

# O MERCADO NO FÓRUM

## (UMA TEORIA ECONÔMICA DA DEMAGOGIA)

FERNANDO HADDAD

### I.

Num trabalho recente, James Bohman acusa uma guinada nas abordagens que lidam com o conceito de democracia deliberativa. “Nas primeiras formulações do ideal deliberativo, nos anos 80, a deliberação foi sempre contraposta à agregação e ao comportamento estratégico ensejados pela votação e pela barganha. Ademais, a superioridade da democracia deliberativa sobre o pluralismo competitivo foi estabelecida precisamente, desenvolvendo-se a racionalidade distintiva do ‘fórum’ e do ‘mercado’. Preferivelmente ao simples compromisso ou ao equilíbrio oriundo da barganha, o objetivo da deliberação era o consenso, o acordo de todos os afetados por uma decisão”<sup>1</sup>. “*Poucos democratas deliberativos agora pensam a deliberação independentemente da votação e da barganha. A questão é apenas a de como fazê-las mais consistentes com a deliberação ao invés de a solaparem.*”<sup>2</sup>.

Esse bem-vindo movimento dos democratas deliberativos<sup>3</sup> permite uma nova rodada de considerações sobre a teoria da escolha racional que, como se sabe, dava atenção quase que exclusiva ao momento da agregação. Um livro inaugural como o de Anthony Downs – *Uma teoria econômica da democracia* (TED)<sup>4</sup> – foi, inicialmente, alvo preferencial dos democratas deliberativos<sup>5</sup>. Contudo, dado o novo enfoque adotado pelos últimos, talvez convenha rever as poucas teses desse livro que lidam com os temas considerados pela perspectiva deliberativa.

<sup>1</sup> The coming of age of deliberative democracy”. *1 Journal of Political Philosophy*, 6 (4), 1998, p. 400.

<sup>2</sup> *op. cit.*, p. 415. Grifos: FH.

<sup>3</sup> Cfr. Elster, J. “The market and the forum”. In Bohman J. e Rehg, W. orgs., *Deliberative Democracy*. MIT Press, 1998.

<sup>4</sup> Cito de acordo com a recente edição brasileira, Edusp, 1999.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Habermas, J., *Between Facts and Norms*. MIT Press, p. 330ss.

## II.

Muitas tentativas foram feitas no sentido de enfrentar os paradoxos lançados pela abordagem de Downs. Menos numerosas foram as tentativas de desvelar as inconsistências do seu famoso livro. Paradoxos e inconsistências são problemas bem diferentes: os primeiros são, geralmente, o resultado do excesso de boa lógica; as segundas são, necessariamente, o resultado da falta de boa lógica. Como são as inconsistências que quero salientar, valho-me de um conjunto excessivo de citações para que não recaia sobre mim a acusação de estar sendo injusto.

A primeira inconsistência, que me parece a mais decisiva, refere-se ao comportamento dos partidos e dos membros partidários. A segunda inconsistência refere-se ao comportamento dos eleitores. Começo pela demonstração da primeira delas.

Consoante a premissa de que os indivíduos regem suas ações pelo axioma do auto-interesse, Downs declara:

“Do axioma do interesse pessoal nasce nossa visão do que motiva as ações políticas dos membros partidários. Supomos que eles agem somente com o intuito de obter renda, prestígio e poder que resultam de estar no cargo. (...). Eles tratam as políticas puramente como meios de atingir seus fins privados, que eles conseguem alcançar somente se forem eleitos” (TED: 50).

Em seguida, Downs define o que ele entende por partido político:

“No sentido mais amplo, um partido político é uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais. Por coalizão, entendemos um grupo de indivíduos que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los” (TED: 46).

“Essa definição – confessa Downs – trata cada partido como se fosse uma única pessoa; daí poder parecer ser uma falsa personificação. Admitimos que se trata de uma abstração do mundo real (...). No entanto, não somos culpados de falsa personificação porque não postulamos a existência de qualquer entidade supra-humana. Simplesmente presumimos completa concordância com relação a metas, entre os membros de uma coalizão candidata” (TED: 47).

O próximo passo de Downs é determinar as variáveis que determinam a escolha do cidadão entre os partidos concorrentes. Consoante o mesmo axioma do auto-interesse, ele afirma:

“Cada cidadão, no nosso modelo, vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará uma maior renda de utilidade do que qualquer

outro durante o próximo período eleitoral [período  $t+1$ ]. Para descobrir qual partido é esse, ele compara as rendas de utilidade que crê que receberia, caso cada partido estivesse no poder” (TED: 60).

“Como um dos partidos concorrentes já está no poder – Downs acrescenta –, seu desempenho no período  $t$  dá ao eleitor a melhor idéia possível sobre o que fará no futuro, supondo que suas políticas tenham alguma continuidade. Mas seria irracional comparar o atual desempenho de um partido com o desempenho futuro que se espera de outro. Portanto, o eleitor deve pesar o desempenho que o partido de oposição teria tido no período  $t$  se tivesse estado no poder” (TED: 61).

“Consequentemente – Downs conclui –, a parte mais importante da decisão de um eleitor é o tamanho de seu *diferencial partidário atual*, isto é, a diferença entre a renda de utilidade que ele realmente recebeu no período  $t$  e aquela que teria recebido se a oposição estivesse no poder” (TED: 61).

Nesse ponto da argumentação, vale a pena considerar as observações de Downs sobre o comportamento comunicativo dos partidos frente aos eleitores, um tema de grande interesse para os democratas deliberativos. Downs define um partido como *confiável* “se suas afirmações de políticas no começo de um período eleitoral – inclusive aquelas em sua campanha pré-eleitoral – puderem ser usadas para fazer previsões precisas a respeito de seu comportamento (ou de suas afirmações, se não eleito) durante o período”. Em seguida, Downs define um partido como *responsável* “se suas políticas num período são coerentes com suas ações (ou afirmações) no período precedente, isto é, se não repudia pontos de vistas anteriores na formulação de seu novo programa” (TED: 125).

Downs detecta uma tendência que leva os partidos a serem responsáveis e confiáveis em função da própria busca do auto-interesse. Num primeiro momento, ele argumenta que o partido da situação precisa ser tão-somente responsável. “Os cidadãos no nosso modelo – lembra Downs – votam apenas com o objetivo de influenciar as políticas governamentais. Eles se interessam pelas declarações de cada partido apenas na medida em que aquelas declarações servem como guias para as políticas que o partido executará quando no governo. Quando o partido já está no governo, suas ações presentes fornecem um guia melhor para aquilo que fará do que suas declarações presentes. Portanto, o partido no poder não precisa ser confiável contanto que seja responsável”.

Ao contrário, os partidos da oposição, se seguirem seu auto-interesse, têm que ser confiáveis, pois “os partidos de oposição não podem ser jul-

gados por suas ações presentes no governo porque não há nenhuma. Seus últimos atos de governo ocorreram pelo menos um período eleitoral completo antes deste para o qual estão agora sendo considerados para o governo. Como as condições mudam ao longo do tempo, esses atos não são muito úteis como indicadores únicos do que o partido vai fazer no futuro. Portanto, os partidos de oposição precisam ser confiáveis, isto é, os eleitores devem ser capazes de prever as ações deles razoavelmente bem, com base no que eles dizem”.

Contudo, “o partido no governo nunca tem certeza de que será reeleito; daí ter que estar preparado para se tornar um partido de oposição, se necessário. Porém, se não for confiável enquanto estiver no governo, os cidadãos racionais o considerarão igualmente não-confiável quando estiver na oposição” (TED: 127/8). Conclui-se que os partidos da situação e da oposição têm que ser confiáveis e responsáveis se quiserem maximizar o apoio dos eleitores. O comportamento inverso seria irracional<sup>6</sup>.

Temos, agora, todos os elementos para demonstrar uma primeira inconsistência do modelo de democracia de Downs. Uma coisa é presumir que um partido é uma coalizão de homens que concordam quanto a determinadas metas. Outra coisa é presumir, ainda seguindo as premissas do seu próprio modelo, que não possa haver contradição entre os interesses de um membro do partido, enquanto candidato, e os interesses do próprio partido, enquanto coalizão de homens. Isso significa dizer que do modelo não se desprende nenhum motivo coerente com as premissas que impeça um candidato de adotar um discurso demagógico, numa situação em que considere que tal atitude poderá conduzi-lo ao cargo almejado. Caso contrário, ele estaria colocando os interesses do partido acima dos seus próprios interesses, o que entraria em choque com a premissa de que os políticos são auto-interessados.

<sup>6</sup> A bem da verdade, o modelo de Downs abre algum espaço para uma atitude ambígua por parte dos partidos em relação a questões controversas, nos sistemas bipartidários, ou em relação a possíveis concessões, num sistema multipartidário. Nos sistemas bipartidários, “a ambigüidade aumenta o número de eleitores a quem um partido pode agradar. Esse fato encoraja os partidos, num sistema bipartidário, a serem tão ambíguos quanto possível em relação a suas posições sobre cada questão controversa. E já que ambos os partidos acham racional ser ambíguo, nenhum dos dois é forçado pela clareza do outro a assumir uma posição precisa” (TED: 157). “Em contraste, os partidos, num sistema multipartidário, tentam ser relativamente claros quanto a suas políticas, já que agradam diretamente a apenas uma gama estreita de eleitores. Entretanto, esses partidos são extremamente ambíguos quanto a que concessões é provável que façam se entrarem em coalizões com outros partidos”. (...). “Desse modo, a clareza num nível de sistemas multipartidários é contrabalançada pela ambigüidade, em outro nível; ao passo que sistemas bipartidários são ambíguos do começo ao fim porque contém apenas um nível” (TED: 180).

Se, enquanto membro do partido, o indivíduo age moralmente em relação aos seus pares, não há razão para excluir a hipótese de que o indivíduo, enquanto membro da sociedade, possa agir moralmente em relação aos seus concidadãos. Um primeiro problema do modelo de Downs é que, aparentemente, o membro de um partido é um ser moral, enquanto o membro da sociedade, não. Isso está em desacordo com a hipótese de que todos os indivíduos são auto-interessados.

Além disso, se o candidato da oposição sabe que, ao término de seu eventual mandato, será julgado pelo que fez em comparação com o que o eleitorado pensa que os seus futuros oponentes fariam, ele terá um estímulo racional para adotar um discurso demagógico. Sua preocupação com a reputação futura do partido conflitaria com o seu desejo presente de, como indivíduo, ocupar um cargo. Contudo, deve-se observar que, pela dinâmica do modelo nada impede que o partido de um demagogo que se elege venha a ser reeleito, o que recoloca a questão sobre as vantagens para os partidos apresentarem apenas candidatos confiáveis.

Essa argumentação parece afastar-nos ainda mais da teoria da democracia deliberativa e nos aproximar das vertentes elitistas. De fato, no clássico *Capitalismo, socialismo e democracia* (CSD)<sup>7</sup>, Schumpeter não faz rodeios e vai direto ao ponto: “as informações e argumentações que realmente atingem seu destino tendem a ser servos da intenção política. Como a primeira coisa que o homem faz por seu ideal ou interesse é mentir, devemos esperar que a informação efetiva seja quase sempre adulterada ou seletiva e que o raciocínio efetivo em política consista quase sempre em exaltar certas proposições em axiomas e chamar outras de improcedentes<sup>8</sup>” (CSD: 330).

Mas um dos pressupostos do seu modelo é a natureza passional ou irracional das massas quanto tratam de questões políticas. A hipótese segundo a qual os indivíduos comportam-se conforme o princípio do auto-interesse é descartada, invocando-se, inclusive, estudos de psicologia social. Baseado neles, Schumpeter garante que: “quando nos movemos para longe das preocupações privadas da família e do escritório, para aquelas regiões dos negócios nacionais e internacionais que não têm qualquer vínculo direto e inequívoco

<sup>7</sup> Cito de acordo com a edição brasileira, Zahar Editores, 1984.

<sup>8</sup> O conceito de demagogia não é inequívoco na filosofia política. Ele assume diversos significados nas obras de, por exemplo, Aristóteles, Hobbes, Rousseau, Marx, Pareto, Weber ou Schumpeter, para citar alguns. A seguir, adotarei uma definição operacional que não se confunde com essas mais conhecidas, de que não tratarei aqui. Contudo, cabe ressaltar, nesse ponto, que, certamente, a saída aparentemente fácil de fazer coincidir demagogia e mentira traria mais dificuldades do que clareza à discussão.

com as preocupações individuais, o desejo individual, o comando dos fatos e o método da inferência logo deixam de preencher as exigências da doutrina clássica [da democracia]" (CSD: 326). "Desse modo, o cidadão típico cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que entra no campo político (...). Mesmo que não haja qualquer grupo político tentando influenciá-lo, o cidadão típico, em assuntos políticos, tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extra-rationais ou irracionais" (CSD: 328). "Há é claro, limites a isso tudo. (...) Sem dúvida alguma, é possível argumentar que, dando-se tempo, a psique coletiva produzirá opiniões altamente razoáveis e até mesmo perspicazes. A história, entretanto, consiste numa sucessão de situações de curto prazo que podem alterar definitivamente o curso dos acontecimentos" (CSD: 330).

Downs opera num registro diferente. Ele adota a definição elitista de democracia, que a toma como um método de seleção de governos, mas recupera um dos pressupostos da doutrina clássica da democracia: a racionalidade do cidadão (ainda que o conceito de racionalidade do modelo seja o de racionalidade instrumental, o que é controverso na doutrina clássica). Contudo, vimos que sua definição de partido o leva à conclusão de que os políticos, consoante seu auto-interesse, devem se comportar de maneira confiável. Isso implica, conforme denunciei, que os membros do partido são, ao contrário dos eleitores, seres morais, uma vez que os interesses futuros do partido preponderam sobre os interesses presentes dos candidatos aos cargos eletivos. O que eu gostaria de propor é uma completa inversão desse raciocínio: os membros da classe política são indivíduos auto-interessados que colocam seu interesse particular de ocupar um cargo acima de qualquer outro interesse, inclusive o interesse futuro do partido (o que pode impeli-los à demagogia) e os cidadãos comportam-se, ou gostariam de se comportar (veremos o que pode impedi-los), da forma prescrita pela teoria da democracia deliberativa.

Esse movimento traz duas implicações importantes:

- 1) em primeiro lugar, o voto é encarado como um fenômeno moral, ainda que, como veremos, sujeito a cálculo;
- 2) em segundo lugar, dado o comportamento provável dos candidatos, os eleitores estão diante de um quadro semelhante àquele descrito por George Akerlof. Pois há, de fato, uma assimetria a ser observada: os eleitores não sabem ao certo o que pode haver de demagógico nas plataformas políticas, o que a simples competição entre os partidos não é capaz de revelar. Escolher um partido torna-se, no meu modelo, um problema típico de seleção adversa<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. "The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 89, pp. 488-500, 1970. Akerlof, juntamente com Arrow, foram os teóricos que desenvolveram a linha de pesquisa que, em economia, lida com a chamada

Antes de dar continuidade, é preciso enfrentar a segunda inconsistência do modelo de Downs. De novo, valho-me de um conjunto excessivo de citações com a mesma preocupação já mencionada. A inconsistência, como disse, refere-se ao comportamento do eleitor, especificamente quanto a aquisição de informações. Downs parte de uma importante distinção entre razão, conhecimento contextual e informação. “*Razão* – diz ele – significa facilidade com os processos de pensamento lógico e com os princípios de análise causal; presumimos que todos os homens a possuem. *Conhecimento contextual* nós definimos como percepção das forças básicas relevantes a algum campo dado de operações. (...). Desse modo, conhecimento contextual é (1) mais específico do que razão, (2) não é comum a todos os homens, mas é adquirido em maior ou menor grau através da educação e (3) pode ser objeto de especialização. *Informação* são dados sobre os desenvolvimentos correntes nas, e *status* das, variáveis que são os objetos de conhecimento contextual. (...) Falta de conhecimento contextual é ignorância, que deve ser distinta de falta de informação. Para combater a ignorância, um homem precisa de educação, ao passo que, para combater falta de informação (se ele já tem conhecimento), ele precisa apenas de informação, que é menos cara que a educação, mas ainda assim tem custo elevado. Com base nessas definições, é possível ver que um homem pode ser culto sem ser informado, ou ser informado sem ser culto, mas ele não consegue interpretar informação sem conhecimento contextual. Portanto, quando falamos de um cidadão informado, estamos nos referindo a um homem que possui tanto conhecimento contextual quanto informação sobre aquelas áreas relevantes à sua tomada de decisão” (TED: 98/9).

Num outro momento, Downs descreve o cálculo racional para a aquisição de informação. “Cada cidadão decide quanta informação adquirir utilizando o princípio básico de custo-retorno marginal da Economia. O retorno marginal proveniente de informação é calculado primeiro pesando a importância de se fazer uma decisão certa, em vez de errada. A esse valor é aplicada a probabilidade de que a informação sendo considerada será útil na tomada dessa decisão. O custo marginal é o custo da oportunidade de se adquirir essa informação. Grande parte desse custo pode ser transferida daquele que toma a decisão para outros, mas o tempo para assimilação é um custo não-transferível” (TED: 238).

assimetria de informação. Enquanto a teoria do risco moral de Arrow trata das condições de assimetria depois da celebração do contrato – as chamadas ações ocultas, a teoria da seleção adversa de Akerlof trata das condições de assimetria antes da celebração do contrato – as chamadas características ocultas (caso estudado aqui).

Em seguida, Downs especula sobre os fatores que condicionam o aproveitamento da quantidade total de informação política que o eleitor recebe: “(1) o tempo que ele pode se dar ao luxo de gastar assimilando-a, (2) o tipo de conhecimento contextual que ele tem (...)”. “A educação é a principal fonte de conhecimento contextual. Entretanto, não é preciso que seja educação formal, já que o treinamento no trabalho pode ser tão eficaz quanto o treinamento na escola. Assim, a escolaridade formal de um homem e o seu tipo de trabalho têm uma relação importante com sua capacidade específica de tomar decisões”. (...) “Podemos dizer que (1) a divisão de trabalho definitivamente produzirá diferenças entre os homens no que diz respeito à sua capacidade de usar dados e (2) na medida em que a educação formal torna a tomada de decisão mais eficiente, as crianças de grupos alta renda, que geralmente recebem melhor educação do que as dos cidadãos de baixa renda, tendem a ter uma vantagem” (TED: 253). Além disso, “toda informação é cara; portanto, aqueles com rendas altas podem arcar melhor com os custos de obtê-la do que aqueles com rendas baixas” (TED: 255).

Olhando com cuidado, percebe-se com facilidade que a ênfase que o modelo de Downs dá aos custos de informação – ele gasta com o assunto uma parte inteira de um livro composto de quatro partes – é absolutamente inconsistente. Se todos os homens são racionais, o que define a posição de um indivíduo na divisão social do trabalho é, dentre outras coisas, seu conhecimento contextual, pois, segundo o modelo, esse conhecimento – obtido mediante educação, formal ou não – é objeto de especialização, que é, por sua vez, um dos pressupostos daquela divisão. O outro fator que define a posição do indivíduo na divisão do trabalho é a propriedade privada, um outro pressuposto dessa divisão desconsiderado pelo modelo de Downs. O conhecimento contextual determina, além disso, a capacidade de um indivíduo interpretar a informação que obtiver.

<sup>10</sup> Mais uma vez, a bem da verdade, deve-se reconhecer que Downs chega à uma conclusão próxima, mas por vias absolutamente tortuosas: por um lado, diz ele, “quanto mais um eleitor apoiar originalmente um partido em detrimento de outro, menos provável que ele compre informação política”; “por outro lado, um eleitor indiferente no início pode também se sentir apático em relação a se tornar informado”. Assim, “a informação é relativamente inútil para aqueles cidadãos para quem importa que partido vai vencer e aqueles cidadãos para quem a informação é extremamente útil não se importam com quem vai vencer. Em resumo, ninguém tem um incentivo muito grande para adquirir informação política”. (TED: 261/2). Do seu modelo, como vimos, desprende-se mais a irrelevância dos custos do que de estímulo para obter informação.

<sup>11</sup> Cito de acordo com a edição mexicana, Fondo Economico de Cultura, 1992.

A posição de um indivíduo na divisão social do trabalho determina, por seu turno, o seu nível de renda e o tempo de que dispõe para assimilar informação, que é um custo não-transferível. Como toda informação é cara, aquele indivíduo com alta renda terá melhores condições de arcar com os custos de obtê-la. Assim, o conhecimento contextual de um indivíduo determina o seu nível de renda e a sua capacidade de interpretar informação; portanto, a oportunidade de custeá-la. Donde se conclui que: o indivíduo que tem educação não tem razões para se importar com os custos de informação, pois eles são irrisórios diante da sua renda e dos custos que ele já enfrentou para educar-se; e o indivíduo que não tem educação também não tem razões para se importar com os custos de informação, pois ela lhe seria de pouca serventia – dada a falta de capacidade para interpretá-la – e bastante mais dispendiosa – dado seu nível de renda. Assim, o único que parece importar-se com os custos de informação é o próprio Anthony Downs<sup>10</sup>.

### III.

Meu modelo sugere que a variável importante a ser considerada é a distribuição dos cidadãos numa escala de conhecimento contextual. Suponhamo-la de tipo piramidal, onde a base da pirâmide representa o número de indivíduos com baixo conhecimento contextual e, portanto, baixa renda, e seu ápice represente os indivíduos com alto conhecimento contextual e, portanto, alta renda.

Para explicar o comportamento esperado dos cidadãos assim distribuídos, gostaria de fazer uma analogia com a sociologia da religião de Max Weber. Em *Economia e Sociedade* (ES), numa discussão sobre a provável origem de classe dos profetas das religiões universais, e já fazen-

<sup>12</sup> Outro conceito equívoco em filosofia política. Evidentemente, a definição aqui adotada destoa, por exemplo, da de Marx, para quem a ideologia era tomada como falsa consciência, cujos representantes ele não hesitava em chamar, por vezes, de demagogos, enquanto que no modelo ora apresentado, ideologia e demagogia são termos, de certa forma, antagônicos. Caberia perguntar, contudo, se o conceito marxista de ideologia se aplicaria, ainda, ao capitalismo contemporâneo, uma vez que, desde os elitistas, o liberalismo resolveu assumir um “discurso direto” em que a fundamental distinção marxista entre aparência e essência (base da sua crítica à ideologia), se não perde totalmente seu apelo, é, no mínimo, recolocada em termos inteiramente novos.

<sup>13</sup> No meu modelo, portanto, o partido (e seus congressos) está para a ideologia, assim como a hierocracia (e seus concílios) está para a religião.

do uso do jargão da moderna microeconomia, Weber sustenta: “uma certa preocupação pelo próprio destino depois da morte surge, de acordo com a ‘lei da utilidade marginal’, quando estão cobertas as necessidades mais urgentes desta vida e, portanto, se limita, em primeiro lugar, ao círculo dos nobres e proprietários. Só eles (...), não os pobres (...) podem assegurar-se da existência no além” (ES: 413)<sup>11</sup>. Isso porque, continua Weber, uma doutrina religiosa requer, “de um lado, uma sistematização racional, cada vez mais ampla, do conceito de Deus e igualmente do *pensamento* sobre as possíveis relações do homem com o divino. Porém, por outro, quanto ao resultado, um retrocesso característico daquele racionalismo originariamente *prático*” (ES: 344), característico do pensamento mágico que se move pelo desejo de obtenção de bens materiais nessa vida. Riqueza e conhecimento são pressupostos da religião, portanto.

Se substituirmos a palavra religião, própria de sociedades convencionais, pela de ideologia (entendida como “uma imagem verbal da boa sociedade e dos principais meios de construir tal sociedade”<sup>12</sup> – TED: 117), própria de sociedades pós-convencionais, podemos inferir que os cidadãos de alta renda e conhecimento terão mais condições de formular ou aderir *racionalmente* a uma das ideologias que organizam o mundo social do que os cidadãos de baixa renda e conhecimento que, mais propensos a garantir a satisfação das necessidades mais urgentes da vida e menos aptos a julgar e aderir racionalmente às ideologias, se deixarão conduzir com mais facilidade pela razão utilitária e pela demagogia.

A ideologia, uma vez consolidada, é um atributo próprio do partido político, cuja função intelectual primordial é dar-lhe consistência interna à luz do conhecimento contextual disponível, enquanto a demagogia é um atributo próprio do político, entendida como a parte do discurso político discrepante daquela imagem de mundo relativamente coesa que o partido laboriosamente constrói ao longo da sua existência e que só sofre modificações importantes por efeito de eventos históricos expressivos<sup>13</sup>.

Assim, no modelo de Downs, por um lado, a ideologia é um atalho que poupa ao eleitor “o custo de estar informado sobre uma gama mais ampla de questões” (TED: 119); no meu modelo, ao contrário, a função da ideologia é permitir aos partidos apresentarem-se aos eleitores como portadores de interesses universais e ganhar a adesão racional de parte daqueles que possuem conhecimento contextual suficiente (e nem um pouco desprezível) para essa adesão. No modelo de Downs, por outro lado, não há espaço para a demagogia, enquanto no meu, há tanto espaço para a demagogia quanto há, na sociedade, pobreza e ignorância, ou seja, divisão do tra-

balho. É claro que, mesmo os cidadãos da base da pirâmide são, por hipótese, racionais, o que representa um primeiro limite à demagogia. O candidato não pode adotar um discurso flagrantemente contraditório ou ilógico. Mas, a grande maioria dos discursos dos candidatos não são passíveis de testes de natureza elementar. No caso de cidadãos de baixo renda e conhecimento, o mais racional a fazer, como veremos, é pressupor que todos os políticos são demagógicos a uma certa taxa média, ainda que sem saber ao certo quanto um candidato é mais ou menos demagógico do que os demais.

Contudo, há um segundo e tão importante limite aos discursos demagógicos. À medida que se avança da base para o topo da pirâmide, os cidadãos adquirem capacidade crescente de julgamento e se alinham, cada vez mais nitidamente, a uma determinada ideologia. São, assim, capazes de julgar sua consistência e, por conseguinte, aquilo que lhes parece incongruente com ela. Vamos, por simplificação, supor que a sociedade seja composta de apenas dois grupos: o primeiro grupo é formado por cidadãos que não têm o grau de conhecimento contextual mínimo para aderir racionalmente a uma ideologia; e o segundo grupo, pelos que têm conhecimento contextual para além daquele grau mínimo, sendo que os cidadãos desse grupo se subdividem segundo a ideologia que cada um considera projetar a melhor sociedade.

O voto, segundo indiquei acima, é, no meu modelo, um fenômeno moral, sujeito a um cálculo particular. Cada cidadão, não importa a que grupo pertença, toma a plataforma de cada candidato e, para cada caso, subtrai da utilidade de votar num dado candidato (incluindo-se aí a utilidade do próprio ato de votar, que é igual para todos os candidatos) a desutilidade de nele votar. Por desutilidade do voto entendo a utilidade negativa de votar numa plataforma demagógica, numa relação tal que a desutilidade cresce à medida que cresce a taxa de demagogia da plataforma, ou seja, a taxa de discrepância do discurso do candidato daquela imagem verbal de boa sociedade (e dos meios de construí-la) patrocinada pelo partido. Seguindo Akerlof, suponho que os cidadãos do primeiro grupo não são capazes de saber qual das plataformas contempla mais ou menos demagogia, mas eles têm uma idéia precisa da taxa média de demagogia delas todas. Portanto, consideram a mesma desutilidade votar em qualquer candidato. No caso dos cidadãos do segundo grupo, suponho que eles têm condições de saber a taxa de demagogia de cada plataforma. Portanto, são capazes de calcular a desutilidade de votar em cada um dos candidatos. O cidadão de qualquer grupo, evidentemente, vota no candidato para o qual o cálculo apresentou o maior valor positivo. Caso todos os seus cálculos

apresentem valores negativos, ele se abstém. Por outro lado, cada candidato, no afã de maximizar votos, estabelecerá a taxa de demagogia ótima de sua plataforma, observando duas tendências opostas: a receita marginal e o custo marginal, medidos em votos, da demagogia. A variável-chave do cálculo de cada candidato, naturalmente, será a desutilidade marginal dos eleitores do segundo grupo que lhes são ideologicamente próximos. Tem-se, assim, o segundo limite à demagogia<sup>14</sup>.

#### IV.

Esse modelo apresenta as seguintes diferenças em relação ao modelo de Downs:

1) o modelo escapa do paradoxo do voto; o eleitor se posiciona moralmente frente ao voto e quer minimizar os custos (ou maximizar os benefícios) morais da sua decisão eleitoral; o sufrágio universal deve ser reconhecido como um valor onde quer que ele exista (uma concessão que deve ser feita aos sociólogos<sup>15</sup>), pois sua adoção sempre foi precedida historicamente por lutas sociais; isto porque não é racional que uma classe política que detenha autocraticamente o aparato estatal decida reorganizá-lo em bases democráticas, muito menos numa sociedade antidemocrática, embora possa ser racional que, numa democracia, candidatos antidemocráticos se apresentem demagogicamente perante o eleitorado como democratas; uma teoria da democracia que não pressuponha uma sociedade majoritariamente democrática é um contra-senso, pois a democracia não é obra da classe política<sup>16</sup>; o modelo, não obstante, abre espaço para a existência de sociedades democráticas sob o jugo de ditaduras instáveis;

2) o modelo abre a possibilidade de que um eleitor venha a contribuir financeiramente para manter um partido sem chances de vitória, mesmo futuras, bastando para isso que o eleitor valorize suficientemente a

<sup>14</sup> Observe-se que, no modelo, há, portanto, espaço para um candidato eventualmente não adotar um discurso demagógico.

<sup>15</sup> Cfr. a crítica de Brian Barry a Downs em *Sociologists, Economists, and Democracy*, University of Chicago Press, 1978.

<sup>16</sup> Não por acaso, tanto Weber quanto Mosca identificaram nas cidades medievais o ímpeto democrático moderno que o último tratará de liberal, em oposição a autocrático, e o segundo, como tema do capítulo de *Economia e sociedade* a que se deu o nome de "Dominação não-legítima".

possibilidade de votar nesse partido a cada eleição; assim como é racional, em virtude desse apoio financeiro, que esse partido mantenha-se ativo, já que o cargo no partido também é um cargo político ao qual está associado renda e prestígio; observe-se que a explicação desse fenômeno não exige que se recorra à teoria da ação coletiva de Olson: portanto, numa democracia, é possível que haja partidos políticos de todos os tamanhos;

3) o modelo abre a possibilidade de um eleitor do segundo grupo votar num partido diferente daquele com o qual está ideologicamente mais identificado, bastando para isso que o eleitor atribua muita utilidade ao ato de votar em quem quer que seja, estipule uma escala de preferência em relação a cada candidato, e que o candidato de seu partido ideologicamente preferido, no cálculo maximizador, adote uma taxa de demagogia de grande desutilidade para ele; assim o eleitor pode votar num candidato de um partido que não o de sua preferência do ponto de vista ideológico, não somente pelo argumento do voto útil;

4) o modelo explica por que mesmo em sistemas multipartidários, onde o diferencial partidário é grande, há eleitores que se abstêm; embora os eleitores possam considerar os partidos muito distintos do ponto de vista ideológico, eles podem considerar os candidatos muito parecidos do ponto de vista demagógico; se é baixa a tolerância de um eleitor à demagogia, ele se abstém, mesmo tendo diante de si um leque ideológico grande e variado de opções.

5) o modelo abre espaço para a revalorização da figura do indivíduo na disputa eleitoral, possibilidade prevista no modelo de Downs somente em sociedades extremamente homogêneas. No modelo proposto, os eleitores do primeiro grupo, embora tendam a atribuir a mesma desutilidade ao voto em quem quer que seja, podem se valer dos traços idiossincráticos de cada candidato para avaliar racionalmente a congruência entre sua personalidade, competência profissional, costumes e hábitos privados, de um lado, e suas promessas de campanha, de outro. Para eleitores do primeiro grupo, candidato e plataforma são indissociáveis e podem lhes parecer incongruentes. Os eleitores do segundo grupo, mais ideológicos, tenderão a desconsiderar tais elementos ou diminuir-lhes a importância, a não ser em casos de incongruência gritante.

6) o modelo revaloriza as promessas endereçadas ao período  $t+1$  e explica a possibilidade de um candidato de um partido da situação mal avaliado pelos eleitores tentar se eleger, distanciando-se do político que conduziu o governo; nesse caso, pertencer ao partido situacionista imporá

ao seu candidato o ônus de provar que seu discurso e a ação do governo que termina são distantes o suficiente para ele pleitear o cargo e, não obstante, próximas o suficiente para justificar sua permanência no mesmo partido do governante; o modelo pressupõe, inicialmente, a impossibilidade de reeleição de um mesmo candidato, embora ele possa ser adaptado para o caso de a legislação permitir reconduções; o modelo de Downs, por seu turno, é indiferente a essa questão, já que o conceito de reeleição aplica-se a partidos e não a pessoas<sup>17</sup>.

7) o modelo abre espaço para a possibilidade de que a democracia sucumba não só por razões ideológicas, possibilidade prevista no modelo de Downs, mas também por razões demagógicas. Se é grande o contingente de eleitores do primeiro grupo, um candidato pode, pragmaticamente, adotar uma plataforma meramente demagógica para chegar ao poder, mas dificilmente terá condições de exercê-lo democraticamente, a menos que adira a uma das ideologias dominantes; caso contrário pode haver uma cisão destrutiva entre eleitores do primeiro e do segundo grupo. A chegada ao poder exclusivamente pela demagogia sempre requer a existência de uma liderança carismática cujos traços de caráter impressionem demasiadamente uma parcela significativa dos eleitores do primeiro grupo. Se é grande o contingente de eleitores do segundo grupo, as lideranças carismáticas aderem a ideologias antes de eleitas e podem ou não adotar práticas demagógicas<sup>18</sup>.

## V.

Retomemos, por um momento, o texto de Bohman: “É plausível” — diz o autor — “que as condições sociais presentes de pluralismo, complexidade e desigualdade social sejam extremamente desfavoráveis à deliberação, se não à democracia em geral. Eu quero sugerir que tais fatos

<sup>17</sup> Apesar de estático, o modelo apresentado sugere pistas que ajudam a explicar por que em política, mais do que em economia, é tão difícil aprender, como aliás, observou Schumpeter.

<sup>18</sup> Se, quanto à divisão internacional do trabalho, adotamos a hipótese, sugerida por alguns modelos neo-schumpeterianos de desenvolvimento econômico, de concentração do trabalho intelectual e inventivo, nos países desenvolvidos, e de concentração do trabalho manual e imitativo, nos países subdesenvolvidos, poderíamos inferir que as rupturas ideológicas são mais prováveis nos primeiros, e as rupturas demagógicas, nos últimos. Ideologias radicais, contudo, tendem a ter alguma chance de vitória eleitoral somente em países intermediários, onde, de um lado, há pobreza, ignorância e desigualdade e, de outro, pode haver massa crítica desajustada de suplantá-las.

são menos unívocos, mais dialéticos e, conseqüentemente, mais ambíguos do que eles aparecem à primeira vista, isto é, as mesmas condições que parecem minar a deliberação em alguns aspectos, também a promovem em outros”<sup>19</sup>. Correta a minha abordagem, talvez os fatos políticos sejam menos unívocos e mais dialéticos, realmente, mas num sentido diferente do de Bohman. Investigando a verdadeira relação que existe entre *o mercado e o fórum* podemos ser obrigados a reconhecer que exista entre esses elementos uma relação de contradição.

Em primeiro lugar, eu gostaria que o leitor observasse que meu modelo não tratou, até aqui, da ação colonizadora, direta ou indireta, dos subsistemas Estado e empresa capitalista no espaço público, para usar o jargão habermasiano. A utilização da máquina estatal nas eleições, a corrupção para obtenção de fundos de campanha (o que tem a ver a com elaboração e execução do orçamento), o financiamento privado dos partidos por parte de compradores de favores, a ação de grupos de interesse sobre o governo e sobre a opinião pública, a gestão privada dos meios de comunicação, esses fatores de extrema importância têm chamado a atenção de muitos democratas, deliberativos ou não, para a necessidade de aperfeiçoamento das instituições democráticas, e muitas propostas têm sido feitas nessa direção. Como o próprio Downs reconhece: “A incerteza permite que as distribuições desiguais de renda, posição e influência — todas as quais são inevitáveis em qualquer economia marcada por uma divisão extensiva do trabalho — compartilhem soberania num reino em que apenas a distribuição eqüitativa de votos deveria reinar” (TED: 114).

Contudo, quando eu falo da ação do *mercado no fórum*, estou interessado num fenômeno mais fundamental. Quero referir-me ao mercado e ao fórum especificamente *políticos*, ou seja, ao fenômeno da disputa, no espaço público, de uma classe política auto-interessada pelos votos de eleitores que desejam a boa sociedade e são sensíveis à argumentação. É nessa direção que eu gostaria de propor, à luz das considerações precedentes, que numa sociedade marcada pela divisão do trabalho, que é uma das fontes de conhecimento contextual, as forças do mercado político podem estar em contradição com a meta do fórum político de chegar ao consenso.

Alguns teóricos consideraram que a principal causa dessa contradição é a representação, e que a solução passa por formas de demo-

<sup>19</sup> *op. cit.*, p. 415.

cracia direta. Esse não é o lugar para alinhar as inconveniências dessa proposta, embora deva-se reconhecer que a democracia representativa possa ser aperfeiçoada por mecanismos interessantes de participação. Partindo das premissas do meu modelo, entretanto, chega-se à conclusão que o maior inimigo da democracia é a própria divisão do trabalho. Mas, se a divisão do trabalho é o grande inimigo da democracia, talvez haja um paradoxo incontornável nas sociedades democráticas: *pode ser que nunca cheguemos a um consenso sobre o que nos afasta dele*. E isso mesmo que toda informação política relevante fosse gratuita<sup>20</sup>.

A divisão do trabalho tem duas causas: educação e propriedade; ou como prefere Robert Dahl: “as capacidades e oportunidades para os cidadãos participarem efetivamente na vida política são causadas, num grau importante, pela distribuição de recursos econômicos, posições e oportunidades e pela distribuição de conhecimento, informação e habilidades cognitivas”<sup>21</sup>. Por um lado, pode-se mitigar parte dos efeitos da divisão do trabalho com educação formal de qualidade e, de preferência, pública. Mas, um tratamento mais frontal do problema passaria pela discussão de formas alternativas de propriedade. Suponhamos, por um instante, que a melhor proposta seja aquela elaborada pelo próprio Dahl em seu livro *Um prefácio à democracia econômica*. O que meu modelo sugere é que, partindo da situação atual, podemos não chegar a ter uma distribuição de conhecimento contextual capaz de proporcionar a cada cidadão livre e igual a possibilidade de julgar, em toda a sua complexidade prática, a desejabilidade e factibilidade de uma proposta que implicaria, se adotada, uma enorme ordem de transformações institucionais.

A tarefa dos democratas deliberativos, que não raramente são teóricos da justiça, é desatar o nó desse paradoxo. Isso pode exigir que democratas deliberativos operem um giro materialista no seu programa de pesquisa e estudem a relação que existe entre a reprodução material e a reprodução simbólica da sociedade, ou seja, a relação que pode existir entre trabalho e linguagem.

**FERNANDO HADDAD** é professor do Departamento de  
Ciência Política da USP.

<sup>20</sup> Desconsiderado o custo, em tempo, da sua assimilação.

<sup>21</sup> *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989, p. 324.

## **O MERCADO NO FÓRUM (UMA TEORIA ECONÔMICA DA DEMAGOGIA)**

*FERNANDO HADDAD*

A partir de uma análise crítica da teoria econômica da democracia de Downs, examinam-se, em termos do problema da “seleção adversa” de Akerlof, os efeitos da assimetria de informação entre candidatos (com taxas diferentes de demagogia) e eleitores (com níveis diferentes de conhecimento), contra o pano de fundo da relação entre divisão de trabalho e democracia.

*Palavras-chave:* democracia, teoria econômica da; Downs; Akerlof.

**THE MARKET IN THE FORUM (AN ECONOMIC THEORY OF DEMAGOGY)**

On the basis of an analysis of Downs' economic theory of democracy the effects of information asymmetry between candidates (with different demagoguery rates) and electors (with different knowledge rates) are examined in terms of Akerlof's "adverse selection" problem and against the background of the relationship between division of labour and democracy.

*Keywords:* democracy, economic theory of, Downs, Akerlof