

UMA DEMOCRACIA ESQUÍLIDA a teoria de Anthony Downs

Luis Felipe Miguel*

Com décadas de atraso, foram publicados no Brasil – quase simultaneamente – dois livros que fizeram época na ciência política estadunidense e que modificaram os rumos da disciplina, favorecendo o uso do instrumental analítico próprio à teoria dos jogos e ao chamado “individualismo metodológico”. A chegada tardia, à língua portuguesa, de *A lógica da ação coletiva*, de Mancur Olson, e de *Uma teoria econômica da democracia*, de Anthony Downs, proporciona uma boa ocasião para se rever o pensamento destes autores e reavaliar as concepções de democracia e de natureza humana a que ambos estão vinculados.

Os dois livros são marcos da literatura da escolha racional na ciência política. Um pressuposto significativo da escolha racional é o chamado “individualismo metodológico”: todos os fenômenos sociais têm que ser reduzidos à ação dos indivíduos, às suas intenções, interesses e vontades. Justamente por isso, a questão da ação coletiva se coloca – não é aceitável dizer, como muitas vezes se faz, que “o povo brasileiro” deseja tal coisa, “a classe operária” promove certos interesses, “o capital” promove outros etc. Esses agregados não têm como agir ou desejar; eles só existem através de seus integrantes. Portanto, precisamos descobrir porque seus integrantes decidem atuar em comum.

O individualismo metodológico *não* implica necessariamente a racionalidade dos agentes. Este é um pressuposto adicional e independente. Em seu livro, Downs expõe cinco condições, todas necessárias e, em conjunto, suficientes, para afirmar a racionalidade de um agente – condições, aliás, que são as “clássicas” na literatura da escolha racional: (i) quaisquer que sejam as alternativas que se lhe apresentem, o indivíduo sempre é capaz de tomar uma decisão; (ii) ele ordena as alternativas, da sua preferida até a que considera mais desagradável; (iii) esta ordem é transitiva, isto é, se ele prefere A a B e B a C, então preferirá A a C; (iv) na hora de agir, opta pelas alternativas que ordenou mais alto; (v) reiteratividade da decisão, isto é, quando confrontado às mesmas alternativas, o indivíduo sempre toma a mesma decisão (DOWNS, 1957: 6).¹

É necessário observar que *nenhuma* destas condições é observada na conduta dos seres humanos reais; pelo contrário, elas pareceriam indicar um comportamento maníaco, digno de internação. Em especial, a condição (i) ignora os muitos eventos de incapacidade decisória que sucedem cotidianamente; já as condições (ii), (iii) e (v) apresentam uma perspectiva demasiado racionalista e fechada do processo decisório individual, eliminando

* Professor do Depto. de Ciência Política da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPq (e-mail: lfelipe@unb.br).

¹ A tradução brasileira, de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos, foi publicada com o título *Uma teoria econômica da democracia* (S. Paulo: Edusp, 1999).

a fluidez que é inerente a ele. Aliás, a pesquisa neurológica mais recente tem destacado o papel da emoção, que seria a responsável por nossa capacidade de eleger, ou seja, de tomar decisões (ver DAMÁSIO, 1998 [1994]).²

Olson concordaria com os critérios de racionalidade apresentados por Downs, mas, para ele, o crucial não é tanto a transitividade das preferências quanto o cálculo de custo-benefício (OLSON, 1971)³. O indivíduo racional vai estimar o custo de cada ação (em dinheiro, em tempo ou em riscos), compará-lo com o benefício estimado e decidir com base na diferença resultante. Preferirá agir de forma que maximize o benefício e minimize o custo, fugindo de comportamentos cujo saldo, em benefício, seja negativo. Isto já aponta para outro pressuposto das teorias da escolha racional, o *utilitarismo*. A afirmação da racionalidade individual contribuiria pouco, do ponto de vista da construção de modelos de comportamento, se não fosse complementada por uma teoria que expusesse os objetivos que presidem as ações (e, portanto, a aplicação da razão). É o que apresenta a doutrina utilitarista.

Segundo ela, o objetivo que guia o indivíduo em cada uma de suas ações é a maximização da própria utilidade – que a ciência econômica traduz como a busca do lucro, mas que, a rigor, deve ser entendida em sentido amplo, como a satisfação de qualquer vontade do indivíduo, seja ela material ou espiritual, de caráter egoísta ou altruísta. Aí reside, aliás, um dos dilemas da perspectiva utilitarista. Se nós consideramos que *qualquer* objetivo individual pode constituir-se em utilidade, o resultado é um raciocínio tautológico: nas suas ações, as pessoas buscam obter aquilo que elas buscam obter. Mas se conferimos um conteúdo mais preciso à utilidade, associando-a à vantagem material ou, ainda mais cruamente, ao dinheiro, como fazia o pai da doutrina, Jeremy Bentham⁴, estamos nos comprometendo com uma conjectura inaceitável sobre a natureza humana. Marx, que classificou Bentham de “gênio da estupidez burguesa” (MARX, 1975 [1867]: 756), observava que aí se produzia a entronização do comportamento do agente econômico no mercado capitalista como a essência da natureza humana. Ou seja, a busca egoísta da maximização da própria utilidade rege a ação dos indivíduos dentro de determinadas circunstâncias históricas, mas não é um componente invariável da espécie humana.

No presente artigo, ocupo-me de Anthony Downs. Embora o livro de Olson seja mais ambicioso, propondo uma teoria geral do comportamento dos grupos humanos, é *Uma teoria econômica da democracia* a obra que melhor revela o impasse da teoria democrática, constrangida a se adaptar às realidades dos regimes eleitorais capitalistas. Os ideais democráticos básicos envolvem, como afirma Thomas Christiano, a soberania popular, a igualdade política entre os cidadãos e oportunidades iguais de participação nas discussões públicas (CHRISTIANO, 1996: 3). A pesquisa empírica sobre democracia e democratização, no entanto, muitas vezes se contenta em considerar que “a

² Para uma discussão do tema, ver Elster (1999: 287-98).

³ A tradução brasileira, de Fabio Fernandez, foi publicada com o título *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais* (S. Paulo: Edusp, 1999).

⁴ Tratava-se, segundo ele, de uma necessidade prática (Bentham, 1979 [1789]).

eleição popular dos principais tomadores de decisão é a essência da democracia" (HUNTINGTON, 1994 [1991]: 18). O fosso entre um pólo e outro é evidente. A solução de Downs – e, depois dele, de muitos outros – consistiu em rebaixar o ideal democrático, tornando-o um rótulo em muito distante do sentido original de “governo do povo”. Ele faz a teoria de uma democracia esquilada, em que a autonomia (no sentido preciso da palavra, de produção das próprias regras) dos cidadãos está ausente.

A democracia ideal

O livro de Downs foi publicado em 1957, com o título *An economic theory of democracy*. Na ocasião, causou pouco impacto, tanto que a edição em brochura demorou quase dez anos para ser publicada. A partir do final da década de 1960, porém, tornou-se uma referência importante dos escritos sobre democracia. Um estudo de Martin Wattenberg mostrou o peso desta influência. Ele analisa a presença de três correntes teóricas do estudo do comportamento eleitoral na literatura acadêmica dos Estados Unidos – a teoria “econômica”, encarnada por *Uma teoria econômica da democracia*, a teoria “sociológica”, simbolizada por *Voting*, de Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld e William McPhee, e a teoria “psicológica”, cujo livro emblemático seria *The American voter*, de Angus Campbell e equipe. Ao contrário de suas concorrentes, a obra de Downs recebe cada vez mais citações entre 1966 e 1987 (o período pesquisado); no período final, merecia mais menções do que a soma das outras duas (WATTENBERG, 1991: 19).

Este tipo de evidência deve ser levada em consideração *cum grano salis*, mas no caso apenas reafirma algo perceptível a olho nu: a enorme influência do pensamento de Downs na teoria democrática e nas pesquisas sobre eleições. Algumas de suas observações sobre o papel dos partidos e o comportamento dos votantes ganharam quase o estatuto de lugares-comuns, tantas as vezes em que têm sido reproduzidas ou glosadas. O próprio autor, por seu lado, reconheceu que seu esforço consistiu em desenvolver o “brilhante *insight*” de Schumpeter sobre a teoria democrática (DOWNS, 1957: 29). Portanto, antes de mais nada é necessário compreender em que consiste tal *insight*.

Nas poucas páginas que dedica ao tema, em seu livro de 1942, *Capitalismo, socialismo e democracia*, o economista austríaco Joseph Schumpeter simplesmente virou do avesso a teoria da democracia. Sua proeza foi retirar da palavra “democracia” *todo* seu significado anterior, a começar pela idéia de “governo do povo”. Ele parte de uma crítica ao que chama de “doutrina clássica da democracia”, expressão sob a qual agrupa visões de senso comum do funcionamento da democracia, inspirada num conjunto díspar de autores, que inclui desde Rousseau até os utilitaristas clássicos. Como demonstrou Carole Pateman, a doutrina clássica é um mito, um amálgama de premissas incompatíveis, criado por Schumpeter com fins polêmicos (PATEMAN, 1992 [1970], cap. 1).

Em linhas gerais, a pretensa doutrina clássica afirma que a democracia é o método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com a intermediação de seus representantes (SCHUMPETER, 1984 [1942]: 313). “Bem comum”, no entanto, é uma falácia. Numa sociedade

marcada por conflitos de interesses, cada indivíduo ou cada grupo buscará objetivos exclusivistas, lesivos a seus rivais. Schumpeter destaca, portanto, a impossibilidade da construção de vontades coletivas.

A impugnação do bem comum não invalida por completo a doutrina clássica, já que é possível reduzir seu componente utópico, colocando em seu lugar a "vontade da maioria". A premissa oculta, então, é a de que cada um é o melhor juiz de seu próprio bem. Por isso, o processo democrático seria indicado, e não um déspota esclarecido e bondoso. O ponto capital da crítica schumpeteriana está aqui: as pessoas *não sabem* determinar o que é melhor para elas, quando estão em jogo questões públicas. Não há uma vontade do cidadão, só impulsos vagos, equivocados, desinformados (SCHUMPETER, 1984 [1942]: 317). Ele afirma que o indivíduo médio desce para um grau inferior de racionalidade quando entra no campo da política. Em suma, mesmo que possa cuidar bem dos seus negócios pessoais, não sabe tratar de assuntos públicos.

Na mesma época em que Schumpeter escrevia, era produzida a aparente sustentação empírica para suas teses, nos trabalhos pioneiros da sociologia eleitoral, realizados por outro austríaco emigrado para os Estados Unidos, o sociólogo e estatístico Paul Lazarsfeld. Seus estudos de campo mostravam que, mesmo em período eleitoral, os cidadãos não são ativos, participantes, interessados ou informados. Ao contrário, votam de forma irracional, seguindo padrões tradicionais ou por motivos afetivos (LAZARSELD, BERELSON e GAUDET, 1969 [1944]). A democracia representativa *não* encontra eleitores como seu modelo ideal esperaria. Eles não sabem decidir, não estão dispostos a se informar e não se preocupam em avaliar as conseqüências de seus atos.

É importante assinalar que as conclusões a que Schumpeter chega estão baseadas numa visão de *natureza humana*. As pessoas são egoístas, incapazes de se preocupar com os interesses coletivos (mesmo quando eles as afetam). Ou seja, não adianta mudar as instituições, já que a causa da apatia e da desinformação não está nelas, mas nos próprios indivíduos.

Enterrada, como crê Schumpeter, a "doutrina clássica", é necessária uma nova teoria da democracia. No lugar do governo do povo, ela enfatiza a *competição entre elites*. O método democrático passa a ser definido como "aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população" (Schumpeter, 1984 [1942]: 336). A democracia fica resumida ao processo eleitoral. Há o requisito de liberdade para a apresentação de candidaturas, mas, numa nota de rodapé cínica, Schumpeter observa: "no sentido de que qualquer pessoa é livre para instalar uma fábrica têxtil" (SCHUMPETER, 1984 [1942]: 339). Ou seja, trata-se de uma liberdade formal, cuja efetivação só é viável para aqueles que possuem certos recursos (tanto econômicos quanto culturais).

Fica claro que a democracia schumpeteriana é um método desprovido de qualquer conteúdo substantivo. Mesmo o momento central da democracia concorrencial, a eleição, não indica a vontade do povo, nem mesmo a da maioria. Para Schumpeter, o método eleitoral parece ter apenas um caráter

legitimador, importante na medida em que outros modelos de dominação política, em especial as monarquias hereditárias, perdiam legitimidade. Ao votar, o povo não decide nada, mas pensa que está decidindo – e, por isso, se dispõe a obedecer aos governantes.

A obra de Schumpeter alcançou extraordinário êxito, que pode ser explicado, em parte, pelo contexto em que surgiu. Após a Segunda Guerra Mundial, o rótulo “democrático” passou a ser universalmente cobiçado – ao contrário do que ocorrera no período anterior, quando Mussolini, Hitler, Salazar ou mesmo Getúlio Vargas afirmavam estar superando a democracia representativa e, na outra ponta do espectro político, os comunistas reivindicavam uma “ditadura do proletariado”. O conceito de Schumpeter permitia que os países capitalistas da Europa e da América do Norte se apresentassem como regimes verdadeiramente democráticos (sobre o ponto, ver BOTTOMORE, 1974 [1964], pp. 101-7). Embora se quisesse descritivo e neutro em relação a valores, ele cumpriu um papel ideológico legitimador.

Assim, *Capitalismo, socialismo e democracia* tornou-se a matriz de várias correntes interpretativas das “democracias realmente existentes”; seus ecos aparecem nas obras de Robert Dahl (1989 [1956], 1971), Giovanni Sartori (1994 [1987]) e Seymour Lipset (1963 [1960]), entre outros. Mas Anthony Downs é o autor que segue Schumpeter mais de perto. Sua originalidade consiste em acrescentar um elemento que está ausente da reflexão do pensador austríaco: a compreensão do processo eleitoral como mecanismo vinculante entre os interesses do povo e os interesses da elite política. É possível dizer que, enquanto Schumpeter apresenta o processo eleitoral como sendo apenas o mecanismo de *autorização* para o exercício do poder pelos governantes, Downs introduz aquilo que os cientistas políticos costumam chamar de *accountability*, isto é, a responsividade dos governantes perante os governados⁵. Como veremos, este elemento, na forma como é colocado em *Uma teoria econômica da democracia*, subverte toda a perspectiva schumpeteriana. Em vez do ceticismo em relação à possibilidade do governo popular, chega-se à conclusão paradoxal de que o método concorrencial permite que a vontade do povo seja atendida de uma forma melhor do que se o próprio povo governasse.

O título do livro de Downs, por vezes, induz a erro; muitas gente imagina que ele estava apontando uma ligação entre o desempenho econômico e o comportamento do eleitorado. Esta interpretação encontra, decerto, algum fundamento na obra, mas elide o aspecto principal: a teoria é “econômica” porque o comportamento dos atores políticos é imaginado à imagem e semelhança do comportamento dos agentes econômicos. Downs vai tomar ao pé da letra a metáfora do “mercado eleitoral” e se esforçar em traduzir a teoria econômica para o âmbito da política.

O agente econômico que Downs transfere para o campo da política é o do modelo utilitarista, visto acima, que combina auto-interesse e racionalidade. E os critérios que indicam a racionalidade, listados em *Uma teoria econômica*

⁵ Autorização e *accountability* são os eixos dos dois tipos de teorias formalistas da representação, segundo a categorização desenvolvida em Pitkin (1967).

da *democracia*, estão todos ligados à coerência na escolha de uma opção entre várias. Assim, torna-se fácil aplicar o modelo ao processo eleitoral, no qual o votante se confronta com um conjunto de alternativas (os candidatos). Em quase todo o livro, Downs trabalha com a política estadunidense como parâmetro, isto é, dentro de um cenário bipartidário e de eleições majoritárias. O pluripartidarismo, a representação proporcional e o parlamentarismo representam sérios desafios a sua teoria, que ele comenta marginalmente, afirmando serem obstáculos não apenas à sua tese, mas ao exercício da racionalidade do eleitor (DOWNS, 1957: 146-50).

A vantagem do bipartidarismo é que, nele, a eleição pode ser transformada numa espécie de plebiscito. Mais do que eleger A ou B, trata-se de substituir o atual governo ou conceder-lhe mais um mandato. A presença de mais do que um partido na oposição divide a primeira opção ("substituir") em duas ou mais, tornando o processo eletivo mais complexo: a resposta à pergunta "quero ou não manter o atual governo?" não esgota o raciocínio exigido do eleitor. Além disso, a existência de três ou mais alternativas requer um cálculo de possibilidades. O eleitor racional pode deixar de lado seu candidato predileto quando julga que ele não tem chance de vitória, votando em outro para evitar o triunfo daquele de quem menos gosta – o chamado "voto estratégico" (ou, na linguagem da política brasileira, "voto útil").

Portanto, o eleitor é confrontado com uma decisão simples, o atual governante (ou o candidato de seu partido) ou a oposição. O critério de seleção, segundo Downs, também é unívoco. Cada indivíduo busca avaliar o quanto o último governo, aquele cuja manutenção está em jogo, aportou à sua utilidade (Downs, 1957: 36-50). Colocado em termos mais simples, ele avalia se sua vida estava melhor ou pior antes deste governo. É importante ressaltar que se trata de um julgamento que diz respeito à situação individual de cada eleitor e que, portanto, não violaria a premissa schumpeteriana a respeito da incapacidade cognitiva do cidadão comum. Saber se as próprias condições de vida estão melhores ou piores não parece exigir conhecimentos de economia política ou de relações internacionais.

Como se vê, é um modelo claramente plebiscitário. A confusão gerada pelo título do livro se deve ao fato de que este "melhor" ou "pior", quanto à situação individual, é em grande medida influenciado pela economia – nível de emprego e de salário, custo de vida etc. Mas, a rigor, entra no cálculo tudo o que os indivíduos valorizarem, isto é, tudo o que constituir utilidade para eles. Assim, além dos aspectos econômicos estritos, estão em jogo elementos como a qualidade dos serviços públicos, a segurança, as liberdades individuais e mesmo o sentimento de orgulho nacional ou local.

Este é o quadro do lado dos eleitores. Downs aborda também o comportamento dos políticos, que seriam igualmente guiados por critérios racionais. Um das premissas básicas de *Uma teoria econômica da democracia*, amplamente aceita pela ciência política posterior, é que o objetivo dos governos é maximizar sua base de apoio político, ao mesmo tempo em que o objetivo dos políticos e dos partidos é a manutenção do poder. Nas palavras do autor, "os partidos formulam políticas para vencer eleições, em vez de vencerem

eleições para formular políticas" (DOWNS, 1957: 28). Forma-se um silogismo de conclusão óbvia: os políticos desejam se manter no poder, mas para isso precisam do voto popular; o povo vota de acordo com a melhoria de suas próprias condições de vida; segue-se que os políticos, sendo racionais, agirão para atender ao máximo e da melhor forma possível os interesses do povo.

Seria um sistema superior à própria democracia direta. A vontade popular guiaria as ações do governo, sem que as pessoas tivessem que abandonar suas atividades cotidianas para tomar parte no processo decisório. (Uma importante corrente de pensamento, emblemática por nomes como os de Rousseau e Stuart Mill, que vê a participação política popular como valiosa enquanto processo educativo, não julgaria adequado este sistema; mas esta não é, obviamente, a posição de Downs.) Mais ainda, os políticos concorrendo pelo poder procurariam satisfazer inclusive as demandas não formuladas, difusas ou latentes. Isto é, a vontade popular estaria sendo obedecida antes mesmo de se manifestar, antes mesmo de se estabelecer como vontade.

Assim, o sistema democrático concorrencial é simplesmente *perfeito*, no sentido, aliás, que Kant atribuía a uma constituição perfeita: aquela na qual mesmo uma "raça de demônios", desde que fosse inteligente, agindo na busca de seu interesse próprio, acabasse por beneficiar o interesse coletivo (*apud* Arendt, 1993 [1982]: 25). Isto é, graças ao mecanismo eleitoral, os políticos, motivados apenas pela própria ambição pelo poder, se vêem constrangidos a procurar satisfazer a maioria da população.

Trata-se de um modelo elegante, cuja força persuasiva advém da simplicidade das premissas e – uma vez que elas são aceitas – da aparente incontestabilidade de suas conclusões. No entanto, é possível apontar problemas graves na teoria de Downs. Em primeiro lugar, sua visão não elabora nenhuma distinção (é verdade que se trata sempre de uma distinção complexa) entre a vontade do povo e a vontade da maioria. É perfeitamente plausível, adotados seus pressupostos, que o resultado da eleição democrática seja uma sociedade de *apartheid*, em que a afluência de uma estreita maioria é combinada à exclusão dos restantes.

O problema mais manifesto, no entanto, é que a teoria é desmentida por nossa observação da realidade. Nem o comportamento dos eleitores segue a estrita racionalidade prevista, nem os políticos parecem tão sensíveis às demandas populares. As deficiências quanto ao primeiro aspecto – a compreensão do comportamento dos votantes – derivam da concepção utilitarista do ser humano, que elimina a complexidade de suas motivações, substituindo-a pelo simples auto-interesse. Quanto ao segundo, estão ligadas à simplificação excessiva do processo eleitoral, promovida por Downs.

Em sua teoria, o processo eleitoral conta com apenas dois atores: de um lado, os candidatos ou os partidos e, de outro, os votantes. (A estrita divisão entre a elite política e o eleitorado é aceita com naturalidade, sem que se perceba nela uma redução significativa do ideal democrático). No entanto, o jogo político real é mais intrincado. Os interesses sociais se organizam em grupos de pressão, com diferentes potenciais de efetividade, de acordo com os recursos

(políticos, econômicos, culturais) que são capazes de mobilizar; tais grupos buscam intervir na eleição, atraindo candidatos e influenciando eleitores. Mais importante ainda, candidatos e votantes não se encontram numa relação imediata: há necessidade de uma *campanha* eleitoral, coisa que o modelo de Downs ignora. Por isso, o político que quer maximizar seus votos, para permanecer no poder, pode não estar preocupado em satisfazer o povo, e sim certos grupos poderosos, como os financiadores de campanha ou a mídia.

A referência à campanha eleitoral e à mídia é significativa porque elas possuem impacto também na percepção da realidade. Para Downs, a percepção da melhoria ou da piora das condições de vida é algo objetivo. No entanto, os critérios para esta avaliação são, muitas vezes, contraditórios. A abertura às importações pode me beneficiar enquanto consumidor (barateia certas mercadorias), mas me prejudicar enquanto trabalhador (ameaça meu emprego). E minha satisfação presente também depende da percepção das possibilidades futuras: não preciso ter perdido o emprego, mas posso senti-lo ameaçado, o que me causa angústia e me leva a reprimir o consumo desde agora. Ou, então, a questão da segurança pública. Mesmo sem ter sofrido violência, se julgo que ela está aumentando, passo a me sentir inseguro e a me privar de certos prazeres (por exemplo, caminhar à noite); portanto, minha "utilidade" é diminuída.

Poucos indivíduos têm acesso direto a informações sobre o comportamento global da economia, que permite avaliar a segurança dos empregos, ou sobre os níveis de violência urbana, para estimar os riscos de uma caminhada noturna. A grande maioria vai colher tais dados em sistemas especializados na produção e difusão de informações, o jornalismo (MIGUEL, 1999), ao passo que partidos e candidatos buscam reenquadrar a realidade nas perspectivas que lhes são mais favoráveis. Há uma disputa pela imposição de certa representação do mundo social, que é crucial na atividade política (EDELMAN, 1985). É a disputa para decidir quais os fatos que merecem ser destacados e quais os valores que devem presidir sua apreciação.

Não é que Downs seja cego a este problema. Ele vai incorporá-lo, mas apenas de forma lateral, ao discutir a questão dos "custos de informação". Assim, a teoria é capaz de dar espaço para os partidos políticos, entendidos como redutores de custos de informação (DOWNS, 1957: 113) – uma definição que obteve largo curso, desde então. O pertencimento a um determinado partido sinaliza uma certa orientação política global (uma "ideologia", segundo Downs), permitindo que os eleitores decidam sem investigar a fundo cada candidato e suas propostas. A mídia também reduz tais custos, liberando os cidadãos da tarefa de buscar por si mesmos as notícias (DOWNS, 1957: 212). No entanto, isto não o leva a aceitá-la como agente do processo político (antes, parece considerá-la como um intermediário neutro), nem a reformular sua visão quanto à formação das percepções individuais sobre a realidade.

Downs pode desprezar o papel da mídia e das campanhas eleitorais porque parte da premissa (que não chega a explicitar) de que as preferências pessoais estão *dadas*: elas seriam estáticas, não se modificariam ao longo do processo. Como observou Przeworski (1995 [1990] 37), há aí um deslocamento muito significativo em relação a Schumpeter. Na visão do economista austríaco,

as preferências individuais (na esfera pública) são extremamente rarefeitas, fluidas; justamente por isso, o eleitor é sempre a vítima fácil da demagogia. A visão oposta, de Downs, nega qualquer espaço ao convencimento, à persuasão, na ação política. Cada qual já sabe, de antemão, o que quer.

Trata-se de um problema ligado à caracterização do eleitor como um tipo de consumidor, sem perceber que, na esfera política, a formação de preferências não é exógena (MANIN, 1997: 224-5). A rigor, não o é em *nenhum* mercado; demandas e ofertas se influenciam mutuamente, sobretudo quando se manifesta o interesse, por parte dos produtores, de direcionar o comportamento dos consumidores (como exemplifica a publicidade comercial). É legítimo supor, no entanto, que o chamado "mercado político" possui uma peculiaridade neste sentido e a endogeneidade da formação das preferências é, nele, ainda mais marcante.

Há um último ponto a ser abordado, para concluir a crítica ao modelo de Downs: nele, todas as pessoas têm preferências por determinadas políticas (aquelas que melhoram as suas vidas), *exceto* os políticos, que se interessam apenas por conquistar mais votos (PRZEWORSKI, 1995 [1990]: 38-9). É possível perguntar: por que alguém não pode ingressar na luta política e buscar alcançar o poder para realizar um projeto que julga importante, seja a transformação da sociedade, seja seu enriquecimento pessoal? Por que todo mundo deseja crescimento econômico, segurança ou saúde, mas o político deseja apenas poder pelo poder? A idéia de que os políticos podem disputar o governo para implantar determinados *projetos*, e não apenas para satisfazer as demandas da população (e com isto garantir a reeleição), destrói a *rationale* que subjaz à teoria econômica da democracia.

O resultado, portanto, é que Downs nos apresenta um modelo com pequena validade descritiva, já que baseado em simplificações brutais tanto do comportamento dos políticos quanto dos eleitores. E, ao mesmo tempo, constrói (sem o reconhecer) um ideal normativo paupérrimo, que abandona as melhores promessas da democracia política, de igualdade, autonomia e participação.

Referências bibliográficas

- ARENDE, Hannah. (1993 [1982]), *Lições sobre a filosofia política de Kant*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- BENTHAM, Jeremy. (1979 [1789]), *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. S. Paulo: Abril Cultural.
- BOTTOMORE, T. B. (1974 [1964]), *As elites e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CHRISTIANO, Thomas. (1996), *The rule of the many: fundamental issues in democratic theory*. Boulder: Westview.
- DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1989 [1956]), *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- DAMÁSIO, António R. (1998 [1994]), *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. S. Paulo: Companhia das Letras.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An economic theory of democracy*. New York: Harper

& Brothers.

EDELMAN, Murray. (1985), "Political language and political reality". *PS: Political Science and Politics*, v. XVIII, nº 1. New York, pp. 10-9.

ELSTER, Jon. (1999), *Alchemies of the mind: rationality and the emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994 [1991]), *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. S. Paulo: Ática.

LAZARSFELD, Paul, Bernard BERELSON e Hazel GAUDET. (1969 [1944]), *The people's choice*. 3rd ed. New York: Columbia University Press.

LIPSET, Seymour. (1963 [1960]), *Political man*. Garden City: Anchor Books.

MANIN, Bernard. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARX, Karl. (1975 [1867]), *El capital*, livro I. México: Siglo XXI.

MIGUEL, Luis Felipe. (1999), "O jornalismo como sistema perito". *Tempo Social*, vol. 11, nº 1. S. Paulo, pp. 197-208.

OLSON, Mancur. (1971), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge (MA): Harvard University Press.

PATEMAN, Carole. (1992 [1970]), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PITKIN, Hanna Fenichel. (1967), *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

PRZEWORSKI, Adam. (1995 [1990]), *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

SARTORI, Giovanni. (1994 [1987]), *A teoria da democracia revisitada*, 2 vols. S. Paulo: Ática.

SCHUMPETER, Joseph. (1984 [1942]), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

WATTENBERG, Martin P. (1991), *The rise of candidate-centered politics: presidential elections of the 1980s*. Cambridge (MA): Harvard University Press.

Resumo

A teoria democrática de Anthony Downs tornou-se, a partir da década de 1970, muito influente na ciência política. Este artigo critica seus pressupostos, mostrando que ela envolve uma compreensão precária do comportamento de políticos e de eleitores. O resultado é uma teoria com pequeno potencial descritivo e que, ao mesmo tempo, abandona os traços distintivos do ideal democrático.

Palavras-chave

teoria democrática, Anthony Downs, escolha racional

Abstract

Since the 1970's, Anthony Downs' democratic theory became immensely influential among political scientists. This article criticizes its presuppositions, indicating that it involves a poor understanding of the behavior of both politicians and voters. The result is a theory with little descriptive potential, but that, at the same time, forsakes the distinctive features of the democratic ideal.

Keywords

democratic theory, Anthony Downs, rational choice