

TEORIAS ELEITORAIS DA DEMOCRACIA E O PROBLEMA DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS

Tiago Daher Padovezi Borges¹

Resumo

O artigo trata da tensão entre democracia e desigualdade socioeconômica, investigando como essa relação foi compreendida e problematizada por teóricos que conceberam a democracia a partir da presença de eleições competitivas. Partindo da definição e dilemas introduzidos pela obra de Joseph Schumpeter, o artigo argumenta que o tema da desigualdade econômico se tornou um problema democrático, que deve ser enfrentado no interior das democracias, a partir da introdução da igualdade política como um importante princípio para o seu funcionamento. Diferente de interpretações que advogavam pela sua desimportância e por um convívio mediado por determinados valores, autores como Robert Dahl e Anthony Downs apontaram para a desigualdade econômica como uma fonte de ameaça à responsividade e à estabilidade do regime democrático.

Palavras Chaves: Teoria democrática; desigualdades socioeconômicas; eleições; democracia

I. Introdução

A presença de instituições democráticas em sociedades marcadas por desigualdades na distribuição de recursos econômicos sempre foi alvo de controvérsias e desconfiças. Mesmo entre os mais otimistas, é comum o receio em relação à interação entre uma ordem política ancorada em

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: tiago.daher@ufsc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6961-8579>



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

princípios igualitários e realidades sociais marcadas pela existência de índices expressivos de desigualdades econômicas e pobreza. O presente texto tratará dessa clássica tensão, em que será feita uma reconstrução das interpretações contidas em obras que, desde a clássica contribuição de Joseph Schumpeter (2017 [1942]), partem da centralidade do mecanismo eleitoral para definir e compreender o funcionamento das democracias contemporâneas.

A progressiva expansão dos direitos políticos e a consolidação de regimes representativos, ancorados no funcionamento de eleições periódicas, trouxeram anseios em relação ao enfrentamento de profundos problemas sociais nas sociedades capitalistas, como a desigualdade socioeconômica. Embora convivessem com os mais variados meios para conter a velocidade das mudanças (Manin, 1997; Hobsbawn, 2017, o nascimento e o desenvolvimento desses regimes estavam imersos em expectativas de transformações sociais vinculadas ao progressivo reconhecimento de igualdade entre os cidadãos (Marshall, 2021 [1950])). Os efeitos da presença de representantes de trabalhadores e a possível pressão advinda do voto de uma camada cada vez mais ampla de eleitores conferiam aos regimes democráticos expectativas elevadas de transformação da sociedade em um sentido de maior igualdade na distribuição de bem-estar.

Apesar do entusiasmo de alguns setores em relação ao potencial desses regimes, é importante destacar também a concomitante desconfiança de seus eventuais efeitos. Desde as primeiras reflexões sobre as experiências de governo, foram diagnosticadas dificuldades e, muitas vezes, a incompatibilidade de se instituir um regime político igualitário em uma sociedade desigual². Nos últimos séculos, em meio às intensas demandas e conquistas de direitos civis e políticos, questionou-se a viabilidade da expansão dos direitos políticos em sociedades capitalistas. Mesmo com o otimismo de alguns grupos revolucionários no século XIX e início do XX, a progressiva entrada na cidadania política dos “sem posses” despertou desconfianças

2 Apesar de grandes diferenças históricas, que impactam no pensamento político e na compreensão dos fundamentos da desigualdade social no período das obras de Platão e Aristóteles, é importante destacar a presença de uma avaliação negativa da experiência democrática do período, antes assentada na participação direta daqueles que eram considerados cidadãos.

mesmo entre os defensores da democratização dos regimes políticos³: as desigualdades, tratadas ora como produto de distinções naturais ora como resultado de conformações socioeconômicas, dificultariam ou impossibilitariam regimes ancorados em princípios igualitários. Logo, a reflexão democrática é inaugurada pelo receio e pessimismo em sua implantação em sociedades cindidas por classes sociais e conflitos redistributivos, que poderiam ficar suscetíveis à manipulação de demagogos e tiranos.

As páginas que se seguem farão uma reconstrução de como os desafios proporcionados pelas desigualdades econômicas aos regimes democráticos foram tratados por contribuições teóricas que pensaram as eleições competitivas como elemento central no entendimento de democracia. Longe de ser uma relação harmônica, ela foi permeada por tensões e distanciamentos entre princípios assentados no reconhecimento da igualdade política e o exercício do governo representativo, estruturado a partir da adoção do método eleitoral para a escolha de representantes. Aqui sustentarei, a partir do estudo dessas referências, que as desigualdades sociais se transformaram em um problema na teoria democrática eleitoral, que deve ser enfrentado no funcionamento desses regimes, somente a partir da introdução da igualdade política como um importante princípio para o seu funcionamento.

É importante mencionar que o presente texto teve como motivação teórica interpretações mais críticas a respeito desse conjunto de teorias democráticas, aqui denominadas como “eleitorais”. A partir de diferentes premissas e, principalmente, da percepção de desgaste das democracias eleitorais, tanto os modelos participativos (Macpherson, 1978, Pateman, 1970; Barber, 1984) quanto os deliberativos (Gutmann; Thompson, 2004; Mansbridge, 1999) destacam a omissão e a insuficiência delas em relação aos efeitos perversos das desigualdades e ao seu enfrentamento. Classificando-as em denominações como “democracia elitista”, “modelo

3 Mesmo sendo um defensor da ampliação da extensão dos direitos políticos, é importante exemplificar esse ponto a partir do receio contido em algumas das reflexões de John Start Mill: “Como condição para ser admitido a votar, dever-se-ia fixar um prazo, digamos de cinco anos anterior ao alistamento, durante o qual o nome do pretendente não figurasse nos livros da paróquia como recebendo auxílio. O falido não reabilitado ou o que recorreu ao Ato de Insolvência seria impedido de votar até ter pagado as dívidas” (Mill, 1983 [1861], p. 115).

agregativo” ou de “equilíbrio”⁴, defensores da ampliação da participação para além das urnas, muitas vezes sustentam a negligência e o conformismo contido em obras que balizaram seu entendimento de democracia apenas a partir do funcionamento adequado da competição eleitoral⁵.

Como buscarei demonstrar, os estudos que aqui reúno sob a classificação de teorias eleitorais de democracia é marcado por grande heterogeneidade. Além disso, autores como Robert Dahl e Anthony Downs, longe de desprezarem o tema da desigualdade, pensaram a seu respeito e a inseriram como fator essencial na compreensão das mazelas democráticas e de alternativas de seu enfrentamento, contidas em debates sobre reformas institucionais e políticas públicas. Assim, distanciando-me de posturas mais críticas, argumentarei que tais teorias oferecem importantes contribuições a respeito da compreensão da tensão entre democracia e desigualdades, além de fomentarem uma agenda de reformas para seu enfrentamento.

A partir da indagação a respeito da relação entre democracia e desigualdades socioeconômicas, na primeira parte do texto, apresentarei algumas das primeiras respostas, contidas no elitismo democrático de Joseph Schumpeter e no conjunto de trabalhos que aqui denominarei de funcionalismo societal. Em seguida, a partir da análise das contribuições de Downs e Dahl, destacarei a existência de uma contínua tensão a partir do reconhecimento da igualdade política como princípio central das democracias contemporâneas, que incide no tema da estabilidade e o da qualidade dos regimes democráticos. Assim, tratarei de um desenvolvimento teórico no interior da teoria democrática eleitoral, que envolve o progressivo reconhecimento da distribuição desigual de recursos como um problema central dos regimes democráticos.

4 Para C. B. Macpherson, por exemplo, “(...) o equilíbrio que ele produz é um equilíbrio na desigualdade; a soberania que ele proclama oferecer é em grande grau uma ilusão” (Macpherson, 1978 [1977], p.90).

5 Em relação à produção brasileira, é importante destacar as contribuições críticas de Luís Felipe Miguel (2013, 2017), que enfatiza a omissão de teorias como as de Joseph Schumpeter e de Robert Dahl ao problema das desigualdades sociais. Como sustenta o autor, “As desigualdades presentes na sociedade são vistas como congeladas do lado de fora de uma arena política impermeável a elas, sustentando as ficções dos ‘cidadãos iguais perante a lei’ e dos contratos entre pessoas livres e iguais” (Miguel, 2013, p. 58).

2. As primeiras respostas: entre a indiferença e o desengajamento

Não é exagero afirmar que foi com a obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (2017), de Joseph Schumpeter, publicada originalmente em 1942, que a teoria democrática contemporânea teve seu “ponta-pé-inicial”. Apresentando uma definição centrada na presença de eleições competitivas em um regime político, Schumpeter não apenas contribuiu com uma teoria sobre as instituições e práticas que se propagavam, mas também impulsionou reflexões sobre sua universalização, suas potencialidades e seus limites. É a partir também de sua obra que a indagação sobre a relação entre instituições competitivas e os diferentes contextos sociais adquiriu centralidade no debate teórico e empírico.

Ao pensar especificamente na questão desenvolvida no presente estudo, quando analisamos a conhecida parte IV de sua obra, constata-se a escassa preocupação com problemas distributivos nas sociedades para a compreensão e funcionamento dos regimes democráticos. Como define o autor: “(...) o método democrático é um sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio da luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2017, p. 366). Assim, em sua definição, Schumpeter oferece uma definição centrada na existência de instituições que regem a escolha de representantes a partir do mecanismo eleitoral, estando ausentes as condições sociais e os efeitos distributivos desse regime.

Mesmo em relação às condições para a construção e o desenvolvimento de um regime democrático, o autor desloca-se para preocupações que incidem sobre temas característicos da tradição elitista⁶, como a preparação técnica e a qualidade das elites, burocracia e do conjunto de eleitores. Como defende o autor, as elites “devem ser de qualidade suficientemente alta” (Schumpeter, 2017, p. 393) e os demais devem “ter nível intelectual e moral suficientemente elevado para resistir à força de trapaceiros e vigaristas” (Schumpeter, 2017, p. 398). Assim, o desafio contextual de

6 Nessa tradição, característica da segunda metade do século XIX e início do século XX, podemos identificar Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels como principais referências (Grynszpan, 1999).

funcionamento das democracias restringe-se às características das elites e do conjunto da sociedade, sem relação com desigualdades sociais ou com as condições materiais de exercício do voto do poder nos governos eleitos.

Tal omissão se assenta em suas considerações sobre as sociedades de massas e os regimes políticos possíveis. De maneira geral, o autor parte da inevitabilidade de uma distinção entre elite e massas, que não se restringe à localização social dos grupos dirigentes, englobando as distintas disposições cognitivas dos cidadãos na arena política. Concordando com as teses da psicologia social do período⁷, as elites conduziram o restante da população para a satisfação de seus objetivos. Tal protagonismo é uma característica da política na era das multidões: “poucos” seduziriam a “massa”, que seria apenas moldada, despida de qualquer autonomia na tomada de decisão. Assim, a segmentação proposta (elite/massas) envolve pensar tanto a especialização da atividade política quanto na ideia de que, independentemente da distribuição de recursos econômicos, há uma tendência inevitável de proeminência de determinados grupos sociais.

Logo, a resposta do elitismo democrático schumpeteriano pouco nos ajuda para pensar a distribuição de recursos econômicos, mesmo quando trata das condições sociais de êxito de um regime democrático. E tal omissão se assenta no diagnóstico de que a política nas sociedades de massas é marcada pela irracionalidade dos “comuns”, uma característica que independente da distribuição de bem-estar e de renda. Ao definir o regime democrático como um conjunto de instituições que regem o funcionamento das eleições, Schumpeter o dissocia “de um fim” específico, como a igualdade econômica, e apresenta um dos mais importantes critérios para classificar os regimes políticos. Além disso, ao caracterizar a democracia como um conjunto de procedimentos, o autor abre espaço para o tema da estabilidade desses regimes, pensada a partir dos efeitos do seu funcionamento em diferentes contextos sociais.

7 Gustave Le Bon talvez seja o mais influente autor na interpretação sobre as sociedades de massa no início do século XX. Como o autor afirma: “Poucas aptas ao raciocínio, as multidões mostram-se, ao contrário, muito aptas à ação. A atual organização torna a força delas imensa. Os dogmas que vemos nascer rapidamente adquirirão o poder dos velhos dogmas, isto é, a força tirânica e soberana que descarta qualquer discussão. O direito divino das multidões substitui o direito divino dos reis” (Le Bon, 2018 [1895], p. 21–22).

Com essa precisão conceitual contida na definição schumpeteriana, inaugura-se um amplo conjunto de estudos empíricos que investigaram as condições de democratização dos regimes políticos, sendo a desigualdade econômica incorporada como um problema de estabilidade dos regimes políticos. Na primeira metade do século XX, principalmente na nascente Ciência Política norte-americana⁸, com o desenvolvimento das metodologias de pesquisa e uma maior disponibilidade de informações, pôde ser viabilizada a antiga ambição de compreensão da convivência de semelhantes instituições políticas em distintos contextos socioeconômicos.

Para responder a essa indagação, mesmo de diferentes formas, um conjunto amplo e heterogêneo de estudos comparados⁹ tratou teórica e empiricamente do impacto da desigualdade econômica na estabilidade em sistemas democráticos. Nesse segundo momento, defende-se a necessidade de um “encaixe” entre diferentes subsistemas, em que determinadas características sociais (principalmente econômicas e culturais) dificultam e, muitas vezes, inviabilizam a implementar um regime competitivo. Para a construção dessa tese, é importante destacar duas características que incidem na compreensão da relação entre sistema político e as características sociais de um país.

Em primeiro lugar, a partir de investigações empíricas, tais estudos apontam para a forte relação entre desenvolvimento econômico e níveis de democratização. Em relação a esse ponto, Seymour Lipset, em um artigo de 1957 e publicado no livro *Homem Político*, de 1960 (1967), identifica uma relação positiva de determinadas medidas de desenvolvimento econômico (industrialização, urbanização, riqueza e educação) e a estabilidade

8 A chamada “guinada behaviorista” (Farr, 1995), que se desenvolveu, principalmente, na Ciência Política norte-americana, proporcionou não apenas transformações substantivas no modo de compreensão dos fenômenos políticos, mas também levou ao desenvolvimento de ambiciosos estudos de política comparada, que passaram a englobar informações de países até então muito pouco estudados. Em um contexto de Guerra Fria e de grande instabilidade política, a nascente Ciência Política investigou, principalmente, as condições de êxito de regimes democráticos, tratando da influência de fatores econômicos e culturais.

9 Além dessas referências, é importante destacar que se trata de um recorte de uma ampla literatura, englobando teorias denominadas como “da modernização” ou “culturalistas”, podendo ser compreendidas como aquelas denominadas por Brian Barry como “teorias sociológicas” (Lipset 1967, Huntington, 1965; Almond, Verba, 1963; Almond, Powell, 1965).

dos regimes democráticos¹⁰. Ou seja, para Lipset, países mais desenvolvidos economicamente estão associados à presença de regimes competitivos que perduram no tempo, sendo elevadas desigualdades de recursos econômicos incompatíveis com a estabilidade democrática. Tal tese está ancorada na ideia de que o aumento do desenvolvimento econômico envolveria a redução da desigualdade e a disseminação de bem-estar, permitindo “aos componentes dos estratos inferiores que desenvolvam perspectivas a mais longo prazo e concepções mais complexas e gradualistas da política” (Lipset, 1967, p. 67). Em tal argumento, o cerne do problema não reside na existência de desigualdades, mas na presença de elevada demanda redistributiva, que é vista como incompatível em um regime político democrático, permeado por contrapesos institucionais.

E, em segundo lugar, para ter êxito, é fundamental a existência de um adequado conjunto de valores, que determinam o teor, a intensidade das demandas e as expectativas em um sistema político¹¹. Em relação a esse ponto, é necessário destacar a relevância do tema da velocidade das transformações econômicas e políticas: o aumento do bem-estar econômico tende a proporcionar regimes mais estáveis, quando realizados de maneira gradual. Ou seja, transformações muito bruscas não gerariam transformações duradouras no comportamento político e na legitimidade do regime político. Assim, caso elas não sejam acompanhadas de mudanças nos valores de uma sociedade, transformações econômicas e políticas são insuficientes para a emergência de um regime político estável. Como sustenta Lipset, “(...) se um sistema político não se caracterizar por um sistema de

10 Como sustenta o autor: “Embora as provas tenham sido apresentadas separadamente, todos os vários aspectos do desenvolvimento econômico – industrialização, urbanização, riqueza e educação – encontram-se tão estreitamente inter-relacionados que formam um fator predominante na correlação política da democracia” (Lipset, 1967, p. 57).

11 A partir desse ponto, é importante destacar duas referências em tal abordagem: Talcott Parsons (1991) e David Easton (1968[1951]). Em ambos, é possível identificar a centralidade dos valores na sustentação dos regimes, que incide na capacidade de oferecer respostas adequadas às demandas sociais. Para Parsons: “É somente em virtude da internalização ou valores institucionalizados que uma genuína integração motivacional do comportamento na estrutura social acontece, que as camadas “mais profundas” de motivação se tornam aproveitadas para o cumprimento das expectativas de papéis. É somente quando isso acontece em alto grau que é possível dizer que um sistema social é altamente integrado, e que os interesses da coletividade e os interesses privados de seus membros constituintes podem ser ditos como se aproximando da coincidência” (Parsons, 1991 [1951], p. 26-7).

valores que permita o pacífico ‘jogo do poder’, a democracia torna-se caótica” (Lipset, 1967 , p. 45).

Em *Ordem Política em Sociedades em Mudanças* (1975 [1968]), Samuel Huntington reforça a centralidade dos valores para a compreensão da instabilidade política verificada, principalmente, em democracias recentemente consolidadas, que deriva da “(...) rápida mudança social e de rápida mobilização de novos grupos para a política em conjunção com o lento desenvolvimento das instituições políticas” (Huntington, 1975 , p. 16). Para o autor, a institucionalização política torna-se mais do que uma mera implementação de determinadas organizações e procedimentos e envolve a internalização de valores adequados ao seu funcionamento. Como sustenta o autor, “as instituições são a manifestação ao nível do comportamento do consenso moral e do interesse mútuo”, sendo importante que as instituições “compreendam e traduzam o consenso moral e o interesse mútuo” (Huntington, 1975, p. 22) para a manutenção do regime político.

Ao pensar nessas características, é importante destacar que não se verifica uma incompatibilidade entre a democracia e desigualdades econômicas: as mazelas democráticas originam-se da desconexão entre as expectativas e as capacidades do regime político de oferecer respostas, um atrito reforçado por valores inadequados ao funcionamento de instituições competitivas. Assim, assimetrias na distribuição de recursos econômicos tornam-se um problema democrático apenas quando há uma desconexão entre as expectativas e as capacidades do regime político de oferecer respostas adequadas, um conflito intensificado por valores incompatíveis com o funcionamento de instituições competitivas.

Logo, tal interpretação sustenta que as desigualdades econômicas se tornam um problema democrático quando geram pressões que ultrapassam a capacidade institucional de oferecer respostas adequadas. Trata-se de uma interpretação que admite a compatibilidade entre democracia e desigualdade econômica na medida em que não há pressões desmedidas por redistribuição, em um ambiente social marcado pelo convívio entre subsistemas envolto em valores adequados.

Para essa segunda resposta, o problema contido na relação entre democracia e desigualdade social reside no “desencaixe” que existe entre o

funcionamento do regime com as pressões redistributivas envolvidas. Além disso, por estar sustentada nessa incompatibilidade de valores, é importante destacar a dificuldade dessa abordagem de pensar em alterações rápidas a partir de transformações promovidas por reformas econômicas e políticas, desconectadas de transformações culturais. Assim, é possível afirmar que tal abordagem levanta o problema da incompatibilidade da democracia em certos contextos sociais, o que, de certo modo, trouxe reflexões sobre a necessidade de implementação de formatos alternativos e incursões não democráticas em determinadas realidades sociais, consideradas inadequadas para estabelecer uma ordem política estável.

Dessas primeiras discussões, é possível destacar que, embora as desigualdades socioeconômicas tenham se tornado um dos grandes temas da investigação sobre a estabilidade dos regimes competitivos, ainda permanece a possibilidade de uma convivência harmônica. Da omissão inicial na resposta schumpeteriana, caminhou-se para uma admissão parcial da possibilidade de regimes democráticos estáveis com níveis compatíveis de desigualdade socioeconômica. Trata-se de respostas que, de modo geral, não partem de uma tensão necessária entre o funcionamento das economias capitalistas e dos sistemas políticos democráticos. Ou seja, associada à definição schumpeteriana, os problemas derivados das desigualdades socioeconômicas aparecem como um desafio prático para a construção de regimes estáveis e não à violação de exigências normativas associadas ao entendimento dessas instituições.

3. A responsividade e a desigualdade socioeconômica como um problema democrático

Além de respostas que nos conduzem a uma certa indiferença ou conformismo diante das desigualdades sociais, é possível identificar em outras contribuições uma grande preocupação com os seus efeitos negativos no funcionamento dos regimes democráticos. Nessa parte, discutirei algumas das teses contidas em duas grandes referências na teoria democrática que aqui denomino como eleitoral: Anthony Downs e Robert Dahl. Mesmo

sendo de tradições intelectuais distintas¹², ambos inserem uma premissa de igualdade entre os cidadãos políticos em suas respectivas concepções democráticas, proporcionando efeitos no modo como desigualdades são interpretadas para o funcionamento desses regimes.

A partir da reconstrução de algumas das principais teses e argumentos dessas referências, será destacada a existência de uma clara preocupação com o problema do impacto das desigualdades sociais na arena política. Longe de demonstrar entusiasmo com os efeitos das economias capitalistas na distribuição de renda, as obras abordadas nos mostram grande desconforto e ceticismo com o funcionamento adequado dos regimes democráticos. Para Downs e Dahl, de diferentes modos, as desigualdades econômicas proporcionam efeitos na responsabilização de representantes por parte dos eleitores, gerando impactos na construção de um regime mais democrático.

3.1 Responsividade e o problema informacional em Anthony Downs

Com a publicação de *Uma Teoria Econômica da Democracia* (1999 [1957]), a teoria democrática ganhou novos contornos, alterando o modo de compreender a relação entre eleitores e partidos políticos. Como o nome do livro já nos alerta, Anthony Downs construiu um modelo de democracia a partir de premissas herdadas da teoria econômica da época, partindo da racionalidade dos atores políticos e equiparando o mundo da democracia ao funcionamento do mercado. Trata-se de características que proporcionaram impactos expressivos no modo como o funcionamento dos regimes políticos foi compreendido e as desigualdades interpretadas.

Para Downs, de maneira muito semelhante à definição schumpeteriana, as democracias devem funcionar a partir de um conjunto de instituições

12 Enquanto Anthony Downs é considerado uma das grandes referências da teoria da escolha racional, Robert Dahl é localizado como herdeiro do pluralismo na Ciência Política norte-americana. Mesmo com algumas semelhanças, tais abordagens possuem diferenças importantes no modo de investigar e lidar com os fenômenos políticos: enquanto o pluralismo preserva a influência dos valores na formação dos indivíduos, a teoria da escolha racional se caracteriza por lidar exclusivamente com o comportamento dos indivíduos, partindo deles como atores racionais (Gunnell, 1995; Peres, 2008).

que garantam a periodicidade das eleições e que não se restrinjam à disputa de partidos de oposição. Além disso, o autor inclui uma exigência explícita de extensão dos direitos políticos, considerando que “(...) todos os adultos residentes na sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra, são qualificados para votar em cada uma dessas eleições” (Downs, 1999 , p. 45). É importante destacar que essa consideração está assentada em uma premissa sobre uma igualdade básica dos indivíduos, dotados de racionalidade na arena política, sendo capazes de realizar escolhas visando o seu bem-estar. Ou seja, diferente de Schumpeter, Downs apresenta a extensão de direitos políticos como exigência institucional básica, assentada na ideia de que todos partilham do mesmo mecanismo de escolha na arena política.

Assim, no processo de tomada de decisão, todos são capazes de equilibrar os custos e benefícios em suas decisões, agindo em conformidade com suas preferências e com a satisfação de seu bem-estar¹³: “(...) cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro” (Downs, 1999 , p. 57). Enquanto os eleitores buscam maximizar seu bem-estar no momento eleitoral, avaliando o desempenho do partido que está no governo e as propostas da oposição, as elites políticas, por meio dos partidos, realizam suas estratégias ambicionando a conquista de votos e cargos. Como afirma o autor, “o partido que dirige esse governo manipula suas políticas e ações de maneira que acredita que isso lhe trará mais votos, sem violar os preceitos constitucionais” (Downs, 1999, p. 52).

É importante destacar que, a partir do pressuposto de racionalidade dos atores políticos, de suas motivações, e da presença do dispositivo eleitoral, Downs vislumbra a democracia como um sistema capaz de gerar responsividade: enquanto os eleitores são dotados da capacidade de recompensar ou punir os competidores, os partidos políticos, em um ambiente de competição, são constrangidos a realizar determinadas políticas públicas. Ou seja, as eleições permitem que desempenhos sejam avaliados

13 Para Downs: “Um homem racional é aquele que se comporta como se segue: (1) ele consegue sempre decidir quando confrontado por uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu ranking de preferências é transitivo; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferências; (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas” (DOWNS, 1999 , p. 28).

pelos eleitores, que conseguiriam comparar o impacto em seu bem-estar das políticas produzidas pelo governo com o que poderia ter acontecido com o da oposição e, assim, tomar a decisão na eleição. Como Brian Barry resume a concepção de democracia de Downs:

(...) ela é um mecanismo pelo qual partidos políticos (...) são obrigados a levar em conta as preferências dos eleitores por uma política em vez de outra ou um tipo de resultado em vez de outro. Não há necessidade de assumir que os partidos políticos (...) são motivados pelo desejo direto de dar aos eleitores as políticas que eles querem. Em vez disso, os partidos são levados a fazer isso como um meio de promover seu objetivo principal, que é maximizar votos (Barry, 1978, p. 99).

É importante destacar que esse “ciclo de responsividade” é construído no modelo em que todos possuem todas as informações suficientes para tomar suas decisões. Trata-se de uma construção abstrata, que orienta as expectativas e a observação da realidade, marcada pela incerteza, sendo o fluxo de informações um tema central para compreender o funcionamento das democracias contemporâneas. Como afirma o autor: “No mundo real, a incerteza e a falta de informação impedem, mesmo o eleitor mais inteligente e bem-informado, de se comportar exatamente do modo que descrevemos” (Downs, 1999, p. 66). Ou seja, em um ambiente de incertezas, o cálculo de cada ator político será afetado pelo modo como a informação será distribuída, influenciando no modo como representantes produzem políticas e sendo responsabilizados eleitoralmente.

Assim, é a partir do problema informacional que Downs apresenta como desigualdades podem afetar o funcionamento da democracia, inaugurando assimetrias na influência na produção de políticas e na circulação de informação entre os eleitores: “a incerteza divide os eleitores em diversas classes porque afeta algumas pessoas mais do que outras. Além disso, dá origem à persuasão, já que alguns dos eleitores que têm mais certeza tentam influenciar aqueles que estão menos certos” (Downs, 1999, p. 103). Assim, “apesar do direito de voto igual e universal, o governo não pode racionalmente considerar cada eleitor como tendo a mesma importância que todos os outros” (Downs, 1999, pp. 113–4).

Em relação à atuação dos partidos políticos no governo, para reduzir a incerteza da política que irá atrair a maior quantidade de eleitores,

Downs vislumbra a entrada, na produção de política, de atores que podem influenciar os eleitores por meio do contato direto e a partir da oferta de recursos para os partidos políticos, ávidos por expandir suas campanhas e assim conquistar os eleitores. Logo, a incerteza abre espaço para grupos de interesse, permitindo a influência desigual na produção de políticas públicas: “(...) a incerteza destrói essa igualdade líquida de influência” (Downs, 1999, p. 114). Ou seja, Downs admite como uma característica do funcionamento das democracias a existência de desigualdades de influência, tornando os governos menos constrangidos pelas preferências da totalidade dos eleitores, como o modelo de informação completa apresentava.

E os eleitores, buscando reduzir custos de aquisição de informações, ficam suscetíveis às fontes sem custos (ou muito baratas), que estão vinculadas àqueles com interesses imediatos na competição eleitoral, como partidos políticos e grupos de interesse:

Como os meios de comunicação de massa em muitas democracias são de propriedade de, ou dominados mais por, interesses de alta renda do que de baixa renda, é mais provável que os cidadãos de baixa renda recebam dados selecionados por princípios que se chocam com seus próprios do que os grupos de renda mais alta (Downs, 1999 [1957], p. 254).

Assim, a desigualdade de recursos de poder (principalmente, o econômico) se manifesta em um ambiente de incerteza, sendo a posse de informação e de meios para disponibilizá-la um recurso que interfere na relação de um suposto equilíbrio entre oferta e demanda no mercado político. É importante destacar que, por se afastar de pretensões normativas¹⁴, o autor pouco avalia essa manifestação das desigualdades em democracias reais. Entretanto, é possível vislumbrar preocupações derivadas dessa questão em grande parte dos estudos que problematizaram o acesso privilegiado de incumbentes a recursos informacionais, reduzindo a possibilidade de que

14 Downs admite que seu modelo tanto pode ser utilizado para estudar o funcionamento das democracias quanto para avaliar seus desafios e problemas, o que o faz ocupar “uma zona de penumbra entre os modelos normativos e descritivos” (Downs, 1999, p. 52). Apesar dessa possibilidade avaliativa, o autor destaca que suas pretensões são majoritariamente explicativas, sendo seu intuito tratar de uma interpretação de como as democracias funcionam, a partir de um método de exposição e reflexão que requer a abstração prévia em um modelo sem “as impurezas” da realidade. De qualquer modo, gostaria de enfatizar a possibilidade normativa contida na teoria downsiana, que nos permite pensar os desafios da responsividade em democracias.

o eleitor possua informações suficientes para punir partidos e candidatos que estão no governo.

Diferente da abordagem anterior, a desigualdade econômica é interpretada como um problema quando traduzida pela distribuição assimétrica de informações disponíveis para a tomada de decisão, que pode ser atenuada a partir de transformações institucionais que impactam essa distribuição. Como Downs destaca, “quase toda incerteza é removível através da obtenção de informação” (Downs, 1999, p. 97). Por exemplo, se considerarmos que os sistemas eleitorais influenciam no volume de informações necessário para a tomada de decisão, é possível pensar que a reforma desse conjunto de instituições possa trazer benefícios para o controle dos eleitores em relação aos partidos políticos. Em relação à regulação do financiamento de campanhas, o raciocínio é semelhante, pois a maior parte dos esforços de reformas envolve reduzir o poder de determinados atores políticos (partidos maiores, grupos empresariais), em uma tentativa de dispersar as fontes de informação que os eleitores poderiam utilizar.

Apesar de vislumbrar inevitáveis assimetrias informacionais, naturais no funcionamento das democracias reais, o seu trabalho abre um amplo caminho para se pensar, em primeiro lugar, na convivência entre democracia e desigualdades. Mesmo com problemas, é como democracias reais funcionam — a incerteza e os problemas informacionais na tomada de decisão são aspectos de qualquer regime democrático, em qualquer lugar no mundo. E, em segundo lugar, pensando nas potencialidades dos atores políticos e nos danos proporcionados na responsividade de um sistema político, abre-se espaço para sanar politicamente algumas das mazelas provenientes das desigualdades na distribuição de recursos políticos. Ou seja, reformas institucionais, por exemplo, podem ser cogitadas como iniciativas que incidem no enfrentamento de tais problemas, sendo a ação política capaz de transformações importantes na distribuição de informações.

3.2 Robert Dahl e os desafios da igualdade política nas Poliarquias

Uma das referências balizadoras no debate sobre a natureza e o funcionamento dos sistemas políticos no século XX, Robert Dahl trata, em grande parte de sua extensa obra, do tema da desigualdade social e de seus

atritos com os processos de democratização, que se tornavam presentes em grande parte do mundo. É importante destacar que, mesmo convivendo com a crescente especialização que atravessou nosso campo de conhecimento, Dahl integrou claramente discussões normativas e explicativas na teoria democrática e na política comparada, tendo como principal preocupação o tema da tensão entre os princípios que regem as democracias contemporâneas e as desigualdades econômicas, buscando compreender o seu impacto nos processos de democratização.

Apesar de semelhanças com as concepções anteriores, ao enfatizar a importância do mecanismo eleitoral, em *Poliarquia* (1997 [1971]), Dahl apresenta uma definição mais exigente, incluindo uma ênfase na igualdade política. Como afirma o autor, “(...) parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente de iguais” (Dahl, 1997, p. 25). Logo, trata-se de uma definição que vincula as eleições e um conjunto de direitos à necessidade de um regime político ser responsivo aos cidadãos, onde a “preferência de cada membro é atribuída um valor igual” (Dahl, 1997, p. 64). Enquanto em Downs, em seu modelo de informação completa, a responsividade deriva da competição política, em Dahl ela é o princípio que define a melhor democracia. Dessa definição, é possível destacar três características.

Em primeiro lugar, o autor apresenta como definição um princípio que rege a construção institucional, permitindo pensar em como os sistemas políticos se aproximam ou se distanciam dele. Ou seja, em seu argumento, parte-se de uma definição normativa e, em seguida, pensa-se na sua operacionalização empírica, a partir da observação de determinadas instituições¹⁵. Em segundo lugar, trata-se de uma definição que parte da capacidade dos eleitores e das elites políticas de entrarem em uma relação de responsividade. Ao considerar principalmente os eleitores, tratados como despidos de autonomia política em teses elitistas, Dahl, assim como os

15 Como afirma o autor: “Tomo como certo o fato de que um processo democrático e um governo democrático perfeitos nunca venham a existir na realidade. Eles representam ideias de possibilidades humanas com as quais a realidade pode ser comparada. Ainda que esses critérios nunca possam ser perfeitamente satisfeitos, eles são úteis na avaliação das possibilidades do mundo real” (Dahl, 2012, p. 171).

teóricos da escolha racional, parte da premissa de que os eleitores possuem igual capacidade de julgar e punir eleitoralmente seus representantes.

E, em último lugar, trata-se de uma definição que enfatiza a igualdade política como princípio regulador de toda construção do sistema político. Em *Democracia e seus Críticos* (2012 [1989]), o autor reforça sua preocupação com o tema ao afirmar a necessidade de um regime democrático de estar ancorado no pressuposto de existência de uma igualdade intrínseca entre os indivíduos, que seriam dotados de autonomia na construção de suas preferências e em seus julgamentos: “(...) na falta de uma prova definitiva em contrário, todos são, em princípio, os melhores juízes de seu próprio bem e de seus próprios interesses” (Dahl, 2012, p. 155). Assim, “a democracia (...) só se justifica com base no pressuposto de que as pessoas comuns são, de modo geral, qualificadas para governar” (Dahl, 2012, p. 150).

Destas considerações, é importante destacar que as desigualdades econômicas impactam os cálculos das elites políticas no sentido de um regime poliárquico e, principalmente, violam a possibilidade de um regime responsivo ao conjunto da população. Em relação às transições democráticas, distanciando-se de abordagens culturalistas, Dahl defende que a resposta se encontra na interação entre a aceitação do jogo democrático por parte das elites políticas e a pluralização do poder nas sociedades modernas. Ou seja, trata-se de um resultado estratégico de elites, que optam pela democracia, “quando os custos de supressão excedem aos custos de tolerância” (Dahl, 1997, p. 30). E, para isso, a dispersão de recursos de poder é central, por ser a partir desse fenômeno que se elevam os custos de se restringir os direitos de opositores. Assim, a tolerância é um comportamento derivado do cálculo dos atores políticos relevantes. E o que faz os partidos optarem pela “tolerância”? A resposta do autor envolve pensar tanto em fatores econômicos quanto político-institucionais, que devem “encarecer” a repressão e, além disso, viabilizar um regime político mais próximo ao ideal democrático.

Ou seja, para Dahl, ambos os fatores (o econômico e o político-institucional) conduziriam à dispersão de recursos de poder¹⁶, o que levaria

16 Trata-se de recursos que proporcionam algum tipo constrangimento e alteração do comportamento dos demais atores políticos. Aqui faço referência à sua clássica definição de poder: “A tem poder sobre B na medida em que pode fazer com que B faça algo que de outra forma B não faria” (Dahl, 1957, p. 202–3).

à redução das possibilidades de repressão por parte de um grupo político específico e incentivaria uma maior responsividade do sistema político. Remontando preocupações com a tirania de maioria e de proeminência política de uma minoria (DAHL, 2006 [1956]), o autor sustenta que a acumulação de recursos econômicos e políticos está negativamente associada com o êxito democrático. E, para os recursos dispersarem, são necessárias iniciativas que promovam o desenvolvimento econômico e estabeleçam determinadas instituições políticas que resultem na dispersão de poder. Logo, mesmo defendendo a centralidade de transformações institucionais, seguindo muito da discussão posta pela teoria da escolha racional, Dahl não descarta a necessidade de mudanças que operem na esfera econômica.

Em relação aos fatores econômicos, Dahl, desde os seus primeiros trabalhos¹⁷, observa o risco de desigualdades econômicas transbordarem para a arena política, tornando-a restrita às demandas de poucos. Como sustenta o autor: “as desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, status, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos” (Dahl, 1997, p. 92). Ou seja, desigualdades econômicas impactam na concentração de poder político, o que torna o menos responsivo para o conjunto da população. E, além disso, desigualdades cumulativas incidem no cálculo dos atores políticos de tolerarem seus opositores — a repressão pode tornar-se mais “barata” e atrativa para grupos políticos que concentram recursos econômicos e políticos.

Apesar da importância de fatores econômicos em seu modelo, Dahl vislumbra também a necessidade de pensar o papel das instituições políticas na pluralização do poder. Para o autor, a dispersão de recursos deve ser viabilizada institucionalmente a partir de determinadas regras e procedimentos centrais nos processos de democratização. Uma iniciativa fundamental nesse sentido, por exemplo, reside na separação constitucional das Forças Armadas daqueles que ocupam provisoriamente o governo. Além disso, dispositivos institucionais que garantem a participação política e a

17 Nos primeiros estudos de Dahl, a dispersão de poder estava associada, primordialmente, à modernização econômica, entendida como intensificação da industrialização e da urbanização. Por exemplo, em seu clássico trabalho sobre o município de New Haven, *Who Governs* (2005 [1961]), Dahl identifica, a partir da industrialização e urbanização, uma transformação de uma oligarquia em um sistema pluralista, com a progressiva redução de desigualdade cumulativas.

livre expressão e associação têm como efeito proporcionar a emergência de novas elites políticas, reduzindo a proeminência de grupos hegemônicos no debate público e na disputa eleitoral.

Assim, o problema da desigualdade econômica vincula-se tanto à questão da efetividade de um governo responsivo quanto às transições democráticas. Além disso, em relação ao último ponto, seu trabalho imprime maior dinamismo ao acrescentar o elemento estratégico e institucional para a discussão, mesmo sem ignorar a centralidade de desafios econômicos em processos de democratização. Assim como Downs, Dahl parte de uma concepção de igualdade política entre o conjunto de cidadãos, tornando os riscos de acesso desigual às arenas decisórias uma violação no funcionamento dos regimes que se democratizam. Ou seja, em ambas as teorias, a frustração da expectativa de um governo responsivo, vinculada às diferentes premissas igualitárias, torna-se o principal efeito das desigualdades socioeconômicas.

4. Considerações Finais

O tema da turbulenta relação entre regimes democráticos e realidades sociais marcadas por desigualdades econômicas talvez seja um dos mais antigos do pensamento político, estando presente em diversas concepções de democracia e de entendimentos a respeito das causas das desigualdades. Sobretudo em momentos de instabilidades e crises, essa questão costuma ser lembrada no debate público, sendo frequente a suspeita em relação ao comportamento dos eleitores e à capacidade de regimes democráticos de oferecerem resultados satisfatórios. Assim, a desconfiança em relação às democracias é uma constante em nossas reflexões, sendo o impacto das desigualdades econômicas um elemento sempre lembrado e rediscutido.

No presente texto, busquei explorar como algumas obras centrais da teoria democrática do século XX, que aqui classifico como *eleitorais*, vislumbraram essa tensão, em que foi enfatizada a heterogeneidade das premissas e respostas oferecidas. Inicialmente, foi apresentada a resposta de Schumpeter que, mesmo com inegáveis contribuições conceituais e tendo inaugurado o que aqui denomino como teoria democrática eleitoral, pouco se atenta ao tema da desigualdade socioeconômica no funcionamento

das democracias. Já a segunda resposta, presente nos primeiros esforços de política comparada na Ciência Política norte-americana, apontou para uma tolerância a determinados níveis de desigualdades na distribuição de recursos, sendo destacada a existência de um problema prático de convivência apenas quando os níveis de pressões redistributivas são muito elevados, o que está atrelado à inexistência de valores políticos adequados às instituições democráticas.

Em seguida, foram analisadas as respostas de Anthony Downs e Robert Dahl, que incorporaram a desigualdade econômica como um problema democrático, partindo de uma reintrodução de premissas igualitárias na teoria das democracias contemporâneas. Apesar de, muitas vezes, serem agrupados em um mesmo grupo de teorias, pela importância atribuída ao mecanismo eleitoral na concepção de democracia, foi enfatizada a heterogeneidade no modo como as desigualdades e o seus impactos no funcionamento das democracias foram compreendidos. Mesmo com diferenças, foi identificado um desconforto comum em relação às desigualdades no funcionamento das democracias, incidindo na responsividade e na estabilidade desses regimes. Além disso, para esses autores, os efeitos negativos proporcionados pela distribuição desigual de recursos econômicos podem ser enfrentados a partir de transformações que operam no funcionamento interior das democracias, sendo fundamental pensar em reformas institucionais e na produção de políticas públicas.

Assim, é possível afirmar que, para a teoria democrática eleitoral presente nas contribuições de Downs e Dahl, a desigualdade socioeconômica é identificada como um problema democrático, que pode ser combatida democraticamente, mesmo com limitações, a partir das instituições e dos atores que competem eleitoralmente. Ou seja, a interpretação e o enfrentamento dos desafios variaram conforme a definição de democracia empregada, sendo a introdução de premissas e princípios de igualdade fundamentais na interpretação das desigualdades como um problema democrático. Mesmo sem desprezar muitas das críticas a respeito de suas limitações, trata-se de um conjunto teórico heterogêneo e, em parte dele, atento aos problemas advindos das desigualdades socioeconômicas. Além disso, tais obras nos oferecem um profícuo terreno de discussão sobre a

saúde de nossos regimes, que nos auxilia em esforços de investigação empírica e agendas de reformas institucionais nas democracias contemporâneas.

Referências

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ALMOND, Gabriel; POWELL JR., G. Bingham. **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little, Brown and Company, 1963.
- BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BARRY, Brian. **Sociologists, Economists, and Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- DAHL, Robert. The Concept of Power. **Behavioural Science**, v. 2, n. 3, p. 202–215, 1957.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, Robert. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 2005.
- DAHL, Robert. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- DOWNS, Anthony. **Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- DUNN, John. **A história da democracia: Um ensaio sobre a libertação do povo**. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.
- FARR, James. Remembering the Revolution: behavioralism in American Political Science. In: FARR, J.; DRYZEK, J.; LEONARD, S. (org.). **Political Science in History: Research Programs and Political Traditions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 198–224.
- GRYNSZPAN, Mario. **Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GUNNEL, John. The Declination of the “State” and the Origins of American Pluralism. In: FARR, J.; DRYZEK, J.; LEONARD, S. (org.). **Political Science in History: Research Programs and Political Traditions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 19–40.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios: 1875–1914**. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Forense Universitária; Edusp, 1975.

LE BON, Gustave. **Psicologia das multidões**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

LIPSET, Seymour Martin. **O Homem Político**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MACPHERSON, C. B. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (org.). **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999. p. 211–239.

MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. **Cidadania e Classe Social**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MIGUEL, Luís Felipe. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. In: MIGUEL, L. F. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Unesp, 2017. p. 107–136.

MILL, John Stuart. **O Governo Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1983.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge, 1991.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53–71, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

Recebido em: 18/08/2024;

Aceito em: 20/10/2024;

Versão final em 10/11/2025;

Publicado em: 20/02/2026.

Electoral theories of democracy and the problem of socioeconomic inequalities.

Abstract

This article discusses the tension between democracy and socioeconomic inequality, investigating how this relationship was understood and problematized by theorists who conceived democracy based on the presence of competitive elections. Based on the definition and dilemmas introduced by the work of Joseph Schumpeter, the text argues that the issue of economic inequality has become a democratic problem, that must be addressed within democracies, starting with the introduction of political equality as an important principle for their functioning. Contrary to interpretations that advocated for its insignificance and for coexistence mediated by certain values, authors such as Robert Dahl and Anthony Downs pointed to economic inequality as a source of threat to the responsiveness and stability of the democratic regime.

Keywords: Democratic theory; socioeconomic inequalities; elections; democracy