

MINIMALISMO SCHUMPETERIANO, TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA E ESCOLHA RACIONAL

Ricardo Borges Gama Neto

RESUMO

A democracia é um dos temas mais discutidos na Ciência Política. Existe uma unanimidade em torno da legitimidade do regime democrático vis-à-vis seus opositores. Contudo, se a defesa da democracia é consensual, não há a mesma concordância sobre o que ela significa. O debate sobre o tema ressurgiu como conseqüência da crise da representação política nos países de democracia consolidada, da falência dos regimes autoritários nos países do Leste Europeu, Ásia e América Latina e das incertezas quanto à consolidação dos regimes democráticos. O artigo analisa alguns pontos de inflexão existentes na teoria democrática, mormente as questões envolvendo a relação entre democracia, lógica da ação coletiva, representação política, interesse e accountability. Inicia-se apresentando a influência de Max Weber sobre a teoria da democracia de Joseph Schumpeter; depois apresenta-se os fundamentos do minimalismo, sua influência sobre o pluralismo de Robert Dahl, os paradoxos da lógica da ação coletiva e a teoria econômica da democracia, discorrendo-se também sobre alguns aspectos dos conceitos de representação política, responsabilização, interesse, formação de preferências e vontade geral. Afirma-se que o sentido da representação política tem tornado-se cada vez mais complexo, especialmente porque a sua prática não tem coadunado-se com o “ideal da representação popular na política”, característico da utopia democrática. Existe um hiato claro entre a exigência de mais representação e como ela efetiva-se nas sociedades. Contudo, o artigo defende que, apesar de todas as críticas que recebe, a democracia como sistema de governo sobrevive sob diversas condições sociais e históricas diferentes, e isto ocorre porque existe algo comum a todos os regimes democráticos: instituições representativas. Sem elas, não há como existir democracias.

PALAVRAS-CHAVE: *democracia; minimalismo; representação política; accountability; escolha racional.*

I. INTRODUÇÃO

A democracia é uma das grandes questões do mundo contemporâneo. Há um consenso em torno da validade e legitimidade da democracia, contraposta a todas as formas de regimes não democráticos. Toda uma nova literatura surgiu em torno do problema da democracia nas sociedades contemporâneas. Contudo, se a defesa da democracia é um consenso, o significado do que ela representa não é.

Qual é o significado da democracia? Esta questão tem uma posição privilegiada dentro da Ciência Política, possuindo um papel ímpar nas considerações sobre a legitimidade e os desenhos institucionais dos sistemas políticos. O debate ressurgiu, de um lado, como conseqüência da crise

da representação política nos países de democracia consolidada, e, de outro, como resultado da falência dos regimes autoritários nos países do Leste Europeu, Ásia e América Latina e da incerteza quanto às possibilidades da constituição nestes países de estados democráticos.

Existem, *grosso modo*, duas perspectivas acerca do conceito de democracia: a primeira é conhecida como “concepção minimalista”, seus fundamentos encontram-se nos pressupostos de Joseph Schumpeter do que seja a democracia real. Resumidamente, esta pode ser entendida como resultado de um compromisso mútuo entre elites políticas sobre as regras e procedimentos que produzam escolhas pacíficas, por meio do voto e eleições competitivas, dentro da pluralidade de inte-

resses existentes no interior das sociedades. As concepções reconhecidas na literatura como “maximalistas” concebem que os regimes democráticos não podem ser resumidos a métodos de escolhas eleitorais, como consequência da ação de mecanismos institucionais estritamente políticos.

O objetivo deste artigo é tratar de maneira não extensiva a teoria minimalista de Schumpeter, o “pluralismo” dahlsiano, a teoria econômica da democracia, a teoria da escolha racional e alguns pontos de interconexão que envolvem esses e os conceitos de “*accountability*” e “representação política”. Todos são temas extensos, por isso tenta-se partir dos questionamentos à possibilidade de uma democracia mais participativa nas sociedades modernas. O artigo compõe-se de dois capítulos subdivididos: o primeiro discute os fundamentos e razões da teoria minimalista e o problema do interesse coletivo, analisando alguns aspectos do paradoxo da lógica da ação coletiva nas perspectivas de Kenneth Arrow e Mancur Olson. O segundo trata da discussão da democracia na perspectiva da teoria da escolha racional e do problema da efetividade da *accountability* e da representação política.

II. SCHUMPETER E WEBER: OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA COMO MÉTODO DE ESCOLHA DE GOVERNANTES

O cerne do pensamento político liberal, até meados do século XIX, consistia na preocupação de como resguardar os direitos e liberdades individuais dos males que poderiam advir da ação ilegítima do Estado. O regime democrático era visto como um sistema político destinado a construir o governo legítimo. Macpherson (1978) denomina esse tipo de “democracia protetora”. A partir das idéias de John Stuart Mill, o liberalismo adquire uma dimensão moral, em que a democracia passa a ser vista como um mecanismo de desenvolvimento humano e social. O Estado torna-se um organismo que deve expressar a vontade geral; em última instância sua função é de ser garantidor da máxima autorealização pessoal. Macpherson (*idem*) define esse tipo como “democracia desenvolvimentista”.

Nas primeiras décadas do século XX, o conceito de democracia desenvolvido pelo liberalismo entra em descrédito. Abalado pelas consequências da I Guerra Mundial, a Revolução Russa

de 1917, o colapso econômico da crise de 1929 e as transformações ocorridas nas estruturas sociais das sociedades capitalistas, o liberalismo clássico perde parte de sua legitimidade para outras formas de ideologia, como o comunismo e o nazifascismo.

Do final do século XIX ao período entre as grandes guerras mundiais, a teoria elitista do funcionamento dos sistemas políticos desenvolve-se por meio dos trabalhos de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels. Segundo eles, a soberania popular é uma idéia que nunca poderá ser realizada. Qualquer que seja o tipo de regime político, sempre uma minoria de pessoas realmente governa, detendo o poder político efetivo. Nesse sentido, todas as formas de governo são sempre oligarquias. A teoria das elites surgiu com “uma fortíssima carga polêmica e antidemocrática e antissocialista, que refletia bem o ‘grande medo’ das classes dirigentes dos países onde os conflitos sociais eram ou estavam para se tornar mais intensos” (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1998, p. 387).

Em 1942, Joseph Schumpeter (1975) criticou profundamente, em alguns poucos capítulos de *Capitalismo, socialismo e democracia*, o que denomina de ‘a doutrina liberal clássica da democracia’. A teoria da democracia de Schumpeter, uma percepção da política instrumental e elitista, é marcadamente influenciada pelas teorias sociológicas de Max Weber sobre a racionalidade e o desenvolvimento da sociedade capitalista ocidental. “Max Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1950) [...] compartilham uma concepção da vida política em que havia pouco espaço para a participação democrática e de desenvolvimento individual ou coletivo, e onde houvesse qualquer liberdade de ação, esta era ameaçada constante de erosão por poderosas forças sociais. Ambos os pensadores acreditavam que um alto preço estava inevitavelmente ligado a vida em uma moderna sociedade industrial” (HELD, 1987, p. 157).

Entre o período do final da II Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a visão schumpeteriana de democracia estabeleceu-se como um forte consenso entre os cientistas políticos. Seu principal atrativo teórico era que ela fornecia a possibilidade de formulação de teorias empiricamente orientadas sobre o funcionamento da democracia.

II.1. Max Weber e o ceticismo em relação à democracia

A partir da I Guerra Mundial instalou-se um forte ceticismo em relação à política democrática. Max Weber foi o pensador social cuja obra melhor identificou esse sentimento, tornando-se o principal referencial das teorias que criticam a idéia da democracia como forma de deliberação da vontade popular.

Como Weber (1982a; 1985; 1991) vê o papel das instituições políticas (Estado, partidos políticos e parlamentos) nas democracias ocidentais¹? Primeiro, deve-se observar o conceito central do pensamento social weberiano, o de “racionalidade”. No universo do paradigma sociológico weberiano, a idéia de *processo de racionalização do Ocidente* significa a disseminação da ação instrumental por todas as esferas axiológicas de ação, superando todas as demais formas de pensamento não instrumental, como a religião e os conhecimentos místicos na explicação da realidade. Racionalidade instrumental quer dizer simplesmente o aumento cada vez maior da regularidade e eficiência das ações humanas. O processo de desenvolvimento da economia capitalista de mercado no Ocidente corporifica esse processo de racionalização da vida social. O capitalismo é o sistema econômico que mais se adequa à lógica da racionalidade instrumental.

Para Max Weber, com o desenvolvimento da economia de mercado capitalista e o aumento da complexidade das relações sociais, aumenta a necessidade de uma administração racional. Em consequência, há a necessidade de as organizações da sociedade, tanto públicas quanto privadas, burocratizarem-se. À medida que a burocratização desenvolve-se, aumenta o poder da burocracia em todas as esferas de ação. No Estado moderno, como detentor do monopólio da violência legítima sobre determinado território, o poder está sob o controle da burocracia. É ela quem realmente governa a partir das rotinas que estabelece para o funcionamento das instituições públicas. Nos partidos políticos, organizações que buscam a concessão de cargos públicos aos seus membros e a concretização de uma ideologia política, a

burocratização ocorre de modo análogo à economia privada e à administração estatal. Os parlamentos são organismos de representação política administrados por meios burocráticos. Caso a alta administração pública fique sob o controle dos burocratas, existem dois grandes perigos: a) que a burocracia demonstre-se incompetente e irresponsável, especialmente em situações de crise política; b) que os interesses dos capitalistas sejam colocados acima da sociedade.

Qual a solução para o perigo do poder ilimitado da burocracia? Segundo Weber, a única instituição capaz de controlar o perigo de uma burocracia toda poderosa é um parlamento forte. A questão central no cerne da política, é que “[...] o nível do parlamento depende da condição de que este simplesmente não debata grandes questões, mas de que as solucione decisivamente; em outras palavras, sua qualidade depende da seguinte alternativa: o que ocorre no parlamento tem realmente importância ou o parlamento não passa de um mal tolerado boi de presépio de uma burocracia dominante” (WEBER, 1985, p. 15)².

Um parlamento forte e atuante, como um fórum para os debates públicos, que garanta a liberdade de expressão e competição de idéias, somente surge se, primeiro, forem construídos os instrumentos institucionais para que o parlamento possa controlar a burocracia (comissões parlamentares de investigação); segundo, a existência de lideranças políticas talentosas (quase carismáticas) e meios que garantam a responsabilidade política e legal. Este conjunto de ações: partidos políticos em competição eleitoral, lideranças eleitas, responsabilização da burocracia e de dirigentes e comissões parlamentares de investigação assegurariam um parlamento capaz de assumir o controle do poder político (*idem*).

¹ Max Weber tem uma visão bastante negativa das instituições democráticas. Isso é bem representado no texto “A política como vocação” (WEBER, 1982b).

² A análise weberiana do perigo do poder burocrático e as críticas à democracia representativa ocidental foram realizadas especialmente em *Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída* (WEBER, 1985) e *Política como vocação* (WEBER, 1982b). Em 1917, a derrota da Alemanha na I Guerra Mundial era uma possibilidade real. Weber, como nacionalista, buscou entender com seus estudos sobre a política alemã quais as razões que levaram a elite política do país a tomar decisões tão irresponsáveis, como a estratégia de ataque de submarinos a navios mercantes e de passageiros, o que levou outros países a entrarem no conflito contra a Alemanha.

Embora fosse um defensor da instituição de parlamentos fortes, como contrapontos ao poder crescente das burocracias, Max Weber não acreditava nas virtudes dos regimes democráticos representativos de massa. Na realidade, ele não acreditava que as democracias, como se apresentavam no início do século XX, pudessem resolver os problemas sociais das sociedades industriais. A crítica de Weber à democracia representativa de massas reside, primeiro, na possibilidade de a emoção vir a predominar sobre a razão na política. As massas, psicologicamente, estavam presas às influências puramente emocionais e irracionais. Weber definia a democracia ocidental como plebiscitária, isto porque ela transforma as rotineiras eleições em votos de confiança ou desconfiança nos governos, reduzindo a própria credibilidade das lideranças políticas. Os líderes políticos, reconhecidos pela massa, não eram aqueles surgidos da luta parlamentar, mas sim indivíduos cuja confiança saía das ruas. É o que denomina escolha *cesarista* de líderes. A única saída para o impasse da democracia de massas plebiscitárias era o estabelecimento de um sistema político de democracia restrita, assentado em um parlamento forte. Isso porque “[...] o sucesso na política, especialmente na política democrática – predomina de forma tão mais acentuada numa tomada de decisão responsável 1) quanto menor for o número dos que tomam a decisão e 2) quanto mais claras forem as responsabilidades para cada qual deles e para aqueles a quem lideram” (*idem*, p. 81).

Weber entendia que para a democracia parlamentar prevalecer como sistema político, deveria assentar-se sobre um equilíbrio entre autoridade política, liderança competente, administração pública eficiente e responsabilidade política. Aos eleitores apenas competia o papel de serem capazes de demitir os líderes incompetentes. As eleições têm funções restritas: apenas a legitimação do processo político.

Com as idéias de Weber sobre democracia parlamentar em sociedades de massa, surge uma linha de interpretação de forte conteúdo empirista, voltado para explicar como funcionam as democracias no mundo real. A discussão centra-se sobre a democracia como um meio ou um fim na participação popular e sobre a natureza e atribuições do Estado.

II.2. Schumpeter e o fim da teoria clássica de democracia

Joseph Schumpeter desenvolve a teoria minimalista da democracia a partir de uma forte crítica ao que denomina de “teoria clássica”. Os argumentos básicos agem em torno do significado da participação política dos cidadãos na democracia. De acordo com Schumpeter a perspectiva clássica está “centrada na proposição de que ‘o povo’ possui uma opinião definitiva e racional sobre todas as questões individuais e que ele consumava esta opinião – em uma democracia – escolhendo ‘representantes’ que fariam com que essa opinião fosse executada” (SCHUMPETER, 1975, p. 269).

A crítica schumpeteriana assenta-se em quatro elementos: 1) não existe um ideal coletivo, como defendia a concepção clássica, que possa ser considerado como um “bem comum”, um interesse coletivo determinado com o qual todos no interior de uma sociedade devam concordar ou, a partir da deliberação e argumentação racional, devessem concordar como sendo um objetivo ótimo comum. Simplesmente, a idéia de bem-comum não tem sentido, os indivíduos não possuem os mesmos desejos e valores, tendo significado diferente para indivíduos diferentes; 2) mesmo que exista a possibilidade da constituição de preferências sociais comuns, perfeitamente definidas e independentes, por meio do qual o processo de decisão democrática pudesse racionalmente funcionar, mesmo assim isso não significaria concordância com todas as questões que representassem visões sociais e que pudessem ser entendidas como a “vontade do povo”; 3) os cidadãos normalmente não se interessam por política, mesmo que haja abundância de informação, exceto é claro, nos momentos que as decisões políticas os afetam diretamente; 4) os indivíduos são facilmente manipulados pela propaganda política, que modela as opiniões, levando a opinião pública numa dada direção, mesmo que seja prejudicial a ela.

Em resumo, Schumpeter não acreditava que o eleitorado possuísse uma “vontade popular” (fonte da legitimidade) que fosse capaz de produzir idéias que, discutidas de maneira racional e coerente, pudessem ser transformadas em um “bem-comum” (propósito da democracia), e, claro, muito menos transformá-las em decisões políticas. A massa somente podia aceitar ou recusar uma lide-

rança que lhe fosse apresentada em eleições. A partir dessa crítica, Schumpeter coloca um novo papel para a participação popular na política: “[...] o papel do povo é produzir um governo, ou então um organismo intermédio que irá produzir um executivo nacional ou governo” (*ibidem*). Partindo dessa premissa afirma que: “o método democrático é aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta concorrencial para o voto do povo” (*idem*).

A definição schumpeteriana de democracia é estritamente procedimental: a democracia é somente um método para a escolha de governantes, um conjunto de regras que estabelecem como devem ser escolhidos aqueles que devem realizar as decisões políticas. Aos eleitores cabe apenas escolher quais políticos desejam eleger.

A concepção minimalista de democracia de Schumpeter é um modelo fundamentalmente empírico, cuja preocupação central é a *estabilidade do sistema político*. O problema central da teoria da democracia deixa de ser a participação popular e passa a ser a *eficácia* do regime democrático em eleger governos. Na visão do elitismo democrático schumpeteriano, o papel do povo não é o de interferir diretamente na política; ele não tem competência para isso. A democracia é um método de escolha de governantes, um sistema político concebido analogamente como uma forma de mercado, em que as decisões dos eleitores são resultado de um cálculo de utilidade, a política é resumida ao *grau de soberania do consumidor no mercado*. Assim, a política democrática é um sistema que institucionaliza a competição entre partidos e/ou coalizões partidárias, disputando no mercado eleitoral os votos que lhe darão a oportunidade de apoderar-se do governo. Schumpeter estabelece uma divisão do trabalho político, os eleitores escolhem e os políticos decidem.

A democracia não é um tipo de sociedade específica ou um conjunto de normas morais (virtudes públicas), mas, sim, um sistema em que o poder do eleitor resume-se em simplesmente sancionar ou não os nomes que lhe são oferecidos no mercado político, por meio de eleições competitivas.

II.3. O minimalismo e as pré-condições da democracia competitiva

Como vimos, a democracia schumpeteriana tem a denominação de minimalista porque defen-

de a noção de que um regime democrático é aquele em que os indivíduos escolhem seus líderes por meio do voto. A democracia é inerentemente um arranjo institucional para a realização de decisões políticas. Contudo, eleições não podem ser confundidas com a democracia em si. Para que esta se realize, é necessário que as eleições sejam “livre competição entre aqueles que seriam líderes pelo voto do eleitorado”, em que “um aspecto disto pode ser expresso pela afirmação que a democracia é a dominação do político” (*idem*, p. 285)³.

São duas as condições adicionais inerentes às definições minimalistas de democracia: eleições livres para os principais cargos do governo e garantias, liberdades ou direitos políticos. Segundo O’Donnell (1999), a defesa das eleições livres como elemento definidor da democracia é inerente aos conceitos mínimos, já as liberdades fundamentam-se em seu impacto sobre a liberdade das eleições, assim, enquanto o primeiro é estipulado na própria definição, o segundo surge por indução⁴. Isso gera o problema de que, se eleições competitivas são claramente explicitadas como uma característica da democracia, no caso dos direitos e liberdades isso é mais complicado. Não existem critérios ou linhas demarcatórias claras que determinem quais liberdades ou direitos políticos devem ser incluídos dentro do conceito de democracia. A demonstração da importância das liberdades é histórica, é resultado dos processos de luta pela construção de regimes democráticos, em que as pessoas lutaram pelos benefícios derivados dessas liberdades políticas. O’Donnell observa que a tolerância é um elemento importante para a existência das democracias. As liberda-

³ Schumpeter estabelece cinco pré-condições que garantiriam que as eleições fossem livres e competitivas, gerando um regime democrático. Primeiro, uma liderança preparada; segundo, o leque das decisões públicas não deve ser excessivo; terceiro, uma burocracia bem treinada, com prestígio social e de *esprit de corps*; quarto, o “autocontrole democrático”, ou seja, a necessidade de os líderes políticos aceitarem as medidas legalmente instituídas pelas autoridades competentes. Por fim, a tolerância política.

⁴ O’Donnell argumenta a respeito da percepção de que direitos civis são imprescindíveis à democracia. Nenhuma definição em última instância é na realidade minimalista, todas defendem, em algum momento do seu desenvolvimento, que elementos externos ao processo eleitoral são o suporte para a competição política, o cerne do processo democrático.

des políticas, além de um sistema legal, necessitam que os indivíduos tenham atitudes compatíveis com um regime democrático.

A tolerância é o conceito-chave para a existência de pré-condições para a democracia. É o aumento da tolerância política que vai propiciar o aumento das liberdades políticas que, incorporadas aos sistemas legais, transformam-se em direitos civis. O aumento da tolerância necessariamente não é o resultado de uma mudança de padrões culturais, mas sim uma “aposta institucionalizada” (no sentido que O’Donnell dá a essa expressão), na construção de um regime político de segurança mútua entre as elites políticas que estão no governo e na oposição. Robert Dahl (1997), em *Poliarquia*, argumenta que a tolerância em sistemas políticos fechados tende a ampliar-se quando os custos da repressão excederem os custos da tolerância, gerando a possibilidade de o regime fechado transformar-se em competitivo.

A tolerância política ocorre como o resultado de um processo institucional de incorporação da oposição ao sistema político, aumentando a competição política. É parte dessa inclusão a construção das liberdades políticas e sua transformação em regras legais, que cria a possibilidade de proteção contra governos autoritários e permite a busca de novos direitos. Quanto maior for a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá um governo em adotar políticas que impliquem sanções contra a oposição (*idem*).

II.4. A influência das idéias de Schumpeter

A reflexão schumpeteriana sobre as inconsistências da teoria clássica da democracia teve marcante influência sobre o desenvolvimento dos programas de pesquisa na Ciência Política. Vários autores começam a formular análises empíricas, cuja preocupação principal passa a ser a estabilidade institucional dos regimes e não o aperfeiçoamento do regime democrático.

Mesmo existindo divergências pontuais dos diversos pesquisadores em relação a algumas idéias de Schumpeter, a ampla aceitação de seu núcleo fundamental – a crítica ao papel da participação popular, a noção de bem-comum e de racionalidade coletiva – fez que a teoria competitiva de democracia tornasse-se o paradigma relevante da Ciência Política, dos anos subsequentes à II Guerra Mundial.

As argumentações de Weber e Schumpeter foram importantes para o desenvolvimento de uma

corrente de pensamento conhecida como pluralismo. Para os pluralistas o Estado deve ser neutro, seu comportamento deve ser resultado das escolhas do eleitorado que, por meio do voto, tomam decisões políticas que podem não refletir a posição da maioria. Contudo, mesmo que a democracia não seja reconhecidamente um mecanismo ideal de agregação de preferências, “é o único que pode desempenhar a função [de escolher governos], ou o único que a pode desempenhar melhor” (MACPHERSON, 1978, p. 88).

Os pluralistas vêem os eleitores como consumidores que no mercado político decidem a partir do reconhecimento de suas necessidades e, confrontados com os vários programas políticos, “compram”, por meio do voto, o melhor programa. A concorrência entre os diversos políticos pelo voto do eleitor é a mola mestra do sistema político, é o que garante seu equilíbrio. O principal ponto de discordância entre os pluralistas não está nos fundamentos do modelo teórico, mas sim no grau de autonomia que os cidadãos possuem em sua escolha.

Carnoy (1994) classifica os pluralistas em dois grupos: os “pessimistas” e os “otimistas”. Aquilo que os divide é a forma como vêem a influência dos políticos sobre a formação das preferências dos eleitores. Para os primeiros, como Schumpeter, a vontade dos eleitores-consumidores é moldada pelos políticos, não havendo muito espaço de liberdade para a soberania do consumidor. As elites influenciam a formação das preferências dos cidadãos de uma forma que é impossível, em uma curva de demanda real, a escolha dos eleitores. Já para os “otimistas”, como Dahl, “o processo eleitoral é um dos dois métodos fundamentais de controle social que, funcionando juntos, *tornam líderes governamentais tão responsáveis perante liderados* que a distinção entre democracia e ditadura ainda faz sentido. O outro método é a competição política contínua entre indivíduos, partidos, ou ambos. Eleições e competição política não significam governo da maioria em qualquer maneira significativa, mas aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, *cujas preferências têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem decisões políticas*” (DAHL, 1989, p. 131; sem grifos no original).

Outra perspectiva teórica que sofre forte influência das idéias de Schumpeter é a teoria econômica da democracia, cujos principais expoentes são Kenneth Arrow, Anthony Downs e Mancur

Olson⁵. A principal problemática desse modelo analítico é entender as inter-relações causais entre a racionalidade no plano micro (individual) e suas conseqüências coletivas⁶. É o chamado paradoxo da “lógica da ação coletiva”, que resumidamente pode ser posto nos seguintes termos: a ação racional dos indivíduos no nível micro (atores individuais ou coletivos de escala reduzida) parece resultar em conseqüências irracionais em nível macro, gerando a frustração individual e coletiva. “Racionalidade individual significa perseguir nossos objetivos da maneira mais eficiente. Mas os homens vivem em uma sociedade e num mundo de recursos escassos, então, quando cada um persegue seus próprios objetivos, suas ações afetam outros homens. Além disso, estes homens nunca têm precisamente os mesmos objetivos que ele. Portanto, conflitos entre os homens surgem inevitavelmente.

Política é o sistema de resolver estes conflitos, de modo que cada indivíduo possa atingir alguns de seus objetivos. Os homens não podem chegar a atingir todos os seus objetivos simultaneamente, porque quando algum homem o faz, suas ações impedem que outros o façam; isto é o que *conflito* significa. Portanto, a própria natureza da sociedade coloca limites à racionalidade individual – nem todos os indivíduos podem atingir a pura racionalidade ao mesmo tempo.

Em uma democracia, o poder político é teoricamente o mesmo para todos os homens – isto é, cada um tem supostamente a mesma oportunidade de atingir seus objetivos que todos os outros. Portanto, a irracionalidade é inevitável em qualquer sociedade – isto é, a incapacidade de atingir

suas metas perfeitamente – é compartilhada por todos os homens; ninguém pode atingir todos os seus objetivos. Em suma, todo cidadão de uma democracia é necessariamente um tanto irracional em sentido puro” (DOWNS, 1965, p. 161; sem grifo no original).

II.5. Ações coletivas e interesse coletivo em Arrow e Olson

Na seção anterior observamos rapidamente o problema principal da teoria econômica da democracia, o paradoxo da lógica da ação coletiva. O exercício empírico da democracia, em qualquer lugar, é um problema de ação coletiva⁷. A reconstrução schumpeteriana fez que a teoria da democracia deixasse de ver a obrigação cívica coletiva do bem-comum como mola mestra dos regimes democráticos, passando a análise teórica a perceber a luta política por interesses sociais e econômicos como principal motivação da competição política. Os trabalhos de Kenneth Arrow (1971) e Mancur Olson (1971) são considerados seminais na questão da análise dos problemas de ação e decisão coletivas.

A teoria econômica da democracia tem como um dos seus postulados mais importantes a idéia da instabilidade inerente dos resultados democráticos. Partindo da noção de que o comportamento político é racional, Kenneth Arrow formulou o “teorema da impossibilidade”. Segundo Arrow, nenhum procedimento de decisão coletiva, realizado por indivíduos racionais em determinado momento, é capaz de produzir uma *ordenação de preferências* majoritária entre pelo menos três alternativas. Nas democracias, em que aos cidadãos é permitido terem preferências individuais, expressas por meio do voto, nenhuma preferência individual é decisiva e os resultados não irão produzir *uma* preferência coletiva. Os resultados da eleição não têm relação com o desejo dos eleitores, a não ser que o sistema de decisão viole “pelo menos uma das seguintes condições: racionalidade coletiva, domínio irrestrito, eficiência de Pareto, independência frente a alternativas

⁵ Przeworski (1995, p. 37) acha um equívoco dar a Schumpeter o título de pai intelectual da “teoria econômica da democracia”. No seu entender, apesar de Schumpeter considerar a democracia como um mecanismo de competição entre elites em busca do poder político, ele percebe o processo em termos de persuasão política, em que as preferências coletivas são menos genuínas e mais manufaturadas. No entanto, consideramos a teoria econômica da democracia como um desenvolvimento “neoshumpeteriano”, em um sentido próximo ao de Elster (1997).

⁶ Para Przeworski (1995), as teorias econômicas da democracia fundamentam-se em quatro pontos questionáveis: a) as preferências individuais são fixas; b) os políticos competem por apoio do eleitorado; c) os indivíduos são representados; d) eleitos, os governos são agentes perfeitos do interesse público.

⁷ Downs coloca que o problema fundamental da teoria política é explicar “como se podem desenvolver objetivos sociais a partir de valores sociais diferenciados?” (DOWNS, 1965, p. 160). Já no caso de Mancur Olson podemos argumentar que a questão seria: por que as pessoas participam das decisões políticas, dados os claros ganhos individuais do comportamento do carona?

relevantes e não-ditadura” (REIS, 2002, p. 3). Riker (1982) coloca que, a partir do teorema da impossibilidade, a única maneira de garantir a consistência de decisões coletivas é concentrando poderes nas mãos de ditadores, oligarquias ou colegiados.

A impossibilidade, demonstrada por Arrow, da construção de uma ordenação transitiva de preferências coletivas via votação, reforçou a interpretação do sentido do processo democrático iniciada por Schumpeter. Existem, em geral, duas interpretações sobre o significado do teorema de Arrow. A primeira, de Robert Dahl (1989), argumenta que maiorias estáveis, além de não serem possíveis, são indesejáveis, porque podem oprimir minorias. A segunda, de Riker (1982), argumenta que o teorema da impossibilidade invalida por completo a visão de que eleições representam a vontade popular.

As teorias econômicas da democracia partem do pressuposto de que os interesses individuais são a força motivadora básica da ação política. Dessa forma, a argumentação lógica é que as organizações políticas funcionam porque os indivíduos, ao participarem delas, buscam executar ações coordenadas a partir de seus próprios interesses e dos comuns à coletividade. Mancur Olson (1971) argumenta que o auto-interesse pessoal não faz parte da ação coletiva na promoção de um bem-comum divisível ou não. Para ele, a idéia de que os grupos conseguirão atingir seus objetivos coletivos, partindo da premissa de que o comportamento racional dos indivíduos, centrado em seus próprios interesses, fá-los agir de forma coordenada, é equivocada. Na realidade, Olson afirma que, a menos que o número de indivíduos do grupo seja pequeno, que haja coerção externa ou algum mecanismo capaz de fazê-los agir em interesse próprio, os indivíduos racionais não agirão para promover seus interesses comuns⁸. Quanto maior for o tamanho do grupo, menor é a utilidade marginal da contribuição de cada indivíduo para a obtenção do objetivo perseguido pelo grupo. Sabendo disso, o mais lógico para o ator é a inação. Isto porque, o carona (*free-rider*) ganhará o que todos ganham, com uma vantagem sobre os que participaram, isto é, sem custos. O resultado

é que os indivíduos racionais que não têm “incentivos seletivos”, tenderão a não participar de ações coletivas.

Segundo Ward, o trabalho de Olson “constitui uma crítica fundamental ao pluralismo e ao marxismo ortodoxo, que afirmam que dividir um interesse comum é suficiente para que mobilizações políticas ocorram” (WARD, 2002, p. 66).

O teorema olsoniano traz para a teoria democrática questões analíticas sérias, a mais conhecida é o “paradoxo da participação”. Como o valor do voto nas grandes sociedades é infinitesimal, e pela teoria de Olson quanto menor é o valor da participação, sem ganhos seletivos adicionais, menos incentivos tem o ator para participar, e como argumenta Reis (2002), analisando o fenômeno da apatia política, se todos os indivíduos assumissem o comportamento político do carona, fica impossibilitada a “operação de um regime político democrático nos moldes contemporâneos: se ninguém comparecer para votar, ou mesmo se ninguém se dispuser a participar do debate público, o sistema se inviabiliza em seus mais elementares mecanismos de operação” (*idem*, p. 2)

Se todos os indivíduos fossem atores puramente racionais, sem incentivos seletivos, o resultado possível seria uma falha na lógica da ação coletiva que poderia conduzir a um desastre político. Para nossa sorte, a lógica individual egoísta não é o único determinante para o comparecimento eleitoral. A incerteza quanto aos resultados democráticos tem um papel forte sobre o comportamento dos eleitores. A história política não é feita de certezas totais *ex-ante*. A democracia, como um sistema institucionalizado de resolução de conflitos, tem na incerteza dos resultados um dos elementos incentivadores à participação. Como coloca Przeworski “a indeterminação inerente a um sistema democrático proporciona a todos a oportunidade de realizar alguns de seus interesses materiais. A democracia é um mecanismo social que permite a qualquer um, como cidadão, reivindicar direitos sobre bens e serviços” (PRZEWORSKI, 1989, p. 172).

veria ser melhor aplicada a grupos de interesses econômicos e não a filantrópicos, por exemplo. No entanto, a advertência de Reis sobre a aplicabilidade da teoria da ação coletiva nas sociedades atuais é válida, pois à medida que cresce o número de indivíduos “as oportunidades para se comportar como carona se multiplica” (REIS, 2002, p. 6).

⁸ Bruno Reis (2002, p. 6) observa que a teoria olsoniana não tem aplicação universal. O próprio Olson (1971, p. 64-65) sugere que sua teoria da lógica da ação coletiva de-

III. ESCOLHA RACIONAL, *ACCOUNTABILITY* E A TEORIA DEMOCRÁTICA.

Existe na Ciência Política uma rica pluralidade de paradigmas. Temos trabalhado de uma forma geral com duas das principais abordagens que utilizam a *racionalidade* e a *intenção dos atores individuais* na explicação da ação política: o pluralismo e a teoria econômica da democracia. Agora, discutiremos a teoria da escolha racional a partir de algumas problemáticas desta com a teoria da democracia.

A Ciência Política é uma disciplina que, ao mesmo tempo em que estuda o fenômeno do poder como resultado da teia de relações sociais, expõe as razões das escolhas políticas dos atores. Seus paradigmas e teorias têm como objetivo explicar o comportamento dos atores em situações de conflito. A teoria da escolha racional é uma abordagem que tem como ponto de partida a noção de que as ações coletivas e seus resultados têm de ser compreendidos a partir das escolhas que os atores⁹, indivíduos ou não, fazem em uma determinada estrutura de oportunidades, isto é, de constrangimentos e oportunidades institucionais que alteram o comportamento dos atores em conflito. Metodologicamente, a teoria analisa primeiro quais as restrições existentes à ação dos atores (físicas e sociais), depois analisa qual estratégia que o ator escolhe como uma função de utilidade no curso da ação. Assim, a análise explica como o indivíduo atingiu ou não seus objetivos. Podemos argumentar, simplificada, que a escolha racional é uma abordagem essencialmente instrumental, guiada pela busca em descobrir quais os meios mais *eficazes* que os atores utilizam para atingir seus *fins*.

III.1. *A teoria democrática sem o ideal do interesse coletivo*

Partes substantivas dos problemas teóricos enfrentados pela escolha racional, em relação à democracia, são fornecidos por um conjunto determinado de *situações paradigmáticas*, *teoremas* e *paradoxos*, que se sustentam na idéia da impossibilidade de preferências individuais transforma-

rem-se em agregados de preferências coletivas. Os mais conhecidos são o teorema da impossibilidade de Arrow e o paradoxo da participação de Olson. A estes é dada muita atenção dentro da abordagem da escolha racional; ambos expõem o exercício da democracia como um problema de lógica da ação coletiva.

O cerne da questão é de forte conteúdo conceitual. Como comparar preferências individuais de diversos atores, dentro de um processo de decisão coletiva? Além disso, os paradoxos instalam a seguinte questão: a democracia tem algum conteúdo moral? Outras teorias da democracia, como as deliberativas, enfatizam um tipo de ideal de interesse coletivo: um regime democrático é aquele em que as decisões políticas são resultado de uma deliberação de indivíduos livres e iguais. Parte da contemporânea argumentação da teoria da escolha racional vai buscar invalidar essa proposição, mesmo que alguns pensadores tenham certa atração por ela¹⁰; no fundo, todos concordam que o exercício da democracia não se materializa como um ideal coletivo.

Riker (1982), ao analisar o teorema da impossibilidade de Arrow, é categórico em afirmar que a intransitividade das preferências coletivas demonstra a impossibilidade das eleições serem interpretadas como uma expressão dos desejos do povo. Ele parte da classificação da democracia¹¹ em dois tipos: o populista e o liberal, afirmando que a teoria da escolha social demonstra a incoerência da primeira, que se sustenta na idéia de um desejo popular racional e coerente, e argumenta que a concepção liberal de democracia, que se sustenta na noção da democracia como liberdade negativa, é a única capaz de evitar o surgimento

⁹ Um dos pressupostos mais importantes da teoria da escolha racional é o individualismo metodológico, que afirma somente ser possível entender a ação dos atores a partir da compreensão de sua motivação – no sentido weberiano dessa expressão.

¹⁰ A teoria deliberativa é atrativa por ela própria; quem pode por convicção ser contra um ideal de democracia como produto da argumentação de todos? Elster (1997) demonstra uma forte atração pela democracia deliberativa, no entanto, ele percebe que a democracia e a política são mais instrumentais do que orientadas para a realização de um bem-comum. Elster cita o paternalismo, as limitações de tempo, o ideal de uma sabedoria coletiva, a unanimidade como conformidade e o egoísmo de grupo como impedimentos à democracia deliberativa. Isso o leva a concluir que a deliberação e a participação podem ser boas em si mesmas, por causa de seu conteúdo moral.

¹¹ O conceito de democracia populista utilizado por Riker (1982) baseia-se na tipologia de regimes democráticos feita por Dahl (1989).

de regimes ditatoriais. As críticas de Riker sustentam-se em dois pontos básicos: primeiro, não podemos definir o que é vontade popular e segundo, não existem mecanismos capazes de reproduzir, em nível coletivo, as preferências individuais. Ele acredita que a noção de vontade popular é em si mesma confusa, e não há como saber o que ela significa objetivamente. Ao povo não pode ser atribuído nenhum desejo de realizar políticas governamentais. Segundo, não existe um método de votação capaz de refletir uma ordem de preferências coletivas. Em termos institucionais, é impossível saber qual forma de sistema eleitoral é capaz de reproduzir fielmente a vontade popular: “[...] diferentes métodos produzem diferentes resultados. Para a maioria dos métodos de uso geral, não há suficiente informação sobre como a ordem de preferência é coletada para revelar como os atuais resultados diferem do resultado que poderia ter sido se fosse selecionado por outro método. Isto significa que, mesmo se alguns métodos mostram uma razoável capacidade de fusão, nós não sabemos como (*idem*, p. 235).

Se não podemos definir o que é vontade popular e se as eleições não podem ser qualificadas como um mecanismo capaz de refletir uma preferência coletiva, as políticas sociais executadas pelos governos não podem ser vistas como reflexo dela. No fundo, poderíamos fornecer o seguinte axioma: para o liberalismo, decisões políticas coletivas são incoerentes e naturalmente autoritárias, por isso não podem sobrepor-se às liberdades individuais.

Riker argumenta que um sistema político justo é aquele baseado em direitos e liberdades negativas, uma democracia liberal clássica e não uma populista. A essência do voto nas democracias liberais, como um ideal da liberdade negativa, é que ele é um mecanismo de eliminação de líderes indesejáveis. *O resultado da eleição é apenas uma decisão, e não tem caráter especial moral.* Para seus críticos, Riker argumenta que sua definição de democracia, “pode, de uma perspectiva populista, ser uma espécie de democracia minimalista, mas é a única forma de democracia realmente viável. Este é o tipo de democracia que nos Estados Unidos, e é o tipo de democracia muito admirada por todos aqueles que vivem em sociedades fechadas” (*idem*, p. 246).

Para Przeworski (1999), os críticos ao conceito minimalista de democracia têm atribuído a este características que não fazem parte dele como

método de escolha de governantes. Às críticas, ele acredita, são inócuas, já que a teoria democrática não possui conseqüências causais que não seja a escolha do governo.

Ainda segundo Przeworski (*idem*), o teorema do júri de Condorcet é o fundador do argumento de que a democracia é racional no sentido de existir um bem-comum a todos e que, a partir de argumentações, ele será encontrado. De acordo com o teorema, cada indivíduo dotado de razão em um processo deliberativo deverá decidir de acordo com o bem-comum. O argumento de Condorcet pode ser, no que se restringe à questão da racionalidade da democracia, criticado basicamente de duas formas: a) decisões coletivas identificam um interesse comum, mas este não é um agregado de interesses individuais, e b) decisões coletivas podem favorecer interesses majoritários, mas estes não são interesses comuns. A conclusão de Przeworski é clara, uma decisão coletiva identifica um interesse comum, contudo, este não é um agregado de interesses individuais. Decisões democráticas não possuem racionalidade intrínseca.

Os problemas dos governos e da representação política da democracia é que os eleitores somente possuem um único instrumento – o voto – com o qual têm de atingir dois objetivos: eleger bons governos e criar incentivos para que o governo eleito possa comportar-se bem. Para Przeworski (*idem*), a escolha de governantes por eleição não garante racionalidade, representação ou igualdade. Segundo ele, análises demonstram que por vários outros critérios normativamente e politicamente desejados, como ter justiça e performance econômica, as democracias não têm melhor desempenho se comparadas às ditaduras.

O autor argumenta que as críticas ao conceito minimalista de democracia não têm fundamento, e que deveríamos “[...] colocar a visão consensualista de democracia ao lugar que a pertence – no Museu do Pensamento do século XVIII – e observar que todas as sociedades possuem conflitos econômicos, culturais ou morais” (*idem*, p. 44). Ele é cristalino ao colocar que, schumpeterianamente, o que define a democracia são eleições competitivas. Sua defesa da definição minimalista ocorre por duas razões: primeiro, a democracia é a única forma de alterar governos sem o uso da violência e, segundo, sendo capaz de fazer isso pelo voto, tal ato tem conseqüências morais próprias. “No final, o milagre da demo-

cracia é que as forças políticas conflitantes obedecem aos resultados da votação. As pessoas que têm armas obedecem aos que não têm. Políticos arriscam perder o governo através de eleições. Os perdedores esperam sua chance para ganhar. Conflitos são regulados, processados de acordo com as regras e, portanto, limitadas. Isso não é consenso, nem é uma mutilação dela. Apenas conflito limitado; conflito sem matar” (*idem*, p. 49; tradução do autor).

III.2. *Representação e a accountability sem vontade geral*

A discussão contemporânea da teoria da democracia na Ciência Política – debate que se desenvolve em torno do significado da política e da participação popular – obriga-nos a iniciar uma compreensão sobre o conceito da representação e analisar a questão das eleições como instrumento central dos regimes democráticos.

As democracias modernas são *democracias representativas*, isto é, o processo de escolha dos governantes, por meio de eleições competitivas, é o próprio coração desses regimes. Em todos os países comumente considerados democráticos, os das velhas democracias ocidentais e o Japão, o voto é o instrumento utilizado pelos cidadãos para punir ou premiar políticos, votando a favor ou contra eles, ou, ainda, sancionando ou não os candidatos que os apóiem em outras eleições.

Historicamente, na teoria política, o significado do conceito de representação e dos vínculos existentes entre os representantes e seus eleitores oscila entre duas visões opostas: a do mandato imperativo e a do mandato virtual. Na tradição clássica, Rousseau e Mill, de um lado, e Burke, de outro. Na primeira, o representante deve ser diretamente responsivo às preferências dos eleitores; na segunda, não existem interconexões causais que identifiquem a necessidade do representante conhecer as preferências do seu eleitorado.

A legitimidade da democracia contemporânea decorre de que seu funcionamento é resultado de um *fino ajuste* entre os instrumentos institucionais de autorização: voto por meio de eleições livres, fiscalização das ações dos governantes e *accountability*. Este se divide em dois tipos de arranjos institucionais de verificação das ações dos governantes, a vertical e a horizontal. A primeira, *accountability* vertical, designa a *necessidade* que os cidadãos têm de poderem escolher, sem qual-

quer repressão a suas opiniões, quem vai governá-los por um ou mais mandatos. A segunda, *accountability* horizontal, refere-se à capacidade que poderes estatais têm de supervisionar as ações uns dos outros. E caso encontrem atos ilegais, de aplicar sanções legais mediante uso dos instrumentos do ordenamento jurídico existente.

O funcionamento efetivo das diversas formas de *accountability* nas democracias novas e velhas tem sido questionado. Em relação à vertical, a capacidade dos eleitores de obter informações para formular preferências e tomar decisões é reduzida. Isso decorre por vários fatores, alguns dos mais importantes são: a complexidade técnica das questões socioeconômicas; o tempo e o custo necessários à busca de informações (ou paradoxalmente, o excesso de dados, o que pode gerar indecisão e incompreensão do que realmente ocorre); sentimentos de impotência face às mudanças que ocorrem na sociedade e a pouca capacidade que o cidadão comum tem de interferir na composição da agenda pública. Segundo O’Donnell, a *accountability* horizontal pode ser violada de duas formas distintas: “[...] a primeira consiste na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra; a segunda, consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela. Chamarei o primeiro tipo de ‘usurpação’ e o segundo, mesmo que inclua comportamentos que não se conformam verdadeiramente ao termo de ‘corrupção’” (O’DONNELL, 1999, p. 46).

No mundo contemporâneo, além do problema central da teoria representativa materializado nas limitações da *accountability*, há outras questões emblemáticas que são decorrentes da própria institucionalidade da democracia, que podem ser resumidas em uma pergunta: qual a representatividade das atuais instituições políticas que *fazem a democracia funcionar* (partidos, parlamento e governos) em relação à heterogeneidade das preferências dos cidadãos das modernas sociedades capitalistas?

A principal característica *funcional* da representação política é que ela é marcadamente multifuncional: o mandato concedido pelos eleitores aos políticos abrange um número indeterminado de temas. O aumento da complexidade das relações sociopolíticas e econômicas nas sociedades contemporâneas – e as transforma-

ções decorrentes dentro do aparelho de Estado em face dessas – fizeram que os representantes políticos fossem compelidos a tomar decisões sobre uma ampla gama de questões, e, em vários casos, com um nível de tecnicidade que escapa à compreensão do eleitor mediano.

Existe um paradoxo na questão da natureza da representação e a institucionalidade da democracia nas sociedades contemporâneas. A multiplicidade de questões a que os diversos grupos sociais tentam dar o *status* de problema social, tornando-se desta forma elementos da agenda política¹², exige o aumento e a qualidade da informação por parte dos cidadãos.

O eleitor deve, para ser capaz de utilizar seu voto como forma de punir ou premiar os representantes, produzir uma análise global das ações do governo em relação às respostas exigidas pela agenda pública. Contudo, a análise que os cidadãos fazem da política parte da óptica de suas preferências, que necessariamente não são as mesmas dos grupos que buscam *status* público para suas demandas. Esse fato é também decorrência da “qualidade” da informação, que faz que a avaliação das ações governamentais pelos cidadãos possa muitas vezes ser insatisfatória, reduzindo a efetivação do voto como instrumento de *accountability*.

Nas sociedades contemporâneas, o sentido da representação política tem se tornado cada vez mais complexo, especialmente porque sua prática não tem se coadunado com o “ideal da representação popular na política”, característico da utopia democrática. O governo do povo para o povo. Há um hiato claro entre a exigência de mais representação e como ela efetiva-se nas sociedades; propostas de sorteio e quotas são as respostas de grupos mais organizados e intelectuais ao chamando *deficit democrático* das democracias contemporâneas.

Parte da argumentação dos que afirmam a existência de um *deficit democrático* nas instituições representativas modernas baseia-se na noção de que as políticas governamentais não espelham os interesses dos cidadãos e a multidimensionalidade

da estrutura social. De uma forma mais objetiva, a disputa na face normativa da teoria democrática entre minimalistas e maximalistas reflete a clássica oposição entre a representação imperativa e a representação virtual. O foco da disputa é o significado da deliberação pública via eleições.

Os defensores da visão imperativa (maximalistas) reforçam a noção de que a representação política significa *representar interesses*, desta forma, os eleitos deveriam não somente decidir de acordo com o que pensam seus eleitores, a própria cartografia das instituições representativas deveria mimeticamente espelhar a sociedade. Democratização dos mecanismos de representação significa expansão da esfera pública sobre o Estado, a construção de uma cidadania ativa. Entre os autores existem claras diferenças de percepção quanto à forma de como a representação política deveria ser construída e executada. Aqueles associados a uma perspectiva republicana defendem a representação como a consequência de uma razão pública construída sob um ideal de bem coletivo por todos os cidadãos, ou, pelo menos, pelo maior parte da sociedade. O substrato da filosofia política desta visão é que os indivíduos nas sociedades buscam o sentido da política como *res publica*, desta forma, a política, antes de ser um resultado das instituições, é consequência da “qualidade da virtude cívica” dos cidadãos no interior da sociedade.

Os autores multiculturalistas acreditam que o enfoque das instituições representativas não dever ser a busca de “uma razão pública construída sobre uma virtude cívica coletiva”, mas sim, o reconhecimento das diferentes identidades culturais existentes nas sociedades contemporâneas (feministas, homossexuais, ecologistas, étnicas, credos religiosos etc.). A teoria social que sustenta essa concepção acredita que desafia a cultura dominante. Dessa forma, ao contrapor-se ao *status quo* cultural, os movimentos sociais propõem uma forma diferente de fazer políticas sociais e econômicas.

A idéia de um aumento da participação popular na política é fortemente criticado por autores pluralistas como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori e Robert Dahl. Eles são claros em sua condenação à confusão entre governo para o povo e representação mimética dos interesses sociais. Não acreditam na necessidade de alteração nos sistemas de representação política, na busca de uma

¹² O que pode ser considerado como uma *maior democratização das questões sociais* – um reconhecimento das exigências de maior interferência da sociedade civil na política.

maior representatividade popular na política, em face da ameaça que essa *overdose*¹³ pode significar para a própria funcionalidade dos regimes democráticos. Sartori observa que os críticos dos sistemas representativos não entendem as *exigências institucionais reais* necessárias ao funcionamento da democracia como forma de governo. Segundo o autor, seus argumentos baseiam-se: a) em uma “percepção muito pouco clara dos *limites de tamanho* que afetam os custos de tomada de decisão quanto a passagem da regra de comitê (por assim dizer) para a regra da maioria”; b) “ênfase na *política mais visível*, em contraposição as suas áreas de menor visibilidade, sem uma compreensão clara do que está em jogo”; c) “uma hipertrofia das arenas que são inválidas pela política e segundo, politizadas”; e d) “finalmente, um primitivismo democrático muito ingênuo que coloca a democracia direta e participativa em *contraposição* ao controle e à representação” (SARTORI, 1994, p. 325; grifos no original).

Hanna Pitkin (1972) argumenta que a representação política é um atributo da democracia como sistema de governo e como tal é historicamente o resultado de uma miríade de complexos arranjos institucionais. Os diferentes regimes democráticos foram moldados em formatos diversos, com diferentes respostas empíricas para a questão da representação.

Lijphard (1989), em um estudo clássico sobre os modelos empíricos de democracia, argumenta que existem várias fórmulas institucionais para viabilizar os regimes democráticos, e essas podem ser classificadas em dois tipos fundamentais: majoritária (Westminster) e de consenso. No primeiro caso, os arranjos institucionais visam, em essência, “[...] o predomínio da maioria” (*idem*, p. 17; tradução do autor), é especialmente eficaz em sociedades com alta homogeneidade social. O segundo tipo, o consensual, busca o equilíbrio político por meio da criação de maiorias governativas, tentando representar o quanto for possível os diversos grupos sociais. “No caso particular das sociedades *pluralistas*, nas quais se

verifica uma clara compartimentação baseada em diferenças religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturais, étnicas ou raciais, que dão origem a subsociedades virtualmente separadas com os seus próprios partidos políticos, grupos de pressão e meios de comunicação, aí não existe a flexibilidade necessária à viabilização da democracia majoritária” (*idem*, p. 41; grifos no original).

Em *The Conception of Representation*, Pitkin (1972), desenvolve uma tipologia das concepções de representação política. Para nossos propósitos, duas destacam-se: a descritiva e a formalista. A primeira afirma que o parlamento, analogamente, deve ser um microcosmo da sociedade, espelhando mais que possível sua estrutura social. A legitimidade da representação vem não do consentimento de representar, mas da composição. As principais críticas de Pitkin a essa visão são: a) ela pressupõe que os cidadãos têm preferências formadas sobre todas as coisas, o que é claramente falso; b) ela negligencia o impacto da representação sobre a ação governamental e c) ela faz desaparecer o sentido da responsabilização das decisões dos representantes junto ao eleitorado. A segunda concepção de representação, a formalista, ao contrário da anterior, enfatiza a noção de autorização que os cidadãos fornecem aos políticos para que ajam em seu nome. Esta visão incorpora a independência da ação do representante em relação aos desejos dos representados. Uma marca da representação formal nas sociedades contemporâneas é a responsabilidade que o representante assume pelos seus atos perante seu eleitorado. As eleições, nas modernas democracias representativas, incentivam os representantes para que atuem no interesse dos eleitores. Em outras palavras, eleições e mandato virtual produzem *accountability*. Afirmção teórica que conflita com os fatos da realidade.

Bobbio (1999), Sartori (1994) e Pitkin (1972) argumentam que as críticas ao mandato virtual (ou na terminologia desta última, “formalista”) são ingênuas, não levando em conta as limitações formais à política democrática colocada pela magnitude das sociedades contemporâneas.

O problema da argumentação maximalista de democracia e da representação imperativa é que, mesmo que o teorema da impossibilidade de Arrow e o paradoxo da participação de Olson não demonstrem validade empírica para todos os casos, demonstram a questão da incerteza inerente aos re-

¹³ Essa noção de *overdose* é claramente derivada das conclusões da Comissão Trilateral (composta por Samuel Huntington, Michel Crozier e Joji Watanuki) que afirmou ser o excesso de participação política o principal responsável pela “ingovernabilidade” que se abatia sobre as democracias ocidentais em meados da década de 1970.

sultados democráticos como um problema de ação coletiva. Como afirma Downs, a incerteza da democracia “divide os eleitores em várias classes, uma vez que afeta algumas pessoas mais do que outras” (DOWNS, 1965, p. 82; tradução do autor).

Propostas de alteração dos mecanismos clássicos de representação, como quotas ou direitos especiais de veto, não têm a compreensão analítica de que a decisão política é resultado de escolhas que os indivíduos fazem a partir de suas preferências, e estas possuem intensidades desiguais, que podem ser alteradas ou não durante o processo político. Além disso, os cidadãos não têm preferências formadas em relação a todas as questões. Em muitas matérias de alta complexidade técnica, os representantes simplesmente não podem decidir com base na opinião de seus eleitores. Decisões em determinadas áreas, como política monetária, que têm impacto direto sobre o eleitorado, são tomadas em um ambiente em que os graus de risco e incerteza são altos e as informações não podem ser simplesmente publicadas. Isto por duas razões básicas: primeiro, se tomadas públicas podem perder seu efeito e, segundo, muitas decisões em política macroeconômica, como a questão juros *versus* inflação, para evitar um prejuízo maior em longo prazo, necessariamente produzem políticas que geram perdas imediatas. E apostar no voluntarismo dos cidadãos não é a melhor forma de fazer política, especialmente econômica.

Decisões democráticas, especialmente as tomadas via mecanismos majoritários, tratam virtualmente como iguais preferências com intensidades diferentes. Como argumenta Sartori: “[...] as regras da maioria baseiam-se numa ficção, na verdade num pressuposto vago e irreal: vamos fazer de conta que as [diferentes] preferências têm a mesma intensidade. [...] Gostaria apenas de explicar por que o princípio da maioria nunca é aceito de forma integral, por que sua aplicação em geral não atinge o alvo e principalmente por que *minorias intensas* contestam o princípio e se recusam decididamente a se submeter a ele.

A realidade da vida é que um Não forte suplanta regularmente dois Sim fracos e, inversamente, que um Sim obstinado em geral vence dois Não débeis. Assim, todas as coletividades provavelmente contém - em qualquer momento dado, sobre determinadas questões - um subgrupo intenso que aguarda uma chance de vencer os subgrupos apá-

ticos (menos intensos ou indiferentes) *mesmo quando* o subgrupo intenso constitui uma minoria da coletividade em questão” (SARTORI, 1994, p. 301; sem grifos no original).

A política democrática, ou seja, o sistema de governo que exige a responsabilização via *accountability* dos atos dos políticos, não é igual em todos os lugares. Ela vive e sobrevive em diversas condições locais e históricas diferentes. Se isso ocorre é porque existe algo comum a todos os regimes, que os faz sobreviver. A resposta é instituições representativas: partidos, eleições, parlamentos e governos.

Ao contrário do que imaginam os republicanos, muito provavelmente não há essa dita “virtude cívica”. Análises empíricas sobre o comportamento eleitoral realizadas desde a década de 1850 demonstram que os eleitores, em geral, são apáticos e desinteressados pela política. E, como observa, Reis, em uma condição *ceteris paribus*, quanto menor for “o *input* de virtudes *requerido* pelo sistema político para operar, melhor o sistema político - pelo simples fato de que isto significa um requisito operacional a menos. Se eu não posso tomar por empiricamente assegurada a virtude de meus concidadãos, então é melhor eu não presumir sua existência quando legislar” (REIS, 2002, p. 8). Poderíamos acrescentar: também quando representar.

IV. CONCLUSÕES

As sociedades contemporâneas valorizam positivamente a democracia como a melhor forma de regime político, na qual as pessoas, independentemente de suas diferenças, podem conviver. A idéia atual da democracia como um valor universal significa uma profunda mudança de paradigma, comparando-se com o período entre as grandes guerras mundiais, em que os regimes democráticos foram associados a todos os males, como crises econômicas, corrupção, pobreza e guerras.

O atual desenvolvimento do conceito de democracia pode ser colocado da seguinte forma: de um lado o minimalismo, de outro, seus críticos. A visão shumpeteriana tem sido o ponto de referência para todos os pensadores da democracia. Os defensores não são poucos, os adversários também. Algumas críticas são pertinentes, tanto em termos de conhecimento científico quanto de posições normativas. Teorias de escolha social estão intimamente ligadas à defesa da concepção

minimalista. De Kenneth Arrow a William Riker, todos são unânimes em negar a possibilidade de que interesses privados, possam ser transformados em fins coletivos. O problema desta visão é que, na realidade cotidiana da política democrática, demandas privadas transformam-se em metas sociais, e estas são materializadas em programas econômicos e sociais. A resposta desses autores é que, se isso acontece, é porque a indeterminação dos resultados é uma das características mais marcantes da democracia. Elites, por não saberem o dia de amanhã, preferem realizar políticas que satisfaçam os interesses do seu eleitorado.

A natureza da representação política demonstra-se ser mais complexa do que o ideal da “representação popular na política” que marca a utopia

democrática em todas as sociedades. “Governo do povo para o povo” continua uma promessa, e provavelmente continuará assim. Existe um hiato entre exigência de representação dos grupos sociais e sua efetivação na política partidária das sociedades contemporâneas. Como vimos, a democracia como sistema de governo necessita da responsabilização dos políticos pelos seus atos. O que constitui as instituições representativas democráticas não é um ideal de amor à democracia, e o voluntarismo não é o melhor caminho para construir a democracia, mas foi e é um dos principais caminhos para seu oposto. Uma das poucas certezas que temos é aquilo que todas as democracias têm algo comum: instituições representativas; partidos, eleições, parlamentos e governos.

Ricardo Borges Gama Neto (ricardobgneto@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor de Ciência Política na mesma Universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROW**, K. 1971. *Social Choice and Individual Values*. Yale: Yale University.
- BOBBIO**, N. 1995. *Il Futuro della Democrazia*. Turin: Einaudi Tascabili.
- BOBBIO**, N.; **MATTEUCCI**, N. & **PASQUINO**, G. 1998. *Dicionário de política*. 11ª ed. Brasília: UNB.
- CARNOY**, M. 1994. *Estado e Teoria Política*. 4. ed. Campinas: Papyrus.
- DAHL**, R. 1989. *Análise política moderna*. Brasília: UNB.
- _____. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP.
- DOWNS**, A. 1965. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- ELSTER**, J. 1997. The Market and the Forum: Three Variants of Political Theory. In: **BOHMAN**, J. & **REHG**, W. (eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT.
- HELD**, D. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University.
- LIJPHART**, A. 1989. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.
- MACPHERSON**, C. B. 1978. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: J. Zahar.
- O'DONNELL**, G. 1999. Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400001. Acesso em: 1.dez.2010.
- OLSON**, M. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- PITKIN**, H. 1971. *The Conception of Representation*. Berkeley: University of California.
- PRZEWORSKI**, A. 1989. *Capitalismo e democracia*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- _____. 1995. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- _____. 1999. A Minimalist Concept of Democracy: a Defense. In: **SCHAPIRO**, I. & **HACKERCORDÓN**, C. (eds.). 1999. *Democracy's Value*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- REIS**, B. 2002. *Ir para casa em paz: a economia das virtudes e a apatia como direito*. Artigo apresentado no XXV Encontro Anual da As-

sociação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado de 22 a 26 de outubro em Caxambu (MG).

RIKER, W. H. 1982. *Liberalism Against Populism: a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freedman.

SARTORI, G. 1994. *Teoria da democracia revisitada*. V. 2. São Paulo: Ática.

SCHUMPETER, J. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.

WARD, H. 2002. Rational Choice. In: MASH, D. & STOKER, G. (eds.). *Theory and Methods*

in Political Science. 2nd ed. New York: Plagrave Macmillan.

WEBER, M. 1982a. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

_____. 1982b. A política como vocação. In: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

_____. 1985. Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída. Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: *Os pensadores*. São Paulo: Abril.

_____. 1991. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva*. Brasília: UNB.

Ricardo Borges Gama Neto

Democracy is one of the most widely-discussed themes in Political Science. There is unanimous agreement regarding the legitimacy of the democratic regime in the face of those that oppose it. Nonetheless, if there is consensus on the defense of democracy, there is no analogous consensus regarding what the concept really means. Debate on the theme re-emerges as a consequence of the crisis of political representation in countries where democracy has been consolidated, of the fall of authoritarian regimes in eastern Europe, Asia and Latin America and the incertainties surrounding consolidation of democratic regimes. This article analyzes some of the inflections that are present in democratic theory, particularly on issues that involve the relationship between democracy, the logic of collective action, political representation, interest and accountability. We begin by presenting Max Weber's influence on Joseph Schumpeter's theory of democracy, followed by the bases of his minimalism, his influence on Robert Dahl's pluralism, the paradoxes of the logic of collective action and of economic theory of democracy. We then go on to particular aspects of concepts of political representation, responsibility, interest, forming of preferences and general will. We find that the meaning of political representation has become increasingly complex, particularly because its practice has not been consonant with the "ideal of popular representation in politics" that is characteristic of democratic utopia. There is a clear hiatus between the demand for more representation and how in fact the latter materializes within society. Nonetheless, we argue that, notwithstanding all the criticisms it has received, democracy as a system of government survives under different social and historical conditions and this happens because all democratic regimes share one common feature: representative institutions. Without them, democracy is a mere fiction.

KEYWORDS: Democracy; Minimalism; Political Representation; Accountability.

* * *

Ricardo Borges Gama Neto

La démocratie est l'un des thèmes les plus discutés dans la Science Politique. Il existe une unanimité autour de la légitimité du régime démocratique vis-à-vis ses opposants. Toutefois, si la défense de la démocratie est consensuelle, la même concordance sur son significat n'existe pas. Le débat sur le thème resurgit comme une conséquence de la crise de la représentation politique dans les pays de démocratie consolidée, de la faillite des régimes autoritaires dans les pays de l'Est Européen, Asie et Amérique Latine et des incertitudes par rapport à la consolidation des régimes démocratiques. L'article analyse certains points d'inflexion existants dans la théorie démocratique, particulièrement les questions concernant la relation entre la démocratie, la logique de l'action collective, la représentation politique, l'intérêt et la reddition de comptes. Il commence par présenter l'influence de Max Weber sur la théorie de la démocratie de Joseph Schumpeter; après, il présente les fondements du minimalisme, son influence sur le pluralisme de Robert Dahl, les paradoxes de la logique de l'action collective et la théorie économique de la démocratie, en citant aussi certains aspects des concepts de la représentation politique, la responsabilisation, l'intérêt, la formation de préférences et la volonté générale. On affirme que le sens de la représentation politique devient de plus en plus complexe, spécialement parce que sa pratique ne s'allie pas avec "l'idéal de la représentation populaire dans la politique", caractéristique de l'utopie démocratique. Il y a une lacune entre l'exigence pour plus de représentation et comment elle existe en effet dans la société. Toutefois, l'article défend que, malgré toutes les critiques qu'elle reçoit, la démocratie tant que système de gouvernement survit sous diverses conditions sociales et historiques différentes, et cela se produit parce que il y a quelque chose de commun dans tous les régimes démocratiques : des institutions représentatives. Sans ces institutions, l'existence des démocraties ne serait pas possible.

REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA V. 18, N° 37: 303-309 OUT. 2010

MOTS-CLES: démocratie; minimalisme; représentation politique; accountability; choix rationnel.