamente existentes de pensamento político-social brasileiro e, por fim, a incorporação da democracia como tema de estudo e ideal político.<sup>1</sup>

O presente artigo tem, portanto, três objetivos fundamentais, cada um deles relacionados aos três aspectos da institucionalização mencionados anteriormente. Em primeiro lugar, demonstrar – mediante a análise da apropriação que um cientista político brasileiro, Wanderley Guilherme dos Santos, fez de um modelo teórico estadunidense, a teoria da poliarquia – que as relações estabelecidas entre a intelectualidade nacional e a comunidade científica norte-americana são muito mais complexas do que o clichê de uma hipotética subserviência intelectual poderia sugerir. Em segundo lugar, argumentar que essa relação com a ciência política dos Estados Unidos

nem sempre implicou numa desconsideração do pensamento político brasileiro, de modo que os “novos” cientistas políticos não incorporassem em suas análises idéias e argumentos dos pensadores brasileiros do passado. Por último, defender que se é verdade que a consolidação acadêmica da ciência política esteve associada ao crescente interesse dos intelectuais brasileiros em relação à democracia, é falso deduzir disso que antes desse processo havia um desprezo generalizado em relação a ela no pensamento político-social brasileiro. Entretanto, antes de passar à análise do pensamento de Santos, cumpre retomar e examinar em detalhes esses três argumentos genéricos sobre pensamento político brasileiro, para serem, posteriormente, problematizados.

Como foi dito, considera-se que o processo de consolidação acadêmica da ciência política brasileira sofreu uma forte “influência” norte-americana, influência esta que ocorreu de diversas formas. Uma das formas mais lembradas pelos estudiosos do processo de institucionalização da ciência política brasileira é o financiamento de institutos de pesquisa brasileiros por

órgãos norte-americanos, como a agência Rockefeller e, principalmente, a Fundação Ford. Importante mencionar também que, além desse suporte financeiro e institucional ter contribuído para a consolidação acadêmica da ciência política no Brasil, ele foi fundamental também para a vida de muitos intelectuais brasileiros afetados em sua trajetória pelo golpe de 1964, na medida em que através desse suporte eles puderam ir para o exterior, normalmente em universidades norte-americanas, para completar sua formação acadêmica, retornando anos depois a fim de participar dos centros de pesquisa que eles mesmos contribuíram para fundar.<sup>ii</sup>

Em geral, os estudiosos estão de acordo no que tange à importância da ciência política e das instituições estadunidenses nesse processo, mas, é igualmente essencial frisar que eles, todavia, oscilam ao descrever essa “influência” norte-americana: ora ela é representada apenas a adoção de uma matriz epistêmica de referência para os intelectuais brasileiros, sem conotação negativa, ora como um processo que pressupõe também, em algum grau, uma

subserviência intelectual dos brasileiros frente aos estadunidenses.

Um segundo aspecto do processo de institucionalização da ciência política brasileira, correlacionado ao primeiro, tem a ver com o que se chamou aqui de “afastamento” das tradições brasileiras de pensamento político. Esse ponto é exemplarmente defendido por Bernardo Sorj (assim como o primeiro): segundo esse autor, a intelectualidade brasileira, tanto à direita como à esquerda, possui uma tendência “inauguralista”, quer dizer, a sociedade é assumida sempre como uma incógnita, visto haver uma constante desvalorização do passado “a acreditar que o país do futuro pouco tem a ganhar das gerações anteriores e que o Brasil é um país a ser periodicamente inventado” (Sorj, 2001, p. 104). Os intelectuais brasileiros viveriam, portanto, numa situação de “desfiliação”, haja vista que não há continuidade entre o que as diferentes gerações de intelectuais produzem no país. O resultado dessa “desfiliação” é a ausência de uma tradição intelectual própria e de cumulatividade nas ciências sociais brasileiras (Sorj, 2001, p. 101). Desconhecedores do

pensamento brasileiro, os cientistas políticos teriam logrado, ironicamente, se "internacionalizar", submetendo-se à lógica da dominação cultural.

Como já foi dito, haveria ainda um terceiro e último aspecto de transformação de "mentalidade" da intelectualidade nacional no mesmo período, relacionado à democracia. De acordo com Daniel Pécaut, a maioria dos intelectuais no Brasil demonstrou, comumente, sentir pouca atração pela democracia, estando muito mais inclinados pela esperança de "organizar a sociedade pelo alto" (Pécaut, 1990, p. 11). Para Pécaut, em resumo, a intelectualidade brasileira, até a década de setenta do século XX, teria dado clara evidência de que rechaçava, ou pelo menos de que desconfiava da democracia, além de ter dado pouquíssima atenção ao tema em seus escritos. Os exemplos do autor vão desde autores de viés claramente autoritário como, por exemplo, Oliveira Vianna até pensadores, influenciados pelo marxismo e pelo nacional-desenvolvimentismo do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).<sup>iii</sup> Somente a partir de 1975, avalia o autor, a democracia começa a

ser, então, valorizada na sua dimensão da sociedade civil, simbolizando a ruptura com a crença tradicional dos intelectuais brasileiros em relação ao Estado, enquanto principal agente formador da sociedade brasileira.

Dessarte, os discursos formulados em torno do processo de institucionalização da ciência política se entrecruzam: as análises existentes no Brasil, segundo essa linha de raciocínio, adotavam a política como um epifenômeno da realidade socioeconômica. Isso fazia com que a própria dinâmica política, bem como seus efeitos, fossem ignorados, sendo, portanto, necessário adotar uma outra metodologia de pesquisa que, sendo inexistente aqui, deveria ser incorporada de outros paradigmas de ciência, como os elaborados pela ciência política estadunidense. Para se estabelecer academicamente, a ciência política brasileira teria operado um triplo movimento: adequar-se aos cânones internacionais dessa ciência – atendidos supostamente, por exemplo, pelos cientistas estadunidenses –, incorporar a democracia em sua agenda de pesquisas e como ideal político e, por fim, romper e diferenciar-se das tradições brasileiras

de reflexão política, como a pioneira tradição do Direito, em Minas Gerais, de estudos políticos (representada, por exemplo, pela *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, coordenada por Orlando M. de Carvalho), a tradição carioca do ISEB, bastante expressiva nos anos 50 e 60, como também a já mencionada tradição sociológica da USP.

Parece ser verdade que não apenas vários intelectuais brasileiros procuraram contestar a ciência social até então produzida – como ideológica, generalizante, pré-científica –, mas defenderam abertamente também que o estudo do passado cultural do país era pouco relevante.<sup>iv</sup> É igualmente certo que a consolidação da ciência política brasileira pressupôs uma “aproximação” com a ciência política norte-americana, assim como os temas relacionados à democracia representativa foram cada vez mais estudados no país; mas mesmo que essas três proposições sejam consideradas verdadeiras, será válido inferir: 1) que a produção nacional em ciência política, por ter se esforçado em atender ao padrão científico internacional, seja pouco fértil teórica ou analiticamente, na medida em que,

supostamente, simplesmente replica aquilo que foi produzido no exterior pelo “mandarinato intelectual metropolitano”, para utilizar os termos do próprio Sorj? 2) que, em relação à obra desses cientistas políticos brasileiros, seja possível constatar uma desvalorização da produção intelectual do passado do país? 3) que, ainda que pouco estudada, ou melhor, menos estudada do que seria nas décadas seguintes, fosse a democracia pouco valorizada pelos intelectuais do país? Para tentar responder a essas três questões, passar-se-á, nas linhas que se seguem, à análise da obra de Wanderley Guilherme dos Santos, considerados por alguns como um dos “pais-fundadores” da ciência política brasileira, na medida em que foi co-fundador do IUPERJ e formador de uma ou mais gerações de cientistas políticos no Brasil, e que, inclusive, se formou, como cientista político, em uma universidade norte-americana entre as décadas de 60 e 70, isto é, exatamente no período de consolidação acadêmica da disciplina no país. Quer dizer, se esses três fatores “contextuais”, discutidos até aqui, fizeram-se presentes no processo de institucionalização da ciência política

brasileira, era de se esperar – como sugerem algumas análises – que eles se refletissem, de algum modo, na obra desses autores do período, em especial naqueles que participaram mais ativamente desse processo, tal como é o caso notório de Wanderley Guilherme dos Santos. É justamente isso que cumpre agora investigar.

De partida, importa reconhecer que obra e a trajetória intelectual de Wanderley Guilherme dos Santos são muito extensas para serem tratadas exaustivamente aqui. Trata-se, em suma, de quase meio século de produção intelectual ininterrupta (1962-2009), expressa por meio de vinte e seis livros e da publicação de artigos em periódicos especializados, bem como em jornais de circulação nacional durante anos. Em pesquisa já concluída, procurou-se avaliar o conjunto da obra do mencionado autor e, apenas resumidamente, serão apresentadas aqui algumas das conclusões dessa investigação a fim de se poder discutir os argumentos sobre pensamento político-social brasileiro antes arrolados.<sup>v</sup> Nesse estudo, para fins de análise, estabeleceu-se uma periodização do pensamento político do

autor que divide-o em três fases, compreendendo a produção científica do autor de 1962 a 1998.<sup>vi</sup> Ver-se-á como a análise do conjunto da obra de Santos contribui no esclarecimento da discussão precedente.

Uma primeira fase, compreendendo os escritos de 1962 a 1963 (publicados pelo ISEB, instituto do qual o autor fazia parte) é marcada pela influência do marxismo, revelado – além da alusão a termos como “classes sociais”, “ideologia”, “condições materiais” – pela idéia de que as representações e as relações humanas (superestrutura) são determinadas pelas condições objetivas (estrutura). A influência desse tipo de pensamento transparece tanto na crítica de Santos ao nacional-desenvolvimentismo, quanto ao autoritarismo – as duas principais frentes da batalha argumentativa travada pelo autor nessa época.

Quanto ao nacional-desenvolvimentismo, forma de pensamento muito difundida nos anos 50 e inclusive hegemônica entre os isebianos, Santos, argumenta que ela deve ser entendida como uma ideologia, quer dizer, como falsa consciência, na medida em que postula que os conflitos

de classe – que, para o autor, grassavam o país à época – poderiam ser superados por um projeto político nacional que unisse todas as classes. Como observa Toledo, Wanderley Guilherme dos Santos, ainda que publicando pelo instituto, rompia e avançava em relação a essa visão, pois entendia que as contradições sociais brasileiras só seriam solucionadas por profunda alteração na estrutura da sociedade brasileira. Para o autor, a tentativa dos ideólogos do desenvolvimentismo de cooptar as massas resultava, na realidade, de uma necessidade do próprio processo de desenvolvimento, refletindo “na superestrutura, o caráter efetivamente progressista das forças materiais que lhe deram origem” (Santos, 1962b, p. 185), embora estivesse inevitavelmente fadada ao fracasso, na medida em que os interesses do desenvolvimentismo se limitavam a consolidação do capital, divergindo dos interesses das massas no país. Pode-se constatar que o autor, nessa primeira fase, adota a perspectiva segundo a qual o pensamento é um produto, um epifenômeno da realidade que, supostamente, o engendrou.

Em relação à questão autoritária é preciso dizer que, em 1962, o autor publica no texto “Quem dará o golpe no Brasil?”, um prognóstico de que o país vivia uma situação de iminente golpe de estado (ainda que, segundo a previsão do autor, não fosse um golpe de caráter militar). O que importa destacar é que todo o texto procura, mediante a análise da estrutura socioeconômica brasileira, predizer os eventos políticos que iriam afetar o país, de tal modo que é possível inferir desse texto, assim como dos demais textos do mesmo período, que o autor não distingue a esfera política das esferas social e econômica. Desse modo, a compreensão da política – como parte dessa superestrutura – é compreendida como algo subsumida e dependente das esferas social e econômica.

Um último ponto de destaque quanto aos textos da primeira fase, a respeito do autoritarismo, é bastante esclarecedor sobre um ponto relevante para o presente trabalho – a questão da democracia. Já em seu primeiro texto, *Quem dará o golpe no Brasil?*, Santos tece duras críticas a qualquer tipo de golpismo: assim como os proponentes do golpe contra o povo, como Carlos



Lacerda, são criticados por tentar iludir o povo com falsas promessas – “cantos de sereias” – os defensores de um golpe de esquerda também o são por proporem meios que não são adequados aos fins perseguidos pelo próprio povo. Ao procurar refutar a possibilidade histórica de um golpe de esquerda (possibilidade esta propagada pelos ideólogos do golpe como uma ameaça potencial), isto é, “um golpe executado em benefício do povo” (Santos, 1962a, p. 5), o autor avalia que se as circunstâncias favorecessem semelhante golpe, ele até poderia ser utilizado “contendo em seu bojo algumas medidas *imediatamente* compensatórias para o povo” (Santos, 1962a, p. 5-6), mas seria sempre um recurso limitado, pois tendo necessariamente que coligar com a minoria para viabilizar o golpe, a maioria teria de abrir mão de várias de suas reivindicações ao assumir o poder. Ademais, argumenta o autor, a recusa ao golpe é defensável na medida em que este recurso é sempre a “abertura histórica para o golpe de direita”: todo golpe de esquerda, isto é, protagonizado pelos setores progressistas, torna-se inevitavelmente reacionário, contra o povo. Um golpe, independentemente de

que tipo for, comparado a um regime democrático é condenável porque a democracia é, por definição, o governo no qual as reivindicações da maioria do povo têm legitimidade, ao contrário dos privilégios das minorias.

Com efeito, pode-se concluir então que, ainda que Wanderley Guilherme não esteja no mencionado texto preocupado em argumentar a favor da democracia (o que talvez explique as poucas alusões ao tema ao longo do texto) e que ele entenda o regime democrático da época como uma ditadura “disfarçada”, a democracia é invocada na argumentação do autor como mais um motivo para a organização do povo contra o golpe que se insurgia. Até mesmo porque, tendo que optar pelas alternativas possíveis da época, a ditadura legal, por um lado, e a golpista, por outro, não deveria haver dúvida de que a primeira era um mal menor e, enquanto tal, preferível à segunda. Para Wanderley Guilherme, aceitar a necessidade do golpe significaria assumir que os conflitos e problemas da nação não deveriam ser solucionados mediante as lutas sociais. Dessa maneira, a outra solução, a via democrática, significava antes de tudo o

compromisso de que os problemas do povo só seriam solucionados quando este pudesse, por meio de greves, passeatas, ou algum outro tipo de manifestação, participar da política nacional. Destarte, não se pode inferir deste texto “isebiano” de Santos, a fraca adesão do autor, ou mesmo uma atitude titubeante em relação à democracia, como se poderia supor pela análise geral feita por Pécaut da intelectualidade brasileira deste período. Ainda que, como já foi dito, o autor não se preocupe em discutir, por exemplo, por meio de quais mecanismos o povo deverá participar da política, há uma clara defesa dessa participação e uma associação entre esta e a democracia.

Os textos produzidos pelo autor posteriormente a essa primeira fase são flagrantemente diversos dos desses últimos e caracterizados da seguinte forma: abandono do marco teórico marxista e adoção de teorias que, ainda de menor alcance, conferem uma autonomia (relativa) da política e de suas instituições (em relação à economia e à dinâmica social) e do pensamento político (em relação ao contexto social no qual é produzido); a adoção sistemática de metodologia e de

técnicas de pesquisa empírica para análise da política, sendo boa parte dessas técnicas oriundas da ciência política estadunidense; estudos voltados mais para análise de variáveis políticas (eleições, partidos, políticas públicas, autoritarismo), do que para a análise da sociedade e da economia. Nesse sentido, os textos publicados entre o período de 1967 e 1988, quando confrontados, com os da primeira fase, evidenciam três importantes inflexões, relacionadas entre si, no pensamento desse autor: uma de caráter teórico, outra metodológica e uma terceira de perfil mais temático.

Uma obra que evidencia de modo *sui generis* essas três inflexões é *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Publicada em 1986, o livro é uma reelaboração da tese de doutorado escrita ainda na primeira metade da década de 70. Como se viu, nos textos do início da década de sessenta, Wanderley Guilherme explica os fenômenos políticos estudados a partir da influência de forças econômicas ou sociais, ao passo que, nos textos do segundo período, Santos assume as instituições propriamente políticas, associadas ao comportamento dos

indivíduos envolvidos no conflito, como variáveis explicativas dos processos econômicos e sociais. No mencionado livro, o autor critica as interpretações dadas ao golpe em função precisamente do:

**status dependente de variáveis e processos políticos que são quase sempre interpretados como subprodutos de tendências macrossociais e macroeconômicas.** Sem negar a relevância de categorias tão amplas, **inclino-me para uma estratégia que entenda os processos políticos como variáveis independentes** e que atraia a atenção para o exame de **tendências empíricas** que não seriam identificadas de outra forma (Santos, 1986, p. 9, grifos meus).

Pela citação acima, percebe-se também a importância conferida pelo autor ao tratar mais rigoroso à empiria. Entende-se que essa obra, assim como *Cidadania e justiça*, por exemplo, é expressão do esforço de delimitação da especificidade da política e, como um reflexo desse esforço, constata-se que Santos apóia suas reflexões em ampla pesquisa empírica, através de métodos de pesquisa típicos da ciência política

norte-americana, sendo essa uma característica que acompanhará seus escritos daí em diante. Wanderley Guilherme, destarte, pode ser compreendido como alguém que, emblematicamente, defendeu a autonomia da política e da ciência política em relação às outras ciências humanas, estando ele mesmo em contato com o padrão científico que orientou a consolidação da ciência política brasileira.

Assim, a obra do autor desse segundo período confirma dois aspectos antes destacados pelos estudos de pensamento político brasileiro: em primeiro lugar, que a gênese da ciência política brasileira pressupôs um esforço de delimitação e diferenciação de um campo de conhecimento específico e de um método próprio de estudo – diferenciando-a das análises existentes sobre política, como as abordagens jurídica, econômica e sociológica da mesma – e, em segundo lugar (e relacionado ao primeiro ponto), de que essa gênese esteve associada a uma aproximação da comunidade científica nacional com a produção estadunidense em ciência política.

Retornando à periodização do pensamento político de Santos, um segundo ponto importante dos textos da segunda fase diz respeito à própria maneira de interpretar o pensamento político social brasileiro. Nos textos da primeira fase, pôde-se constatar que o autor adota a perspectiva segundo a qual o pensamento é um produto do contexto que, hipoteticamente, o engendrou, de tal modo que a compreensão de uma forma de pensar deveria ser buscada na realidade material subsistente. Todavia, é exatamente essa visão que, na segunda fase do seu pensamento, o autor critica veementemente, visão esta que, segundo ele, é hegemônica na historiografia do pensamento político brasileiro e que consistiria em organizar e entender o passado a partir do presente. Dois “vícios metodológicos” corresponderiam a essa visão: o primeiro deles chamado de “abordagem institucional, consiste em tomar como divisor de águas a institucionalização das atividades científico-sociais, isto é, a criação dos cursos superiores, a contratação de professores estrangeiros e a incorporação de técnicas de trabalho de campo. Assim, segundo essa matriz, presente, de acordo com Santos, na obra

de Florestan Fernandes, até a metade do século XX ter-se-ia tão-somente ensaios acerca de temas sociais, ao passo que depois disso, institucionalizada as ciências sociais no país, produziu-se realmente conhecimento científico. O segundo vício, análogo ao primeiro, a “abordagem sociológica”, reduz o pensamento ao contexto social em que foi produzido e foi, na opinião de Santos, muito comum, por exemplo, entre os membros do ISEB que rechaçavam todo pensamento anterior a 1822 por, supostamente, ser esse pensamento tão colonizado quanto o próprio país.

Ora, essa discussão é relevante para o presente estudo na medida em que torna notório que o autor, como se viu, um dos intelectuais responsáveis pela autonomização da ciência política, formado como cientista político em uma universidade norte-americana, procurou, desde os textos da segunda fase de seu pensamento, recuperar, debater e valorizar a produção intelectual brasileira do passado. Suas críticas às abordagens sociológica e institucional do pensamento político brasileiro representam, assim, a convicção do autor de que, independentemente do

contexto social no qual os autores brasileiros do passado escreveram, seus textos podem ser profundamente profícuos para a análise da política do presente. Importa esclarecer que quando se fala de “aproximação” com as tradições brasileiras de pensamento político não se está limitando à um esforço de recuperar “textos e autores esquecidos na poeira do tempo”. Mais do que isso: o que se defende é que ainda que tenha sido um autor profundamente formado pela ciência política norte-americana, é igualmente um intelectual que se utiliza e pensa segundo “esquemas mentais” forjados por essas tradições.

O mesmo se dá com as obras da terceira fase, como em um texto de apresentação das obras políticas de José de Alencar. Nele, Santos procura destacar pontos do pensamento democrático alencariano que coincidem com aspectos importantes do seu pensamento. O autor argumenta a favor da originalidade e da riqueza dos escritos alencarianos, pois, concomitantemente a John Stuart Mill publicar na Inglaterra *Considerações sobre o governo representativo*, José de Alencar propõe uma explicação para a

gênese do governo a fim de justificar o mesmo tipo de representação advogado pelo pensador inglês, a representação proporcional, só que de modo ainda mais democrático do que Mill.<sup>vii</sup> Santos encontra, conseguintemente, no texto alencariano do século XIX vários temas que constituem a marca de seu pensamento, em especial na sua dimensão normativa: a defesa da democracia como regime que mais expressa as clivagens de opinião; a defesa do sistema representativo proporcional como uma forma de representação política mais justa do que o sistema majoritário; a defesa da ampliação da participação política por meio do direito do voto, como condição para realização dos outros direitos; a defesa do sistema partidário, como forma de condensação da soberania civil, bem como a defesa da alternância partidária no poder (Santos, 1991). Desta forma, importa destacar que, a avaliação generalista de Bernardo Sorj sobre os intelectuais brasileiros, caracterizados por ele como “desfiliados”, não se aplica, pelo menos, à obra de Wanderley Guilherme dos Santos.

Uma terceira e última fase da obra de Wanderley G. dos Santos, compreendida pelo período 1990-1998, mantém as características da segunda fase, mas, por outro lado, distingue-se dessa na medida em que dá mais relevo ao tema da democracia. Esse tema aparece, principalmente, sob o prisma dos impasses atuais da democracia brasileira, tais como o descompasso entre os avanços institucionais e os atrasos sociais, a regulação excessiva do Estado brasileiro e o processo de resistência das oligarquias nacionais frente à crescente democratização do país. Em todos esses casos, a apropriação da teoria poliárquica revela-se decisiva. Contudo, antes de passar finalmente à análise dessa apropriação, cumpre examinar apenas mais um ponto destacado pelos estudiosos do pensamento político brasileiro e não confirmado na obra de Wanderley G. dos Santos, qual seja: a hipotética desvalorização generalizada da democracia.

Como foi dito, segundo Pécaut, a democracia só é incorporada na agenda de estudos políticos brasileiros e defendida pela intelectualidade nacional em meados dos anos setenta do século

passado. Entretanto, como se pode perceber tanto pela análise dos escritos de Santos da segunda fase (1967-1988), mas também pelos textos do primeiro período (1962-1963), não existem quaisquer indícios de que o autor desprezasse as instituições da democracia representativa. No seu primeiro livro, por exemplo, Santos, partindo do marco teórico marxista, deixa claro que a democracia “burguesa” é efetivamente uma alternativa melhor do que a via revolucionária. Ao procurar refutar a possibilidade histórica de um “golpe do povo” (possibilidade esta difundida pelos ideólogos do iminente golpe “contra o povo”, como Carlos Lacerda, como uma ameaça potencial), o autor avalia que é preciso rejeitar qualquer golpe de esquerda, pois qualquer estratégia golpista é condenável quando comparada à democracia, que é, por definição, o governo no qual as reivindicações da maioria do povo têm legitimidade, ao contrário dos privilégios das minorias. Com efeito, pode-se concluir então que, ainda que Wanderley Guilherme não esteja no mencionado texto preocupado em argumentar a favor da democracia, a

democracia é invocada na argumentação do autor como mais um motivo para a organização do povo contra o golpe que se insurgia. Conseqüentemente, não se pode inferir deste texto isebiano e marxista de Santos (assim como de outros textos), a fraca adesão do autor, ou mesmo uma atitude titubeante em relação à democracia, como se poderia supor pela análise generalista feita por Pécaut da intelectualidade brasileira deste período.

Se não se pode, portanto, nem postular um desprezo em relação à produção intelectual brasileira do passado, nem em relação à democracia representativa na obra de Wanderley Guilherme dos Santos, cabe ainda examinar um terceiro aspecto, como se viu, considerado central na institucionalização da ciência política brasileira, que é a controversa “influência” norte-americana nesse processo. Para isso, avaliar-se-á em seguida a apropriação que Santos fez de um modelo de democracia formulado nos anos cinquenta pelo cientista político estadunidense Robert Alan Dahl – a teoria da poliarquia.

O termo poliarquia é atribuído por Dahl, desde em *Um prefácio à*

*teoria democrática*, à concepção de democracia que procura conciliar a maximização de metas (soberania popular e igualdade política) com o funcionamento das democracias realmente existentes na modernidade, e visa separar as discussões normativas das discussões empírico-descritivas sobre os regimes democráticos. Assim, a poliarquia não deve ser entendida rigorosamente com o governo no qual a maioria governa, no sentido de que a política adotada seja idêntica ao desejo da maioria, nem tampouco pressupõe uma participação plena de todos os cidadãos. Não se trata, portanto, de um controle total do povo sobre seus governantes, mas de um controle parcial, compatível com a realidade política contemporânea. Ainda que imperfeita, a poliarquia, segundo Dahl, é o regime político que melhor se aproxima do ideal democrático. Mas quais condições definem uma poliarquia?

Dahl inicia o primeiro capítulo de *Poliarquia* afirmando que parte do pressuposto que uma poliarquia é um governo responsivo às preferências de seus cidadãos e que, para que isso ocorra, é forçoso que oito garantias

sejam oferecidas aos indivíduos.<sup>viii</sup> Essas oito garantias podem ser compreendidas segundo dois eixos distintos do processo de democratização, a liberalização (ou institucionalização), por um lado, e a participação, por outro lado. Segundo o autor, os regimes poliárquicos são regimes amplamente (ainda que não totalmente) democratizados, isto é, liberalizados e participativos. A dimensão da liberalização caracteriza-se pelo grau de liberdade e igualdade que possui a oposição de competir pelo poder e contestá-lo. A dimensão da participação caracteriza-se pelo grau de inclusão política da sociedade. Dahl propõe também, como hipótese, que a sobrevivência de um regime político competitivo, como é a poliarquia, depende dos custos da tolerância serem menores do que os custos da supressão. Dito de outro modo, uma poliarquia é um regime que possui um alto grau de “segurança mútua”, segundo o qual tanto a oposição quanto o governo sentem-se mais propensos a aceitar as regras do jogo competitivo, do que em destruí-las. Mas quais seriam as condições necessárias para a vigência desse sistema de segurança mútua?

Dahl considera em *Poliarquia* seis variáveis importantes, mas, em função dos objetivos do presente trabalho, considerar-se-á apenas uma, a saber, a seqüência histórica em que ocorreram a liberalização e a ampliação da participação.

Para o autor, no que tange a essa variável, estatisticamente falando, é mais provável que surja uma poliarquia estável quando a liberalização precede a ampliação da participação, pois a prática competitiva, nesse caso, se restringe a poucos grupos, mais coesos entre si, só depois sendo estendida a outros indivíduos. As garantias mútuas são, na realidade, um fator que diminui os custos da tolerância, na medida em que cada grupo político tem a expectativa de que a tolerância dos grupos rivais não provocará a sua própria destruição. De acordo com Dahl, os outros caminhos da democratização seriam mais perigosos, exatamente por não terem consolidado esse sistema de segurança mútua e por ser improvável de isso ocorrer quando há um número muito grande e heterogêneo de líderes representando camadas sociais diversas. Entretanto, continua o autor, essa seqüência



histórica (liberalização precedendo a participação) estava vedada aos países que se democratizavam no século XX, visto que a pressão por ampliação da participação já era muito forte. Assim, hoje, quase todos os regimes políticos são hegemonias inclusivas (quando não são poliarquias), pois já estabeleceram o sufrágio universal. Nesse sentido, afirma Dahl, o grande desafio para esses países é a construção desse sistema de garantias mútuas sob a vigência de participação ampliada.

Ora, como se sabe, o Brasil é justamente um caso de democratização tardia, que se enquadraria, *a priori*, nesse prognóstico pouco otimista de Dahl. Wanderley Guilherme dos Santos, em alguns textos dos anos noventa, adotou, nesse sentido, a teoria da poliarquia para pensar a realidade brasileira, mas também propôs correções a essa teoria que, em alguma medida, tornam-na mais complexa e sensível a outras dinâmicas do processo de democratização. A seguir, passar-se-á ao exame da mencionada apropriação do modelo dahlsiano.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que Santos adota o modelo da poliarquia como o mais profícuo e

parcimonioso para se pensar as democracias hodiernas, não rompendo com esse modelo em nenhum de seus escritos. No primeiro capítulo do livro *Razões da desordem*, Wanderley Guilherme procura analisar, em comparação com a experiência inglesa, como se formou a ordem brasileira, enfatizando duas questões comuns às sociedades modernas, a saber, o “alargamento da participação e da institucionalização da competição política” e a “integração institucional” (Santos, 1993, p. 9). Por volta de 1840, a Inglaterra teria terminado o seu primeiro surto de industrialização e se preparava para adoção do livre-comércio e do imperialismo, que auxiliariam o país a passar de forma muito menos instável que seus vizinhos europeus pelos séculos XIX e XX. Esse processo econômico foi fundamental, pois teria permitido, de acordo com o autor, a integração da nação. Além dos índices econômicos favoráveis à estabilidade inglesa, outro fator de estabilização, de acordo com Santos, consistiu no fato de que o país contou com um sistema político aceito por boa parte das lideranças operárias. Mesmo que restrito a poucos grupos, as

oligarquias, o regime de competição política pôde, assim, se institucionalizar, constituindo um sistema de segurança mútua; uma vez institucionalizado, esse regime político foi ampliando a participação política mediante a extinção de barreiras ao jogo político (renda e gênero). Até aqui, nada de novo: Santos repete a descrição de Dahl da seqüência histórica na qual a liberalização precede à ampliação da participação. Como se viu, Dahl acredita que essa seqüência histórica é uma das razões da estabilidade política inglesa, bem como de outros países que trilham o mesmo caminho, ao passo que aqueles que ampliaram a participação antes da liberalização (antes da consolidação do sistema de segurança mútua), teriam adotado um percurso histórico que geraria mais instabilidade do que o primeiro. Santos observa, contudo, que houve um terceiro momento desse processo de constituição da ordem política que não foi avaliado por Dahl. Somente depois de liberalizado e com alta participação política, quer dizer, com as identidades políticas dos atores já consolidadas por meio dos partidos, é que o sistema político inglês começa a solucionar a

questão social, o processo de construção do Estado de bem-estar, através de uma legislação provendo auxílio aos pobres, seguro-desemprego, seguro-saúde, etc.

Destarte, comparado à experiência paradigmática da Inglaterra, pode-se ter noção que caminho foi adotado pelos países latino-americanos. A experiência da formação da ordem brasileira, por exemplo, revela-se bem diversa, além da mencionada inversão entre os dois eixos, isto é, a ampliação da participação antecedendo a liberalização. Sendo uma colônia, e não uma metrópole, o mesmo processo de acumulação de riquezas via expansão mundial do comércio, que favorecera a integração nacional inglesa, gerou, no Brasil, segmentação e desigualdade entre as regiões brasileiras. Além disso, sem uma ideologia de mercado capaz de gerar, independentemente da ação estatal, solidariedade social entre os brasileiros, a reação contra essa desintegração da nação foi dada, segundo Santos, pelas esferas administrativa e militar, além da limitação da participação política. A participação nas eleições, restrita a aproximadamente 2% da população brasileira, revelava o elevado grau de

repressão vigente. O pacto oligárquico, ainda que instável, mantinha sob seu comando o Estado brasileiro que pouco podia contra os “leviatãs estaduais”. A desintegração do mercado, ademais, tornou difícil a consolidação dos partidos nacionais, como ocorrera na Inglaterra; aqui, estes não passavam de ficção jurídica. No final do século XIX e início do século XX começa a surgir no país uma sociedade urbana, na qual trabalhadores e empresários começam a se organizar espontaneamente, instaurando no país a luta entre capital e trabalho; há, portanto, argumenta Santos, uma clara reorganização da sociedade brasileira, a despeito da ação estatal e de escassas institucionalização e participação política. Contudo, a partir da Revolução de 1930, inaugura-se um novo padrão político no país: o Estado brasileiro começa a interferir no conflito distributivo, regulando-o e utilizando estrategicamente a política social como meio para conter as demandas por maior competição e participação políticas, associando, assim, a cidadania à ocupação no processo produtivo. A chamada “cidadania regulada” (Santos, 1979), por sua vez, gera uma domesticação dos atores envolvidos no

conflito produtivo, operários e empresários, numa situação em que estes se organizavam, até então, por conta própria, independentemente do Estado.

A partir da contraposição entre as histórias políticas da Inglaterra e do Brasil (bastante resumidas e simplificadas aqui), percebe-se que Wanderley Guilherme quer ressaltar um aspecto omitido pela teoria poliárquica que, para o autor, é de extrema relevância: com relação à variável “seqüência histórica”, seria possível, por conseguinte, pensar em outras possibilidades do processo de democratização, não antevistas por Dahl, se o problema distributivo fosse levado em consideração. O caso brasileiro seria exemplar nesse sentido, mas não o único, no qual a legislação social foi empregada em momentos de crise e de liberalização e participação política reduzidas. Assim, o autor está chamando a atenção para uma deficiência da teoria poliárquica, a saber, a não consideração desse tipo de engenharia institucional que gerou na América Latina os fenômenos do corporativismo subdesenvolvido e do populismo. Como ele diz, o modelo

poliárquico não leva em conta como se deu a incorporação dos diversos segmentos sociais – em especial, os trabalhadores e os empresários – na ordem política, mas apenas a posição temporal dos dois eixos, liberalização e participação. Para Santos, essa variável, além da seqüência histórica analisada por Dahl, é decisiva para a compreensão de porque, mesmo cumprindo todos os requisitos de uma poliarquia estável, alguns países não lograram atingi-la. Identificar-se-ia, portanto, segundo Santos, o fator de instabilidade endêmica do continente latino-americano, algo que a teoria poliárquica de Dahl, tal como originalmente formulada, não permitiria fazer. Em um contexto no qual as identidades políticas foram formadas sem a mediação dos partidos e antes da constituição da ordem política e da ideologia liberal, os atores envolvidos no conflito entre capital e trabalho procuraram vocalizar suas demandas não por meio da participação ou da competição partidária, mas através da influência direta e privilegiada com parte da burocracia estatal que, numa situação favorável, funcionava como árbitro dessa disputa social. O autor relaciona,

então, três conseqüências perversas dessa seqüência histórica e desse formato institucional produzido no Brasil. Em primeiro lugar, a já mencionada, submissão do operariado em relação à burocracia estatal. Em segundo lugar, a irrelevância dos partidos nacionais. Esse formato institucional, chamado por Santos de corporativismo subdesenvolvido – no qual o conflito social está dissociado do processo político partidário, sendo resolvido pela própria burocracia estatal – não produziu o sistema de segurança mútua e a consolidação das instituições poliárquicas, uma vez que às demandas da população foi dada outra solução. Em terceiro lugar, a utilização das políticas sociais a fim de compensar a participação limitada e a pouca competitividade política gerou o que Wanderley Guilherme chama de “populismo irresponsável”: como o processo político não administrava os custos das políticas aprovadas, e sim a burocracia, os políticos “populistas” inflacionavam o mercado político por meio de propostas e compromissos irrealistas, sem garantia nenhuma de custeio para as mesmas. Se a política social, no caso inglês, representou um

fator de maior integração política, no Brasil, ao contrário, significou, em resumo, um obstáculo à institucionalização do sistema político.

Mas, tendo em vista a herança corporativa e a perversa seqüência de democratização nacional, pode-se tomar o Brasil como uma poliarquia? Avaliando cada um dos requisitos de uma poliarquia, Santos procura demonstrar que, segundo a teoria dahlsiana, o Brasil já é, na década de noventa, uma poliarquia. O primeiro requisito de uma poliarquia é, de acordo com Santos, a acumulação material. O país não apenas cumpriu, no intervalo entre 1965 e 1980, o requisito da acumulação, com uma média de crescimento do PIB de 8,8%, como a estrutura econômica da nação tornou-se acentuadamente diversificada. Verificou-se, concomitantemente, intensa urbanização e crescimento das associações civis, quebrando o monopólio organizacional corporativista. Pode-se, então, dizer que a sociedade brasileira no final do século XX é uma sociedade, ainda que não igualitária, plural. O segundo requisito é a expansão do eleitorado. Wanderley Guilherme apresenta dados que

comprovam que o eleitorado brasileiro teve uma média de crescimento de 31,2% entre 1945 e 1986. Verifica-se também que a expansão do eleitorado ocorreu simultaneamente ao aumento da competitividade do sistema político brasileiro: “De 1950-1966 e, depois, a partir de 1974, o sistema partidário brasileiro foi, e é, competitivo” (Santos, 1993, p. 88). O último requisito poliárquico, o fato de que nas associações extrapartidárias, verifica-se a correlação entre participação, por um lado, e renda e educação, por outro lado, aplica-se também à sociedade brasileira, sendo, portanto, atendido como os demais.

Ao que parece, e por todas as evidências, os requisitos de um sistema poliárquico foram atendidos apropriadamente pela sociedade brasileira (...). [Tudo isso] devia manifestar adequada capacidade de aprendizado diante de crises, reduzida taxa de desperdício e maior velocidade de recuperação após períodos de dificuldade. Por que tal não acontece com a poliarquia brasileira?(Santos, 1993, p. 89).

A resposta de Wanderley Guilherme à pergunta de porque o país ainda não constituíra integralmente uma

poliarquia, extrapola ainda mais o quadro analítico proposto por Dahl.<sup>ix</sup> Mais uma vez, apropriando-se da noção de poliarquia, Santos defende que o dilema da ordem brasileira consiste num híbrido institucional aqui instaurado: por um lado, “uma morfologia poliárquica, excessivamente legisladora e regulatória” e, por outro, um “hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico” (Santos, 1993, p. 79). Assim, a dificuldade governativa brasileira não resulta, na opinião de Santos, de uma assimetria entre elevada demanda social e ineficiência estatal, mas sim de uma assimetria entre a esfera institucional, de natureza poliárquica, e a esfera social, de natureza hobbesiana. No caso brasileiro, a esfera institucional – ao contrário do que se verifica nas poliarquias – seria marcada por um excesso de regulamentação estatal, ao passo que a esfera social é tal qual o estado de natureza hobbesiano, belicoso. Assim, apesar do país ter vivido quatro décadas de prosperidade econômica, as instituições típicas de uma poliarquia não obtiveram credibilidade automática. O descrédito com a eficácia governamental (expresso

tanto pelo indivíduo que, violentado, não procura o auxílio da polícia, quanto por aquele que dispensa o recurso do voto como mecanismo de participação) é visto pelo autor como decisivo no fracasso de algumas políticas públicas.

Existe no Brasil um estado de natureza em sentido hobbesiano, ou seja, aquele no qual o conflito é generalizado e a regra constitucional vigente é cada qual administrar seus próprios problemas, sem apelo a instâncias superiores, aceitas pelas partes beligerantes (Santos, 1993, p.109).

Se em *Razões da desordem* evidencia-se que a incorporação de uma teoria “estrangeira” (a teoria poliárquica) não significa uma simples “imitação”, no artigo “Poliarquia em 3D” a radicalidade do caráter crítico do “diálogo” entre Santos e Dahl assume ainda maior evidência. Neste artigo, Santos explora a insuficiência dessa teoria para compreender uma dinâmica fundamental presente no processo de democratização e desconsiderada por Dahl, a saber, a reoligarquização do poder político, de modo que, na concepção do primeiro, seria necessário a adição de um terceiro eixo aos dois

eixos da teoria poliárquica que permitisse distinguir melhor as democracias das oligarquias.

Conforme afirma Santos, a poliarquia é o sistema político que combina, por um lado, ampla competição eleitoral, com regras públicas e regulares, e sem o uso de violência por parte dos competidores (primeira condição), com, por outro lado, a participação política ampliada na competição eleitoral (segunda condição). Sendo assim, pode-se dizer que as oligarquias, comparativamente, caracterizam-se por satisfazer a primeira (institucionalização), mas não a segunda condição, já que o jogo político está restrito a poucos. Destarte, tanto a democracia, quanto a oligarquia são sistemas políticos representativos, na medida em que satisfazem o requisito do consentimento unânime sobre os requisitos de pertencimento, inclusive a respeito de quais indivíduos devem ser excluídos do corpo político. O que as distingue é que, sendo escassa a competição no caso das oligarquias, torna-se mais ou menos previsível o seu resultado, ao passo que nas poliarquias o resultado da competição eleitoral é, no limite, aleatório.

Santos assevera que a teoria democrática não só desconsidera essa familiaridade entre esses sistemas políticos, poliarquia e oligarquia, como também costuma dar um tratamento ambíguo a esta última, na medida em que classifica a oligarquia como próxima do autoritarismo, quando quer criticá-la e associa-a à democracia, quando quer elogiá-la. Não percebendo a similitude entre essas duas formas de sistema representativo, os analistas políticos, em detrimento da História, fecharam os olhos para o fato de que várias sociedades do passado, tidas como democráticas, não passavam de oligarquias. É importante frisar que essas oligarquias do passado demonstraram, de acordo com Wanderley Guilherme, ser altamente estáveis, o que só não foi percebido porque elas eram identificadas como democracias e se associava estabilidade apenas a regimes democráticos. Para Santos, esses regimes, inicialmente oligárquicos, foram capazes de constituir um sistema de segurança mútua e, só no desenrolar do século XX, transformaram-se em poliarquias, sem a ocorrência de qualquer violência institucional. Desta feita, a

institucionalização das regras de competição política, que tem como princípio o sistema de garantias mútuas, é um fator de estabilidade de qualquer sistema representativo, quer poliárquico, quer oligárquico. Esse é um ponto de crucial divergência com Dahl. Conforme se discutiu, Dahl considera que a estabilidade poliárquica está, entre outras variáveis, relacionada a uma seqüência histórica específica, em que institucionalização se deu antes da ampliação da participação, permitindo a socialização dos atores políticos e a criação de um sistema de garantias mútuas que tornaria mais razoável assumir o ônus da derrota eleitoral do que romper com as regras do jogo de competição política. O que Santos quer ressaltar, neste artigo, é que o sistema de garantias mútuas não pode ser a variável explicativa para o sucesso de algumas poliarquias, já que ele é condição necessária para estabilidade de qualquer governo representativo, inclusive as oligarquias. A estabilidade própria às poliarquias deve, portanto, consistir em outro fenômeno.

Outro erro comum das teorias contemporâneas da democracia (inclusive a teoria poliárquica) seria

também supor que a passagem de regimes não-democráticos (oligarquias ou autocracias) para democracias, e vice-versa, implica sempre em violência física ou institucional. Se oligarquia e democracia são apenas variações do sistema representativo, como argumenta Santos, é possível transitar entre um e outro sem qualquer tipo de violência. A distinção de Santos entre esses três sistemas políticos visa destacar, portanto, o seguinte ponto: a transição para as democracias sempre foi pensada em relação ao autoritarismo, descartando a possibilidade de que essas se convertam em sistemas oligárquicos, bem como o contrário. Isso significa que dependendo do número de competidores do jogo político é possível deixar de ser autoritário e ainda não ser democrático, mantendo, portanto, o sistema de representação política. Como se viu, Dahl enumera oito condições necessárias a uma poliarquia, sendo que a quarta condição diz respeito exatamente à possibilidade concorrer pelos cargos em disputa (“elegibilidade”). O próprio Wanderley Guilherme reconhece que essa é uma das condições de *Poliarquia*: “elegibilidade, também se sabe, recebe



o número quatro na lista de oito condições da poliarquia”, mas o autor considera que essa dimensão é tratada de modo ambíguo por Dahl, ora significando elegibilidade no sentido fraco, ora no sentido forte (Santos, 1998, p. 220). O autor entende que Dahl trata de modo muito simplificado o eixo da participação e as conseqüências de sua ampliação, dispensando mais atenção ao eixo da institucionalização. Santos sugere, então, o acréscimo de um terceiro eixo da democratização chamado de controle (direito de ser votado), distinguindo-o da participação (direito de votar). Admitir esse terceiro eixo, significa assumir que, do mesmo modo que um país pode avançar muito na institucionalização e pouco na participação (elegibilidade no sentido fraco), pode também avançar muito na participação e pouco no controle (elegibilidade no sentido forte). Mas, além disso, esse modelo tridimensional revela outro importante fato: consolidada a participação universal, nas oligarquias só é possível diminuir a representatividade mediante violência, ao passo que nas poliarquias, por meio da alteração legal das regras de competição política, é possível

restringir a representatividade alterando o eixo do controle.

Essa manipulação oligárquica dos elegíveis, no sentido forte do termo, pode ocorrer de maneiras variadas: por meio da exigência de vinculação partidária, tempo de residência, restrição a partidos pequenos, proibição de candidaturas avulsas, designação de candidatos por listas abertas ou fechadas, etc. Por exemplo, num contingente de 106 milhões de eleitores (adotado o sufrágio universal), a administração do eixo do controle no Brasil de hoje consegue reduzir para cinco milhões o número dos competidores potenciais (sem levar em conta aqueles que não se interessarão competir). Conclui-se, portanto, que:

**A essencialmente incompleta teoria da poliarquia** tem ocultado a relevância fundamental do eixo da elegibilidade, torcendo a cronologia da história política das nações, obscurecendo a distinção entre sistemas representativos oligárquicos e sistemas representativos poliárquicos, limitando o entendimento das *dinâmicas possíveis*, oligárquicas e poliárquicas, e, finalmente, desconhecendo o caráter não-encarcerável e, pois, reversível, de sistemas poliárquicos, *mesmo na*

*ausência de rupturas institucionais* (Santos, 1998, p. 226, ênfases do autor, grifos meus).

Assim, enquanto a condição de eleitor só pode ser retirada ou restringida mediante violência institucional, a condição de elegível, de poder ou não ser votado, pode ser alterada sem qualquer violência institucional, “dentro” das regras do jogo democrático. O que Santos procura evidenciar é que, mesmo satisfeitas as oito condições dahlsianas, é possível uma poliarquia retroceda a uma oligarquia se houver limitação legal da elegibilidade. Para o autor, essa dinâmica combinatória entre os três eixos, envolvendo processos não-encarceráveis, é crucial para entender todas as dinâmicas possíveis em um processo de democratização, visto que, na sua opinião, a maior parte dos conflitos políticos da atualidade ocorrem em função do controle e não da participação. Então, o tema da oligarquização do poder político não poderia ser, na visão do autor, adequadamente compreendido pela teoria bidimensional da poliarquia e, sendo assim, impossibilita a compreensão do que está em jogo no

debate atual da democracia brasileira. Ao se posicionar contra as reformas políticas no Brasil moderno, Wanderley Guilherme está enfatizando que o sistema político brasileiro já é competitivo, apresenta taxas de renovação parlamentar estáveis e, comparativamente a outras poliarquias, satisfatórias, e que a agenda mínima de reformas proposta não é outra coisa que uma “subversão institucional”, um atentado oligárquico contra as instituições da recente poliarquia brasileira. Santos acredita que essa nova ofensiva oligárquica se explica na medida em que, a partir de 1985, cresceu a imprevisibilidade da competição política no Brasil, conforme indicam os dados, e que o eleitorado brasileiro estaria aproveitando das oportunidades de oxigenar a vida política do país, ameaçando, enfim o poder dos neo-oligarcas.

Para finalizar, cumpre destacar que, a partir da análise da apropriação da teoria poliárquica pelo pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos e considerando que a ciência política brasileira tenha se formado, institucional e epistemicamente, em forte aproximação com a ciência

política estadunidense, a utilização das teorias e métodos dessa ciência pelos intelectuais brasileiros, pelo menos em relação à mencionada apropriação, não pressupõe, necessariamente, subserviência ou esterilidade analítica e teórica por parte dos pensadores brasileiros; ao contrário, o que se verifica é efetivamente um “diálogo” fortemente crítico que pode revelar fenômenos importantes da democratização até então desconsiderados pela referida teoria, como a potencial reoligarquização das poliarquias contemporâneas.

### Abstract

The following article is an attempt to assess the dialogue the Brazilian political scientist Wanderley Guilherme dos Santos established with the polyarchal theory, which was originally formulated by the North American political scientist Robert Alan Dahl. The polyarchal theory is a reassessment of the democratic theory linked to the concern to understand how the actually existing democracies work. That theory was drawn from the empirical research methods of contemporary political science. The ownership of the polyarchal theory by the Wanderley Guilherme dos Santos thought can be associated to the consolidation of the

democracy issue in the political and social Brazilian thought and the consolidation of the political science in Brazil. The dialogue proposed by the Brazilian author also proved to be rather critical, highlighted with objections and proposals for changes in the polyarchal theory, revealing, as it was pointed out, similarities and differences between both related authors. From the evaluation of these criticisms and changes, the conclusion is that they call attention to important phenomena of current democracies, in particular to the problem of the oligarchies, but are not, however, a break with the dahlsiano model.

**Key words:** Wanderley Guilherme dos Santos; polyarchy; Brazilian political thought; political science.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005. 234 p.

FORJAZ, M. C. S. A emergência da ciência política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 12, n.35, p. 101-120, fev. 1997.

MOREIRA, M. S. *O diálogo crítico com a teoria poliárquica no pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos*. 2008. 247 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade

Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PÉCAUT, D. *Intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990. 335 p.

SANTOS, W. G. dos. *Quem dará o golpe no Brasil?*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=691>>. Acesso em set. 2009. 1962a.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo: ideologia dominante, *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.155-192, dez. 1962b.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISEB, 1963. 122 p.

\_\_\_\_\_. A imaginação político-social brasileira, *Dados*. Rio de Janeiro, 2/3, p. 182-193, 1967.

\_\_\_\_\_. Raízes da imaginação política brasileira, *Dados*. Rio de Janeiro, n. 7, p. 137-161, 1970.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

\_\_\_\_\_. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986. 195 p.

\_\_\_\_\_. *Dois escritos democráticos de José de Alencar: Sistema representativo, 1868; Reforma eleitoral, 1874*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991. Paginação irregular.

\_\_\_\_\_. *Razões da desordem*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 148 p.

\_\_\_\_\_. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994. 86 p.

\_\_\_\_\_. Poliarquia em 3D. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998.

\_\_\_\_\_. *Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. 267 p.

SORJ, B. *A construção intelectual do Brasil contemporâneo: da resistência à ditadura ao governo FHC*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2001. 135 p.

TOLEDO, C. N. de. *ISEB: fábricas de ideologias*. São Paulo, Ática, 1977. 194 p.

---

<sup>ii</sup> É importante reconhecer que, quando a presente análise se refere à “institucionalização da ciência política brasileira”, está se limitando a analisar a constituição dessa ciência nos dois primeiros centros de pesquisa formados no país, em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, optando por não tratar esse processo em outras localidades como, por exemplo, o processo de institucionalização das ciências sociais na Universidade de São Paulo (USP) que, sob o comando de Florestan Fernandes, antecedeu a

---

institucionalização da ciência política nas duas cidades antes mencionadas e foi muito mais “influenciado” pela sociologia francesa do que pela ciência política norte-americana.

<sup>ii</sup> Esse é o caso do próprio Wanderley Guilherme dos Santos que, em 1967, iniciou seu doutorado em ciência política na Universidade de Stanford, obtendo o título em 1979 e voltando ao IUPERJ para, junto a outros intelectuais, contribuir decisivamente para formar uma das primeiras gerações de cientistas políticos brasileiros.

<sup>iii</sup> Não é demais mencionar, desde já, que o próprio Wanderley Guilherme dos Santos participou da última fase do ISEB até que ele fosse extinto em 1964, uma semana após o golpe militar.

<sup>iv</sup> Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, essa era uma perspectiva comum nos anos 60, presente nos autores do ISEB que renegavam todo o pensamento político-social anterior a 1822, por ser supostamente tão colonizado quanto o próprio país, e também em autores como Florestan Fernandes, segundo o qual o pensamento brasileiro poderia ser dividido entre pré-científico e científico, tomando como divisor de águas a institucionalização das ciências sociais nas universidades brasileiras (SANTOS, 1967, 1970 e 2002).

<sup>v</sup> A mencionada pesquisa foi conduzida sob a cuidadosa orientação de Juarez Rocha Guimarães (UFMG) e concluída recentemente (Moreira, 2008).

<sup>vi</sup> As obras publicadas posteriormente a 1998 não foram objeto de análise, em função do tempo e espaço disponíveis quando da realização da pesquisa citada e, principalmente, porque os textos em que Santos se apropria da teoria poliárquica de Dahl, o objeto de estudo no caso, foram contemplados pelo recorte adotado.

<sup>vii</sup> Como se sabe, o livro de Mill é uma discussão acerca dos princípios do governo representativo no qual o autor defende a adoção do sistema de representação proporcional, contra o princípio majoritário, a fim de evitar que as minorias fossem arruinadas pela maioria, consequência natural, para ele, da adoção do princípio de representação majoritário. Embora Alencar também defenda a representação proporcional, ele o faz, ressalta Santos, de modo muito mais adequado do que o pensador inglês, uma vez que este, ao tentar operacionalizar esse princípio chega à conclusão de nem todas as opiniões devem ter o mesmo peso político, sendo esse peso dependente do nível educacional do votante. Alencar, ao contrário, propõe o princípio de representação proporcional aliado à universalização do sufrágio e ao sistema partidário como forma de organização da opinião pública em distritos eleitorais, não admitindo, ao contrário de Mill, qualquer tipo de desigualdade política entre os eleitores.

<sup>viii</sup> São elas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos

públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio (5a: direito de líderes políticos disputarem votos); 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Dahl, 2005, p. 27).

<sup>ix</sup> Escrito como resposta aos diagnósticos que anunciavam uma crise de governabilidade no início dos anos noventa, diagnóstico este que apontava como causa da hipotética crise o suposto excesso de demandas sociais, o terceiro capítulo de *Razões da desordem* contraria essa leitura e apresenta uma outra explicação para a dificuldade governativa brasileira.