



Brasília | ano 53 | nº 210
abril/junho – 2016

Teoria democrática e a ação coletiva de pequenos grupos

THIAGO LUÍS SANTOS SOMBRA

Resumo: O presente artigo tem como campo de análise a interface da teoria democrática e suas particularidades na tentativa de ampliar os meios de participação e deliberação representativa. O objeto do artigo envolve uma abordagem comparada entre as críticas de Schumpeter à teoria democrática clássica e sua equivocada percepção de representação, bem como a inserção de elementos fundantes da concepção de Mancur Olson em torno dos grupos de interesse pequenos para se atingir um ponto ótimo de participação democrática. Ao longo do trabalho foram empregados os métodos de análise comparada e estruturalista, de maneira a se confrontarem as contribuições de Schumpeter e Olson e, em seguida, alçar o tema a um nível abstrato por meio da reconstrução dogmática.

Palavras-chave: Teoria democrática. Participação. Representação. Deliberação. Grupos de interesse.

1. Uma visão inicial do tema: a teoria democrática de Schumpeter

O presente trabalho tem por objetivo analisar um dos sete fatores utilizados por Schumpeter para refutar a teoria democrática clássica. Para tanto, além de tal fator, adotar-se-á como paradigma de abordagem a teoria da lógica da ação coletiva de grupos pequenos, desenvolvida por Mancur Olson.

Mediante a contextualização da noção de representação proporcional e de vontade da maioria, buscar-se-á situar a ideia de organização de indivíduos em pequenos grupos para satisfazer seus interesses coletivos e individuais (FOX, 2007). A concepção de que uma democracia não pode ser efetivada sem que o poder de comando seja entregue a um gru-

Recebido em 26/8/15
Aprovado em 14/9/15

po que tenha amplo apoio político será contrastada com a ideia de que o funcionamento da democracia se sedimenta em seu princípio básico e, ainda, se este tem correspondência na representação proporcional (PITKIN, 1967).

A atuação dos grupos pequenos e a lógica de sua organização, tal como preconizadas por Olson, serão oportunamente utilizadas como parâmetros de análise para a otimização e a adequação de uma teoria democrática, nos moldes da crítica elaborada por Schumpeter, segundo o qual era essencial que a um grupo fosse entregue o controle de uma democracia. Assim, será abordada a concepção de que a divisão da sociedade, em razão dos benefícios coletivos que cada grupo almeja, fatalmente implicará a consecução dos ideais basilares de uma teoria democrática (MANSBRIDGE, 1983, p. 36).

Por fim, serão apresentadas as considerações finais acerca do modelo de análise adotado, mediante o qual será possível constatar que a organização da sociedade em pequenos grupos de atuação e mobilização, em vez de hierarquizar e estratificar o cenário político, permitirá o desenvolvimento de uma democracia mais coesa, robusta e heterônoma (AVRITZER, 2007, p. 444).

2. A crítica de Schumpeter a uma concepção de democracia sedimentada na vontade da maioria e na representação proporcional

Uma das ideias prevalentes em torno da teoria democrática clássica ampara-se no pressuposto de que a vontade do povo é soberana e que, somente por intermédio de sua prevalência, serão observados os preceitos de uma efetiva democracia (REHFELD, 2009, p. 225). Com o intuito de refutar essa tese, Schumpeter

aponta dois aspectos que evidenciarão que a vontade do povo não necessariamente conduziria à consecução de uma efetiva democracia.

Para o autor, não se pode negar que, mesmo que essa vontade fosse inegavelmente real e definida, nem sempre a decisão por maioria se aterá aos anseios democráticos de uma sociedade (SCHUMPETER, 1961, p. 331). À evidência, a decisão de simplesmente submeter um indivíduo à guilhotina, ainda que majoritária, não gozaria dos atributos tampouco do viés ou de uma estirpe democrática; afinal, “a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo” (SCHUMPETER, 1961, p. 331).

Desse modo, mesmo que as opiniões e os desejos dos cidadãos isolados fossem uma condição totalmente independente e definida – ainda que agissem com racionalidade e rapidez ideais –, não seria possível concluir que as decisões políticas tomadas pelo suposto processo democrático, baseado nas vontades individuais, representasse a vontade do povo (PATEMAN, 1992, p. 12).

Na análise de Schumpeter (1961, p. 320), a representação proporcional, por sua vez, não parece ser a melhor forma de solucionar tal controvérsia, uma vez que geraria uma série de idiosincrasias e, fatalmente, geraria a ineficiência política do governo em tempos de crise. Com efeito, conceber uma teoria democrática como uma efetiva fusão de vontades individuais, unidas ao redor de um centro de gravidade supostamente racional, significa acreditar que todos os indivíduos têm o mesmo grau de interesse político ou o mesmo nível de informações para tomar qualquer tipo de decisão politicamente relevante (PITKIN, 2006, p. 19).

Saliente-se que, quanto mais débil for o elemento lógico nos processos de mentalidade coletiva e mais completa a ausência de crítica racional, maiores serão as oportunidades de

alguns grupos desejarem explorar essas circunstâncias para conquistar o controle do governo.

Ainda que de forma meio enviesada, Schumpeter prefere associar a representação proporcional à noção de que o voto popular congrega em si a aceitação da liderança de um grupo determinado. Para o autor, o princípio basilar de uma teoria democrática revisitada e racional encontra fundamento na inequívoca delegação do controle do governo democrático a um grupo de indivíduos que tenha respaldo entre seus pares (PITKIN, 1967, p. 54).

Com efeito, não paira incongruência alguma na teoria de Schumpeter quanto a esse aspecto, porquanto também concebe como democrática a delegação do poder de governo a um grupo determinado de indivíduos, o qual detém maior legitimidade frente a grupos concorrentes.

No entanto, o ponto de visto do autor poderia ser mais bem compreendido se a unidade básica de análise, de crítica e de organização social fosse deslocada dos indivíduos, de forma isolada, para os pequenos grupos, associados em razão de seus interesses comuns, tal como fez Jonathan A. Fox (2007). Em verdade, quando Schumpeter agrega elementos para reformular o conceito de uma teoria democrática, não considera que os indivíduos, além de agirem isoladamente, também podem fazê-lo de forma conjunta, mediante associações de pequenos grupos de interesse (MANSBRIDGE, 1983).

Nesse aspecto, a contribuição de Mancur Olson merece especial destaque, porquanto, sempre que os indivíduos se reunirem em pequenos grupos de interesse – com maior poder de barganha, pressão e possibilidade de consecução de interesses –, inevitavelmente a premissa da teoria democrática robusta, coesa e heterônoma terá melhores condições de ser validamente comprovada.

A malha social ou rede de interesses formada por pequenos grupos certamente terá maiores chances de obter uma efetiva atuação democrática na sociedade. Se os indivíduos forem capazes de se associarem com o escopo de obter a satisfação de seus interesses comuns – ou até divergentes (MANSBRIDGE, 1983) –, certamente as organizações exercerão um relevante papel na consolidação de um modelo democrático reformulado.

3. As pequenas organizações e sua contribuição para um novo paradigma democrático

As organizações podem desempenhar importantes funções sociais quando existem interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora eventualmente também possa haver um cenário de interesses individuais e pessoais, sua grande atribuição é promover a satisfação de benefícios coletivos (OLSON, 1999, p. 19, 31).

À semelhança da teoria da vontade da maioria de Schumpeter, os membros de uma organização são impulsionados, em princípio, pela satisfação de seus próprios interesses (MANSBRIDGE, 1983, p. 45), o que não afasta a possibilidade da existência de sentimentos altruístas. Inicialmente, o próprio ingresso de um indivíduo em dada organização deve-se essencialmente à busca ou à identidade em relação aos interesses defendidos por aquele grupo de indivíduo (OLSON, 1999, p. 20).

A rigor, o “simples fato de uma meta ou propósito ser comum a um grupo significa que ninguém no grupo ficará excluído do proveito ou satisfação proporcionada por sua consecução” (OLSON, 1999, p. 27). Dessa forma, o ingresso de um indivíduo numa organização assegurar-lhe-á, via de regra, a comunhão e a

divisão dos benefícios angariados por aquele agrupamento, embora Jane Mansbridge (1983, p. 43) sustente que a complexidade e igualdade de proteção dos interesses divergentes contribua para a representação democrática. Ora, se numa organização a união em torno de um ideal ou interesse é possível graças à auto-identificação de cada um dos membros, estes esperam que os benefícios coletivos obtidos possam ser distribuídos indistintamente, sem qualquer espécie de privilégio.

Como, para toda e qualquer organização, o custo inicial de mobilização implica um alto valor de aquisição da primeira unidade do benefício coletivo, os indivíduos podem, eventualmente, chegar à conclusão de que o custo seja comparativamente desproporcional em relação ao benefício, o que certamente fará com que prefiram realizar seus interesses individualmente (OLSON, 1999, p. 34 e 39)¹.

A consolidação de uma teoria democrática encontra maiores possibilidades de êxito se fundada numa teoria da ação coletiva de pequenos grupos, visto que nesse campo as possibilidades de alcance igualitário dos interesses de seus membros são maiores, mesmo que não ocorram em quantidades ótimas (OLSON, 1999, p. 40). Em outras palavras, não seria suficiente identificar se um grupo pequeno teria ou não condições de prover um benefício coletivo, tal como se verifica no estudo de Fox (2007, p. 33) sobre a situação rural no México.

¹ Para Olson, “se uma determinada quantidade de um benefício coletivo puder ser obtida a um custo suficientemente baixo com relação às vantagens que trará, a ponto de uma pessoa sozinha do grupo em questão sair ganhando, mesmo que tenha de arcar sozinha com esse custo, então há uma boa probabilidade de que o benefício coletivo seja proporcionado. Isso significaria que o ganho total seria tão grande com relação ao custo total que a fração de um único indivíduo na partilha do benefício coletivo já superaria o custo total de sua obtenção” (1998, p. 35). Na verdade, é importante que para a obtenção do benefício coletivo seja observado o critério do ótimo de Pareto.

A eficiência dos grupos menores na consecução de seus objetivos e a busca de uma distribuição ótima dos benefícios coletivos podem ser elencadas como os principais elementos de uma teoria democrática baseada na ação coletiva de grupos pequenos, em especial se se tiver em conta a distinção entre representação, participação e deliberação (PITKIN, 1967, p. 75). E, para tanto, Olson observa que:

O custo marginal de unidades adicionais do benefício coletivo deve ser partilhado exatamente na mesma proporção que os ganhos adicionais. Somente se isso ocorrer, cada membro achará que seus custos e ganhos individuais marginais se igualam, ao mesmo tempo em que o custo marginal total iguala o ganho marginal total. Se os custos marginais forem partilhados de qualquer outra forma, a taxa de provimento do benefício coletivo será subótima. Pode parecer à primeira vista que, se certos tipos de partilha de custos conduzem a níveis subótimos de provimento de um benefício coletivo, então outros tipos de partilha conduziram a um nível de obtenção superótimo desse benefício coletivo (OLSON, 1999, p. 43).

Dentro da concepção de democracia preconizada por Schumpeter, a principal análise a ser feita refere-se exatamente à viabilidade da consolidação de um modelo democrático por intermédio da associação de pequenas organizações, em vez da atuação isolada da vontade da maioria em torno de um eixo de gravidade supostamente racional².

² Olson elucida que “tal situação existirá apenas quando o ganho para o grupo com a obtenção do benefício coletivo exceder o custo total por uma margem maior do que excede o ganho individual de um ou mais membros do grupo. Assim, em um grupo muito pequeno, onde cada indivíduo fica com uma porção substancial do ganho total simplesmente porque há poucos membros no grupo, um benefício coletivo frequentemente pode ser provido através da ação voluntária, centrada nos próprios interesses dos membros do grupo” (OLSON, 1999, p. 46).

Cumpra salientar, ainda, que o provimento ótimo de benefícios coletivos depende, sobretudo, de arranjos institucionais específicos que assegurarão aos indivíduos um incentivo para alcançar um benefício coletivo em um nível que satisfaria aos interesses do grupo como um todo.

Assim, quanto maior for o grupo de indivíduos, mais difícil será o provimento ótimo do benefício coletivo e, por conseguinte, a satisfação dos preceitos básicos da teoria democrática (OLSON, 1999, p. 47). Em síntese, quanto maior for o grupo, menos ele promoverá os interesses comuns e, em decorrência, mais afastado estará de um efetivo modelo democrático. No entanto, para que não se reconheça tão somente no tamanho do grupo o cerne da otimização da teoria democrática, é essencial considerar que

não é, contudo, rigorosamente acurado dizer que depende só do número de indivíduos do grupo. A relação entre o tamanho do grupo e a importância de um membro tomado individualmente não pode ser definida com tanta simplicidade. Um grupo cujos membros têm graus muito desiguais de interesse por um benefício coletivo e que visa a um benefício que é (em algum nível de provimento) extremamente compensador com relação ao seu custo terá mais condições de prover-se do benefício coletivo do que outros grupos com o mesmo número de membros, mas sem essas características (OLSON, 1999, p. 59).

Ante tais considerações, resta apenas lembrar que, além do número de indivíduos que compõem uma organização, a consolidação de uma teoria democrática também depende da manifestação do anseio e do interesse pelo benefício coletivo por parte de cada membro. Somente quando cada membro tiver plena consciência da amplitude e natureza de seu interesse por um benefício coletivo, a ação coletiva poderá verdadeiramente contribuir para que a teoria democrática revisitada de Schumpeter possa ser implementada.

4. O papel dos atores no processo político

Delimitada a construção do marco em torno da teoria democrática de Schumpeter com os contornos fornecidos por Mancur Olson, convém compreender como se comportam os atores do processo político.

Mancur Olson (1999) destacou em sua análise o papel dos grupos em contraposição ao dos atores individuais. De fato, ambos podem ser referidos como partes de um subsistema político e ainda participar do processo político de deliberação. No entanto, a identificação mais específica do perfil desses atores no processo político e a natureza dos seus

papéis é uma questão empírica que dificilmente pode ser definida de forma conclusiva e *a priori*.

Os eleitores, como atores individuais, participam de formas menos decisivas no processo político, embora votar represente o mais básico dos sentidos da participação política nos Estados democráticos. Ainda que a representação oriunda do sufrágio não expresse apenas a escolha de um governo, mas também o capacite para realizar uma legítima pressão deliberativa, a ideia em torno do preceito *one man, one vote* nem sempre é capaz de fornecer todos os vieses da teoria democrática. E uma das principais razões para tanto decorre do fato de que a participação política não pode ser constantemente verificada em alguns modelos políticos em termos de *accountability* – não ao menos de forma imediata, o que contribui para reforçar a relevância dos questionamentos de Mancur Olson.

Em democracias modernas, a representação democrática é feita em grande parte por representantes dos eleitores, que, uma vez eleitos, não costumam preocupar-se com a avaliação política de sua *accountability* – ou “responsividade”, como preferem os cientistas políticos (MANSBRIDGE, 2003, p. 20).

Outro fator que merece especial consideração é a pequena participação dos legisladores no processo político, o que resulta numa dominação do cenário por especialistas setoriais não eleitos. Os candidatos e partidos políticos geralmente não participam de eleições com base apenas em suas plataformas políticas e, ainda que o façam, invariavelmente os eleitores não votam baseados em uma única proposta política (MANSBRIDGE, JANE, 2003, p. 15).

Esses especialistas geralmente atuam em conjunto com grupos de interesse e têm algo que os diferencia e muito: o acesso a informações relevantes. O poder de informação e o seu grau de detalhamento são de suma importância para a tomada de decisões no processo político e, desde que as decisões políticas passaram a depender em demasia desses dados, a influência de tais grupos tem crescido.

Os políticos e a burocracia interessam-se especialmente pelos dados desses grupos, mas também por aquilo que diz respeito ao financiamento das campanhas políticas e recursos de natureza organizacional. Embora os dados sejam disputados pelos políticos, é preciso deixar claro que somente aqueles que dispõem de recursos organizacionais variados, tamanho e institucionalização consideráveis, apresentam bom grau de influência (AVRITZER, 2007). Na atual conjuntura política, as informações privilegiadas e a força de seus recursos fazem com que sejam membros de um subsistema político fundamental, ainda que não tenham muitas garantias de que seus interesses serão bem conduzidos.

5. Conclusão

Com o presente trabalho, foi possível concluir que não goza de irrefutabilidade a adoção da vontade da maioria ou da vontade do povo como unidade básica de análise para a crítica da teoria democrática clássica.

Por intermédio da teoria da lógica da ação coletiva, mormente a dos grupos pequenos, buscou-se evidenciar que pequenos grupos podem melhor caracterizar um modelo democrático robusto e coeso. A capacidade de satisfação dos interesses de seus membros confere a cada um desses grupos o caráter de um modelo ótimo de democracia.

Não obstante, a análise da teoria democrática revisitada não pode ignorar outro aspecto fundamental da representação e participação política: os atores que compõem os subsistemas. Nesse cenário, buscou-se apresentar o impacto dos eleitores considerados individualmente no processo político, assim como a falta de mecanismos capazes de aferir de forma constante a responsividade (*accountability*) dos representantes e partidos.

Finalmente, em contraposição ao arranjo proposto por Mancur Olson em torno de pequenos grupos, observou-se que há no cenário político um decisivo papel desempenhado por grupos de interesse maiores, detentores de informações específicas e poder econômico expressivo em campanhas eleitorais, capazes de desequilibrar ainda mais a ideia de *one man, one vote*.

Sobre o autor

Thiago Luís Santos Sombra é doutorando em Direito Privado na Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil; professor de Direito Privado na Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; advogado em Brasília, DF, Brasil. E-mail: thiagoluissombra@gmail.com.

Título, resumo e palavras-chave em inglês³

DEMOCRATIC THEORY AND THE COLLECTIVE ACTION OF SMALL GROUPS

ABSTRACT: This article is based on an analysis of democratic theory and its characteristics to increase the instruments of participation and representative deliberation. The object

³ Sem revisão do editor.

involves a comparative approach of Schumpeter's criticism of classical democratic theory and their insufficient view of representation, as well as the founding elements of Mancur Olson's accomplishment of small interest groups to achieve the optimum circumstances of democratic participation. To obtain a good perspective of those author's views, the comparative and structuralism methods of analysis were used to distinguish Schumpeter and Olson's contribution and, after, to promote an abstract reconstruction of our theoretical theme.

KEYWORDS: DEMOCRATIC THEORY. PARTICIPATION. REPRESENTATION. DELIBERATION. STAKEHOLDERS.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

FOX, Jonathan A. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MANSBRIDGE, Jane J. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

_____. Rethinking Representation. *American Political Science Association*, v. 97, n. 4, p. 515-528, nov. 2003.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EdUSP, 1999.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

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

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67, p. 15-47, 2006.

REHFELD, Andrew. Representation rethought: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy. *American Political Science Review*, v. 103, n. 2, p. 214-230, jun. 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.