

REFORMA DO ESTADO

Responsabilidade política e intervenção econômica (*)

Adam Przeworski

Se os mercados alocam todos os recursos eficientemente em diferentes usos, toda intervenção estatal é uma fonte de ineficiência. Se a eficiência é a meta, então a meta da reforma do Estado é evidente: impedir que ele se torne capaz de intervir na economia. Mas se houver maneiras de aperfeiçoar a alocação de recursos feita pelo mercado, a questão institucional se torna mais complexa: como capacitar o Estado a fazer o que ele deveria fazer e, ao mesmo tempo, evitar que ele faça o que não deveria fazer?

Para satisfazer tais condições, os governos têm de saber o que fazer, necessitam de instrumentos para uma intervenção eficaz na economia, de incentivos para intervir bem e devem ser passíveis de punição se não o fizerem. O problema do desenho institucional é encontrar arranjos que assegurem o atendimento dessas condições, uma vez que os agentes econômicos dispõem de informações que os governos não detectam e as autoridades públicas dispõem de informações que os cidadãos desconhecem. Se essas instituições puderem ser – e de fato, forem – bem desenhadas, uma economia submetida à intervenção do Estado é superior a outra em que o Estado não tem nenhum papel. Se as instituições não forem bem desenhadas, é impossível avaliar de modo inequívoco suas conseqüências para o bem-estar dos cidadãos em um Estado intervencionista.

O que cada um pensa do apropriado papel do Estado depende do modelo que tem da economia, assim como do próprio Estado. Uma questão é saber “O que há para o Estado fazer?”; outra questão diferente é indagar “Que tipo de Estado fará tudo, e unicamente, aquilo que deveria fazer?”. Meu argumento é que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público. Os governos podem falhar na regulação eficaz da economia, ou porque não sabem o que fazer ou porque não têm incentivos para tal. O espectro de políticos e burocratas orientados pelo interesse próprio persegue a teoria da regulação: não há razão alguma, diz a teoria, para esperar que a motivação dos funcionários do governo seja diferente da de todo mundo, isto é, seu interesse particular. Contudo, mesmo que os funcionários do governo não tenham nenhum espírito público, e muitos o têm, estão submetidos, numa democracia, não só ao império da lei como aos mecanismos de responsabilidade política principalmente as eleições, mas não exclusivamente a estas. Instituições políticas bem desenhadas poderiam induzir os governos a se comprometerem acima de tudo com intervenções econômicas socialmente desejáveis, independentemente de suas motivações. Por isso é que, a meu ver, a reforma do Estado não deveria se orientar para limitar o papel do governo na economia, mas sim para melhor equipá-lo para exercer esse papel e para obrigá-lo a prestar contas aos cidadãos.

Minha argumentação se desenvolve da seguinte maneira. Na primeira parte, faço uma breve revisão da controvérsia sobre a relação entre Estado e economia. Na segunda parte, deduzo as conseqüências da teoria econômica dos mercados incompletos e da informação imperfeita para a compreensão dessa relação. Na terceira parte, sustento a tese de que instituições bem desenhadas permitiriam e estimulariam os governos a intervir na economia de modo a atingir o limite do ótimo de Pareto em relação a uma economia de Estado não-intervencionista. Na quarta parte, que contém a contribuição original deste artigo, examino as maneiras pelas quais os cidadãos podem controlar os governos. Na Conclusão estabeleço os limites da intervenção estatal e comparo meu argumento com outras propostas de reforma do Estado.

Estas notas têm um caráter preliminar. Abstenho-me deliberadamente de tratar de dois tópicos diretamente pertinentes ao assunto do artigo: o conteúdo econômico de intervenções desejáveis do Estado e pormenores de uma teoria de implementação. Minha intenção é apenas formular uma agenda, e não propor respostas operacionais.

Estado e economia: confronto de perspectivas

As discussões sobre o papel adequado do Estado na economia giram em círculos, nos quais, às críticas sobre as falhas do mercado se contrapõem argumentos sobre as falhas da regulação.

Numa economia walrasiana, os mercados são completos, a informação é perfeita, não há bens públicos, externalidades, custos de transação, nem retornos crescentes de escala. Como nessas condições hipotéticas o mercado faz a melhor alocação de recursos, não há lugar para o Estado. A intervenção estatal, qualquer que seja sua forma ou maneira, não passa de uma transferência de renda e, por sua vez, as transferências de renda, fazendo as taxas de retorno divergirem daquelas geradas por

alocações competitivas, reduzem os incentivos e informam erroneamente sobre as oportunidades. Essa conclusão decorre diretamente do modelo de economia: como o Estado não tem nenhuma contribuição a dar, tudo o que faz é pernicioso. Assim, a função que relaciona o excedente do consumidor (ou bem-estar, como salienta Morey, 1984, na versão freqüentemente confusa dessa literatura) com a intervenção do governo é uma curva monotonicamente decedente. Mas isso é uma hipótese, e não uma conclusão.(1)

Entretanto, o simples fato de ser necessário caracterizar esse modelo de modo negativo, pelo menos em parte - pela ausência de bens públicos, externalidades, custos de transação e retornos crescentes de escala -, sugere imediatamente um problema. Na presença dessas “falhas”, os mercados não fazem mais alocações eficientes. Foi esta a observação que deu origem à doutrina da intervenção estatal consagrada no Bad Godesberg Programme, do SPD: “Mercados sempre que possível, o Estado quando necessário”. A prescrição geral resultante dessa observação era que os mercados deveriam ser deixados em liberdade para fazer o que fazem bem, ou seja, alocar bens privados nos casos em que a taxa de retorno privada não diverge da taxa social, enquanto o Estado deveria prover bens não-competitivos no consumo, facilitar as transações, corrigir externalidades e regular monopólios decorrentes de retornos crescentes de escala. Como afirmou Arrow (1971, p. 137) com otimismo:

Quando o mercado deixa de alcançar um estado ótimo; a sociedade reconhece a lacuna, pelo menos até certo ponto, e surgem instituições não-mercantis para suprir essa lacuna.

Os neoliberais criticaram essa visão de diversas maneiras: 1) dizendo que, na ausência de custos de transação, o próprio mercado, com uma adequada redistribuição dos direitos de propriedade, pode lidar eficientemente com suas imperfeições (Coase, 1960); 2) mostrando que a noção de imperfeições do mercado, inclusive de bens públicos, não é clara e nenhuma teoria as especifica *es ante* (Stigler, 1975, p. 110); 3) observando que, mesmo que o mercado deixe de agir com eficiência, não há garantia de que o Estado o faça melhor (Stigler, op. cit., cap. 7; para uma classificação de “falhas públicas”, ver Wolf, 1979); e 4) afirmando que os bens públicos não são produzidos por ser benéficos para o público que os demanda, mas por ser lucrativos para os interesses privados que os fornecem (Stigler, op. cit.; Shepsle, 1979; Shepsle & Weingast, 1981).

Os neoliberais sustentam a idéia de que os preceitos relativos à intervenção estatal se baseiam em um modelo ingênuo de Estado onisciente e benévolo.(2) Alegam que a razão de o Estado intervir é a mesma que move toda ação econômica: o interesse privado de alguém. Daí que, se o Estado é necessário para o funcionamento de uma economia, ele pode causar prejuízos, e, de fato, os causa. Este é o dilema fundamental do liberalismo econômico:

O economista reconhece que o governo pode fazer algumas coisas melhor do que o mercado livre, mas não tem razão alguma para crer que processos democráticos impeçam o governo de exceder os limites da intervenção ótima (Posner, 1987, p. 21).

De fato, análises sobre a falência do keynesianismo formuladas em meados dos anos 70, quer de esquerda (Habermas, 1975), de centro (Skidelsky, 1977), ou de direita (Stigler, 1975), chegaram a conclusões idênticas: o Estado se tornara poderoso e, por isso, representava um alvo atraente para a busca de “rendas de monopólio” por parte dos interesses privados. Como consequência, o Estado passou a ser permeado por interesses particulares, a lógica privada prevaleceu e a coesão interna das intervenções do Estado se desintegrou.

Assim, se tornou objetivo da ciência econômica “constitucional” retirar do Estado a capacidade de realizar intervenções, principalmente as que escolhem entre diferentes projetos privados, respondem às condições correntes ou transferem rendas diretamente. Por exemplo, na opinião de Posner (1987, p. 28):

Um governo suficientemente forte para garantir a ordem e a lei, mas demasiado fraco para pôr em prática medidas ambiciosas de regulação econômica, ou para empreender uma ampla redistribuição, provavelmente é o mais condizente com o crescimento econômico.

A prescrição institucional neoliberal consiste em evitar que o Estado seja capaz de intervir, pois a simples possibilidade de fazê-lo é suficiente, dentro dessa perspectiva, para causar prejuízos à economia.(3)

A tecnologia institucional para limitar o Estado inclui as seguintes medidas: 1) reduzir o tamanho da administração pública; 2) reduzir o tamanho do setor público; 3) isolar o Estado das pressões do setor privado; 4) recorrer a regras, em vez de permitir decisões por arbítrio; e 5) delegar decisões sujeitas a inconsistência dinâmica a organismos independentes que não têm incentivos para ceder a pressões políticas. A administração pública deveria ser reduzida, por meio de demissões, pois o Estado está “inchado” e a produtividade dos serviços públicos é tida como inferior à do setor privado.(4) O setor público deveria ser privatizado, pois se presume que os governos sejam mais influenciáveis pelas pressões políticas do público do que as empresas privadas. O Estado deveria ficar “insulado”, relativamente às pressões políticas, a fim de não se tornar presa da busca de “rendas de monopólio” por parte dos interesses privados.(5) A política econômica deveria ser governada por regras tais como a “regra de ouro”, ou a “emenda (constitucional) de orçamento equilibrado” dos Estados Unidos - que eliminassem o arbítrio e, dessa maneira, permitissem superar a situação subótima derivada de inconsistências dinâmicas (Kydland & Prescott, 1977). Por último, uma alternativa às regras seria delegar decisões políticas importantes, principalmente de ordem monetária, a instituições independentes

das pressões políticas e que, por isso, não tivessem incentivos para ceder diante das inconsistências dinâmicas (Cukierman, 1992)

Quer se considere esses argumentos contra a intervenção estatal convincentes ou não, a concepção de que, mesmo na ausência de falhas “tradicionais”, os mercados são eficientes parece estar morta, ou pelo menos agonizante. As ineficiências resultantes da ausência de certos mercados e de informações imperfeitas (mais precisamente, endógenas) são mais profundas e devastadoras do que as imperfeições que maculam o mercado walrasiano. (6) Em uma recente síntese, Stiglitz (1994, p. 13) colocou esse problema de modo bem claro:

O modelo neoclássico padrão - a articulação formal entre a mão invisível de Adam Smith e a tese de que as economias de mercado garantem a eficiência econômica - dá poucas orientações para a escolha de sistemas econômicos, pois, uma vez que as imperfeições da informação (e o fato de os mercados ser incompletos) são trazidas à análise, como certamente devem ser, não se pode pressupor que os mercados sejam eficientes.

Quando há falta de alguns mercados, como inevitavelmente acontece, e a informação é endógena, como é inevitável, os mercados não se ajustam em equilíbrio, os preços não expressam unicamente custos de oportunidade e podem até informar erroneamente, as externalidades decorrem em sua maioria das ações individuais, a informação é freqüentemente assimétrica, o poder de mercado é ubíquo e as “rendas de monopólio” proliferam.(7) Portanto, essas condições já não podem ser vistas como “imperfeições”: não há mais nada a ser “estragado”, não há um mercado único, e sim arranjos institucionais alternativos, cada um deles acarretando conseqüências distintas.

Além disso, algumas formas de intervenção estatal são inevitáveis. Como observou Stiglitz (1993, p. 27):

Os governos não podem permanecer passivos diante do colapso iminente de uma grande instituição financeira. Por outro lado, tanto os bancos quanto os investidores sabem que o governo vai fazer alguma coisa, porque não pode se comprometer a não intervir na economia. O governo exerce, então, o papel de um agente de seguros, quer tenha ou não emitido explicitamente uma apólice.

Cui (1992) mostrou que a economia só pode funcionar se o Estado der garantias aos investidores (responsabilidade limitada), às empresas (falência) e aos depositantes (sistema bancário de duas classes). Mas esse tipo de comprometimento do Estado induz inevitavelmente a uma fraca restrição orçamentária. O Estado não pode simultaneamente garantir os agentes privados e deixar de lhes pagar indenizações, mesmo que devidas por *moral hazard*. Por conseguinte, se os mercados são incompletos e a informação imperfeita, o *moral hazard* e a seleção adversa impossibilitam alcançar alocações, *first-best*, no sentido de Pareto.

Até os neoliberais mais ardorosos acham que os governos deviam se ocupar com a garantia da lei e da ordem, a preservação dos direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos e a defesa contra ameaças externas. E, mesmo que essas funções mínimas sejam vistas como provedoras de utilidade para os indivíduos, ou de *inputs* para a produção privada, todo o quadro analítico se transforma: há algo que os governos têm possibilidade de fazer para aperfeiçoar as alocações do mercado. A economia dos mercados incompletos e da informação imperfeita abre espaço para um papel muito maior do Estado. A benevolência neoclássica para com os mercados é insustentável: os mercados absolutamente não fazem alocações eficientes.(8) Mesmo que os governos somente tenham informações equivalentes às do setor privado, algumas de suas intervenções induziriam claramente ao aperfeiçoamento no sentido de Pareto (Stiglitz, 1994).

Assim, o Estado tem um papel positivo a desempenhar: o objetivo da reforma do Estado deve ser construir instituições que ao mesmo tempo permitam aos governos cumprir seu papel e os impeçam de abusar do seu poder. Esse não é um projeto novo: saber quais instituições poderiam capacitar os governos e oferecer-lhes incentivos para fazer o que deveriam fazer, mas os tornassem incapazes, ou os dissuadissem, de fazer o que não deveriam, tem sido o problema da engenharia constitucional desde o final do século XVIII. Mas a perspectiva implícita na nova economia da informação altera fundamentalmente a nossa compreensão do que é necessário para se colocar em prática um programa de reforma do Estado.

A economia como rede de relações do tipo principal agente

Se compreendermos que os mercados são inevitavelmente incompletos e que os agentes econômicos têm acesso a informações diferentes, chegaremos à conclusão de que não existe o mercado, existem apenas sistemas econômicos organizados de modo distinto. A própria linguagem de “mercado” sujeito a intervenções “do Estado” é equivocada. O problema a enfrentar não é o “do mercado” contra “o Estado”, mas o dos mecanismos institucionais que induzem os agentes individuais a agirem de modo coletivamente benéfico.

Quando há falta de alguns mercados, especialmente mercados de risco, e quando determinados indivíduos têm acesso a informações diferentes, as relações entre algumas classes de atores são do tipo principal-agente, vinculadas por contratos explícitos ou implícitos. Em um mundo de muitos estados de natureza contingentes, esses contratos não podem especificar todas as eventualidades e os principais podem reter um controle residual, embora nem sempre o queiram: ou seja, manter o direito de tomar decisões na eventualidade de ocorrerem situações não cobertas pelo contrato. A “propriedade” pode, portanto, se referir separadamente ao direito à renda residual e ao controle residual.

O problema geral das relações principal agente pode ser formulado da seguinte maneira. Os agentes dispõem de informações que os principais não observam diretamente: conhecem suas próprias preferências, dispõem de uma informação privilegiada sobre suas capacidades e têm a chance de perceber alguns estados possíveis do mundo que os principais não podem

perceber. Estes, por sua vez, podem ser capazes de observar, sem muito esforço, certos comportamentos do agente, ou inferir suas ações a partir dos resultados, ou ainda podem decidir arcar com os custos de monitorar tais atos. O principal tem de induzir o agente a se conduzir de acordo com seu interesse, ao mesmo tempo respeitando tanto a condição de “participação”, isto é, proporcionando ao agente um rendimento (ou utilidade) superior à próxima melhor oportunidade, quanto a condição de “compatibilidade de incentivo”, que permite ao agente atuar em defesa de seu próprio interesse. Um fator importante nesse arranjo é a alocação de riscos, que pode ficar por conta de uma das partes ou ser compartilhada por ambas, dependendo da posição de cada uma diante dos riscos.

A “economia” é uma rede diferenciada e multifacetada de relações entre classes específicas de principais e agentes: gerentes e empregados, proprietários e gerentes, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho das empresas, dos governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços; se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros; se os empresários têm incentivos para assumir apenas os riscos favoráveis; se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar do povo; e se os burocratas têm incentivos para executar os objetivos definidos pelos políticos.

São as instituições que organizam todas essas relações, seja as de ordem puramente “econômica”, entre empregadores e empregados, proprietários e gerentes ou investidores e empresários, seja as de natureza especificamente política, entre cidadãos e governos, ou políticos e burocratas, bem como as que estruturam a “intervenção” estatal, entre governos e agentes econômicos privados. Portanto, o Estado não é a única instituição a ser “reformada”: para que a economia funcione com eficiência, todas essas relações principal-agente devem ser adequadamente estruturadas.

Contudo, o papel do Estado é singular, pois é ele que estabelece as estruturas de incentivos com que defrontam os agentes privados em suas relações, estipulando ou proibindo por lei algumas ações, alterando os preços relativos por intermédio do sistema tributário, facilitando as transações e obrigando à participação.(9)

Vejam um exemplo. Suponhamos que eu tenha feito um seguro de carro contra roubo e furto. Dirijo meu carro até o meu destino; posso escolher entre estacionar alguns quarteirões adiante do lugar aonde vou, num local em que há pouca probabilidade de ocorrerem roubos, ou parar bem em frente, onde há maiores probabilidades de roubo. Como eu tenho seguro, assumo o risco e estaciono no lugar mais perigoso. Mas aí entra o Estado: ele me cobra impostos e usa a receita fiscal para colocar um policial no local perigoso. O resultado disso é que diminuem os roubos de carro, a companhia de seguros perde menos dinheiro e meu prêmio de seguro cai, mais do que compensando o aumento do imposto. Essa “intervenção” alcança o limite do ótimo de Pareto em relação ao *statu quo*. O Estado está indissolúvelmente presente na minha relação com a seguradora: embora nossa relação seja estritamente “privada”, é moldada pelo Estado. O Estado se infiltra por toda a economia; é um fator constitutivo de todas as relações privadas. Não se pode evitar problemas de desenho institucional expulsando o Estado da economia. Os problemas têm de ser enfrentados como problemas institucionais.

Desenho institucional compatível com intervenções eficazes

O objetivo deste artigo não é discutir relações puramente “econômicas”, já estudadas em detalhe em outros trabalhos. Numa concepção mais restrita, a reforma do Estado deveria focalizar três tipos de mecanismo: os que relacionam o Estado com os agentes econômicos privados; os que relacionam o cidadão com o Estado; e os que relacionam diferentes agentes estatais entre si, particularmente políticos eleitos e burocratas de carreira. Minha tese central é que a eficiência de um sistema econômico depende do desenho desses três tipos de relação entre principais e agentes.

Uma maneira de especificar as condições necessárias para intervenções eficazes do Estado é dizer que os governos devem ser capazes de controlar as ações econômicas dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar os governos. (10) Os agentes privados devem se beneficiar do fato de se comportarem de acordo com o interesse público e devem ser penalizados quando não o fizerem; o mesmo deve acontecer com os governos. Essas condições têm de ser satisfeitas simultaneamente: um governo que tem poder para intervir numa economia também tem possibilidade de agir em defesa de seu interesse próprio, e é muito provável que o faça, a não ser que tenha de prestar contas de seus atos aos cidadãos. Em compensação, se os cidadãos controlam totalmente um governo que não pode fazer coisa alguma pelo bem-estar deles, a democracia é impotente.

Na intenção de oferecer um bom exemplo sobre a maneira pela qual a responsabilidade política influencia a qualidade da intervenção econômica do Estado, apresento um resumo do modelo de Laffont & Tirole (1994, cap. 6).

Suponhamos dois períodos. No período 1, uma empresa, que é um monopólio natural, tem custos altos ou custos baixos, com certos graus de probabilidade, em cada uma das hipóteses. Esses custos são de conhecimento do governo, mas não do público. Uma empresa com custos altos pode investir para reduzi-los. Esse investimento é socialmente benéfico.

Uma boa intervenção é, então, aquela em que o governo subsidia o investimento, se a empresa tiver custos altos no período 1, e não paga por investimentos de outra natureza. Uma intervenção ruim é aquela em que o governo deixa de subsidiar o investimento de uma empresa de altos custos, ou em que o governo subsidia uma empresa de custos baixos e racha as rendas com ela.

Laffont & Tirole examinam as conseqüências sociais de dois mecanismos constitucionais: um que permite ao governo do período 1 comprometer o governo do período 2 a não confiscar o rendimento do investimento feito pela empresa (“constituição de comprometimento”) e outro que proíbe esse tipo de comprometimento (“constituição de não-comprometimento”). Como seria de

esperar, os dois autores concluem que O comprometimento estimula o investimento, mas nem sempre é superior ao arbítrio: se, de um lado, O comprometimento induz ao investimento socialmente vantajoso, também permite que um governo desonesto do período 1 estabeleça um contrato de geração de “rendas de monopólio” a longo prazo. Conforme observam Laffont & Tirole (1994, p. 620), “o custo do comprometimento é que o governo pode se identificar com a empresa e impor à nação um mau resultado no longo prazo”.(11) O não-comprometimento será melhor se o investimento trouxer relativamente poucos ganhos, se a empresa for, antes de mais nada, eficiente, se o conluio entre empresa e governo custar caro e se o governo não for nem obviamente honesto nem obviamente desonesto. É claro que, se o governo do período 1 for desonesto, a decisão por arbítrio será melhor.(12) Por conseguinte, diferentes mecanismos de “intervenção”, ou seja, ações do governo voltadas para os agentes privados, induzem diferentes comportamentos do governo e da empresa, com conseqüências distintas para o bem-estar público.

Por outro lado, diferentes reações do público ao comportamento do governo afetam a qualidade da intervenção. Laffont & Tirole partem da hipótese de que o governo deseja se reeleger. Mostram que a preocupação com a reeleição reduz a possibilidade de governos desonestos entrarem em conluio com empresas. Embora um governo desonesto possa estabelecer esse acerto (o não-conluio não constitui um equilíbrio), se os cidadãos votarem adequadamente, a probabilidade de conluio poderá ser reduzida. Governos responsáveis intervêm melhor do que aqueles que não o são.

No exemplo de Laffont & Tirole, o governo regulamenta um monopólio. Mas esse é um caso genérico. À luz das pesquisas mais recentes (resenhadas por Grossman, 1990), o Estado deveria fazer investimentos de infra-estrutura que não são realizados de modo eficiente pelos agentes privados e deveria propor medidas para aumentar a taxa de retorno dos projetos privados. Esse papel inclui uma política industrial seletiva, que comporte taxas preferenciais de crédito para indústrias de tecnologia avançada, nas quais a taxa de retorno do mercado é inferior à taxa social, para projetos que exigem elevados custos iniciais, substancial economia de escala ou acentuadas curvas de aprendizagem e projetos com potencialidades de desdobramento para outras empresas, devido a externalidades e assimetrias de informação entre fornecedores e compradores. Em todas essas situações, uma acertada intervenção do Estado melhora a eficiência das alocações de mercado.

Portanto, a intervenção do Estado pode ser melhor do que a não-intervenção, quando o arranjo institucional permite que os governos intervenham na economia e que os cidadãos controlem os governos. Sem querer ser repetitivo, cabe sublinhar que as duas condições são necessárias: os governos devem ser capazes de distinguir quando suas intervenções podem aumentar as taxas sociais de retorno e devem ter instrumentos de intervenção efetiva. Mas os próprios governos precisam de incentivos para intervir bem e devem ser submetidos a sanções, caso não ajam no interesse público. Os cidadãos devem ser capazes de discernir entre bons e maus governos e ter condições para infringir sanções apropriadas, de modo que sejam reeleitos aqueles políticos que se comportarem corretamente no poder e sejam derrotados os que não o fizerem. Por fim, os políticos eleitos devem querer controlar as burocracias, que não estão sujeitas à sanção popular direta, e devem ser capazes de fazê-lo.

Essas condições são muito rigorosas e não podem ser plenamente satisfeitas. Os mecanismos de intervenção podem não chegar à alocação, *first best* no sentido de Pareto: se os agentes forem avessos ao risco, talvez seja preciso estabelecer *tradeoffs* entre dotar os agentes de incentivos e garanti-los contra as vicissitudes da sorte. Como Rasmusen assinalou (1989, p. 152), “a compatibilidade de incentivos e a garantia funcionam em direções opostas”, e seu custo é um dado nível de ineficiência. Portanto, há um certo *pooling equilibria*, no qual o Estado não pode distinguir o bom do mau comportamento privado e comete erros ao recompensar a ineficiência e punir a eficiência. Como afirmo mais adiante, o mecanismo de responsabilidade política nem sempre assegura aos cidadãos o pleno controle sobre os governos. Por fim, as instituições políticas talvez não consigam realizar uma supervisão eficiente da burocracia: conforme observam Niskanen (1971) e outros, os burocratas podem escapar ao controle dos políticos e expandir exageradamente seus interesses.

Mas o desenho institucional tem sua importância em tudo isso. Como parece sugerir o caso da indústria americana de transporte aéreo, a regulação deve ser especificamente planejada para atender às diferentes características das indústrias. Estudos empíricos sobre a responsabilidade política do governo indicam que a capacidade dos cidadãos para controlar os políticos é contingente aos arranjos institucionais específicos tanto quanto à estrutura do sistema partidário. As análises sobre a supervisão das administrações públicas demonstram que arranjos institucionais muito detalhados afetam a capacidade dos legisladores para controlar os burocratas (Miller & Moe, 1983). Em todas essas relações, é possível que mecanismos adequadamente projetados aperfeiçoem a alocação de mercado: a regulação pode ser mais bem planejada, as instituições políticas podem sustentar melhor a responsabilização do governo e a supervisão eficiente da administração pública.

Responsabilidade e responsividade (13)

Depois do magistral estudo de Laffont & Tirole (1994), seria presunçoso de minha parte tentar me aprofundar na descrição dos mecanismos de intervenção eficaz do Estado na economia. Em vez disso, examino as circunstâncias que permitem aos eleitores controlar os políticos.

Apesar de formuladas numa terminologia um tanto arbitrária, duas perguntas distintas se colocam necessariamente: 1) Estarão os cidadãos capacitados a manter governos que agem em seu benefício e destituir governos que não o fazem?; 2) Será a ameaça de destituição suficiente para induzir os governos a se comportarem bem? Na tentativa de estabelecer uma distinção terminológica, eu diria que os governos são “responsáveis” quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados.(14) Mas o princípio da responsabilidade política não é condição

suficiente para obrigar os governos a agir de acordo com o que mais interessa aos cidadãos. Mesmo que estes tenham condições de obrigar os governos a lhes prestar contas de seus atos, os governos podem fracassar na tentativa de fazer o melhor possível para promover os interesses dos cidadãos: os detentores de mandato podem aceitar a possibilidade de derrota e passar a se dedicar mais aos próprios interesses do que aos interesses do eleitorado. Acompanhando uma sugestão de Stokes (1995), chamarei de “responsivo” **(15)** um governo que aja em defesa dos principais interesses dos cidadãos, mais especificamente se escolher políticas que uma assembléia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos constitucionais.**(16)** Portanto, os governos podem ser responsáveis mas não ser responsivos.**(17)** E, em última instância, o que importa é a responsividade.

A responsividade é problemática porque os políticos têm interesses próprios e contam com informações particulares - às quais os cidadãos não têm acesso - sobre suas próprias razões, sobre alguns estados possíveis do mundo e sobre as relações causais entre políticas e resultados. **(18)** Os políticos perseguem seus interesses, sujeitos a sanções por parte dos cidadãos, sanções estas executadas por meio de diversos mecanismos, fundamentalmente as eleições.

O problema dos cidadãos se torna, então, induzir o governo a agir mais em função de seu bem-estar do que defender o interesse egoísta, freqüentemente em combinação com os setores privados.**(19)** Para induzir a responsividade, os cidadãos devem criar instituições e escolher uma regra de decisão de voto que: 1) satisfaça a condição de participação dos políticos (“autoseleção”), isto é, torne minimamente atraente, para pessoas que têm outras possibilidades de vida, desejar ser políticos e, ao mesmo tempo, muito doloroso para elas perder o cargo; **(20)** 2) que satisfaça a condição de compatibilidade de incentivo, isto é, torne do interesse dos políticos fazer o que os cidadãos desejariam que eles fizessem.

A forma desta última condição depende dos objetivos dos políticos. Embora eles possam ter múltiplos objetivos, é preciso distinguir entre aqueles políticos que apenas se interessam pela reeleição (o modelo de “Chicago”: Stigler, 1975; Peltzman, 1976; Becker, 1983) e aqueles que buscam “rendas de monopólio” privadas (o modelo da Virgínia). Políticos orientados somente para a reeleição escolhem projetos que maximizem a votação esperada (ou a probabilidade de reeleição). Se os eleitores forem ignorantes, racionalmente ou não, os políticos poderão vender alguns projetos a setores do interesse privado e utilizar os recursos arrecadados para aumentar sua visibilidade diante do eleitorado, ou para fazer crer que estão agindo de forma responsiva. O equilíbrio que maximiza votos está, portanto, associado à regulação subótima e a uma perda de excedente do consumidor.**(21)**

Assim, à medida que os políticos arrecadam recursos entre os agentes privados para financiar partidos e campanhas, os eleitores deveriam se manter particularmente atentos às evidências das contribuições de campanha. Podem tomar essas contribuições como uma primeira evidência de que os políticos não estão agindo de forma responsiva. Portanto, os eleitores desejariam que o financiamento político fosse o mais transparente possível.**(22)**

Esse modelo ignora, porém, duas questões. Uma delas é que, se os eleitores forem racionalmente ignorantes, quer dizer, só não se informarem sobre assuntos que lhes trazem poucas conseqüências, a perda de excedente do consumidor não seta muito grande: o salto de Stigler (1975), da ignorância racional para um quadro tenebroso de regulações estatais, é um *non-sequitur*. Apenas se os eleitores forem irracionais, como parece supor Becker (1983), não haverão limites ao prejuízo que os políticos poderão causar. Mas sua afirmação de que a opinião pública é manipulável e que é possível comprar votos com dinheiro não se baseia em nenhuma explicação das razões pelas quais as pessoas seriam tão facilmente enganáveis.**(23)**

A segunda questão negligenciada pelo modelo de Chicago é o papel da oposição. Os cidadãos têm dois agentes, não apenas um: o governo empossado, que escolhe as políticas, e a oposição, que deseja se tornar governo. A oposição é um agente dos cidadãos, pois deseja chegar ao poder e, para tanto, precisa antecipar os julgamentos retrospectivos que os eleitores farão dos políticos no poder, na época das eleições. Antecipando esses julgamentos, a oposição tem razões para acompanhar e avaliar o governo e informar (de modo verdadeiro ou não) os cidadãos acerca do mau desempenho dos governantes.**(24)** A oposição ganhará as eleições se conseguir convencer os eleitores de que o governo não agiu de lodo responsivo. Mesmo que, de início, os eleitores se interessem mais pelos resultados do que pelas medidas políticas que lhes deram Origem, a oposição pode despertar o interesse dos eleitores pelas políticas implementadas se conseguir persuadi-los de que medidas diferentes teriam causado resultados melhores (Arnold, 1993). E se os partidos da oposição informam os cidadãos sobre erros do governo, ou somente sobre as origens dos seus recursos, reduzem o custo de obter informação para os eleitores.

Contudo, não se deve presumir a existência de uma oposição que deseje acompanhar e avaliar o desempenho do governo e que tenha meios para isso. Se todos os partidos forem reféns dos mesmos interesses, tenderão a fazer um conluio para ocultar isso do público. Em certos sistemas eleitorais, os políticos com mandato de ambos os partidos podem preferir se aliar contra os desafiantes a competir entre si (Crain, 1977). A oposição pode estar tão dividida que despense mais energia em lutas internas do que em concentrar a atenção no governo. Se ela não vislumbrar a menor chance de vitória, pode preferir fazer outra coisa a monitorar o governo (ver Pasquino, 1994, em relação ao PCI). Além disso, a oposição pode ter ou não recursos para empreender esse monitoramento.

Em resumo, se os políticos estiverem interessados exclusivamente na (re)eleição, tenderão a agir de modo responsivo a não ser que: 1) os eleitores sejam facilmente enganáveis; 2) os partidos sejam financiados pelos mesmos grupos de interesse, ou sejam coniventes por outras razões. A ignorância racional não é suficiente para causar grandes danos e é possível reduzir a susceptibilidade a ser enganado pela exposição a fontes contraditórias de informação. O arranjo institucional exigido para satisfazer a condição de compatibilidade de incentivos para os políticos que desejam se (re)eleger inclui a transparência das contribuições de campanha e a remoção de dificuldades para a formação de uma oposição combativa, incluindo-se, talvez, o financiamento, preferencialmente público, de novos partidos.**(25)**

A condição de compatibilidade de incentivos assume outra forma quando os políticos agem por interesse próprio, ou seja, quando seus objetivos estão em maximizar o valor presente do fluxo futuro de alguns benefícios privados (“rendas de monopólio” acima do custo de oportunidades), prejudiciais para os cidadãos. Essas “rendas de monopólio” podem implicar por parte dos políticos puro roubo, garantia de empregos “confortáveis” para quando expirar seu mandato, “mordomias” pessoais enquanto detêm o mandato, ou a atitude de “fazer corpo mole” no desempenho do cargo. Os governantes têm, então, uma função de utilidade equivalente a um período eleitoral que aumenta em função direta das “rendas de monopólio” correntes, assim como da probabilidade de reeleição, a qual, por sua vez, é uma função decrescente dessas rendas. Eles continuam a se preocupar com a reeleição, mas, em boa parte, para garantir a possibilidade de extrair tais “rendas” da próxima vez. É por isso que têm de negociar, à margem, as “rendas de monopólio” que extraem no momento presente e aquelas a que esperam ter acesso no futuro. (26)

O problema dos cidadãos é, então, estabelecer um *tradeoff* para os políticos - entre obter “rendas de monopólio” e perder o poder, ou não obter essas “rendas” e permanecer no poder -, que os induza a manter tais “rendas de monopólio” em nível baixo. A dificuldade, porém, está em que os cidadãos podem não atentar para essas “rendas de monopólio”, assim como também podem não notar certos estados de natureza que os governos efetivamente observam. De outra parte, os cidadãos têm um conhecimento apenas limitado das relações causais entre políticas e resultados (Salmos, 1993). Os cidadãos só se interessam pelos resultados, mas desejam saber se estão em uma situação tão boa quanto seria possível em outras condições. Por isso, têm de fazer inferências sobre os tipos de governo com que deparam, a partir do que efetivamente percebem. E é mais fácil chegar a essas inferências em determinadas condições do que em outras.

Para ilustrar as implicações desse argumento, passemos ao exame de um modelo simples. Suponhamos que os cidadãos não tenham certeza, na hora da eleição, de que o governo será responsivo, com uma probabilidade prévia de θ , ou se ele será não-responsivo, com a probabilidade de $(1 - \theta)$. Suponhamos, além disso, que a natureza jogue os dados para determinar se as condições são “boas”, com a probabilidade v , ou “ruins”, com a probabilidade $(1 - v)$. Os governos percebem essas condições, mas os cidadãos não. Por exemplo, o governo sabe se os cofres públicos estão cheios ou vazios, ou se a postura negociadora das instituições financeiras internacionais é conciliadora ou beligerante; os cidadãos, por sua vez, não sabem nem de uma coisa nem da outra. Os governos decidem se devem adotar uma política “A”, que é melhor para os cidadãos quando as condições são boas, ou a política “B”, que é melhor quando as condições são ruins. Suponhamos ainda que, em qualquer dessas condições, as rendas extraídas pelo governo sejam mais altas quando ele segue “B” do que quando segue “A”, de modo que o governo sempre tem uma forte razão para escolher “B”. Por último, aceitemos a hipótese de que a reeleição gera um bônus “V” ao detentor do mandato. Para tornar essa análise menos abstrata, usemos exemplos numéricos, em que se fixa $V > 2$.

Suponhamos que a estrutura de recompensas (*pay-offs*) seja a expressa na Tabela 1 (observe-se que o primeiro número de cada par representa as “rendas de monopólio” extraídas pelo governo, lhas lembremos que os cidadãos só estão atentos para seu próprio bem-estar, que é indicado pelo segundo número):

TABELA 1

		Governo	
		A	B
Natureza	“Boa”	0,5	2,2
	“Ruim”	0,2	1,3

Nessas circunstâncias, os cidadãos têm certeza, *ex post*, de que o governo foi responsivo se gerou um resultado de pelo menos 3. Seja θ a probabilidade posterior de que o governo é responsivo: então, θ (resultado ≥ 3) = 1. Os cidadãos podem impor a obrigação de responsividade por uma simples regra retrospectiva: votar “Sim” (manter os ocupastes dos mandatos), se o bem-estar for de, pelo menos, 3; e votar “Não”, se isso não ocorrer. Como os resultados para os cidadãos são mapeados apenas em função das ações do governo, o padrão retrospectivo de decisão de voto imporá a obrigação da responsividade.(23)

As coisas se tornam mais complicadas quando a situação observada é a da Tabela 2.

TABELA 2

		Governo	
		A	B
Natureza	"Boa"	0,5	1,4
	"Ruim"	0,2	1,3

Agora, a mesma regra retrospectiva simples ("votar a favor, se o resultado for de pelo menos 3") já não mais forçará a obrigação de responsividade. Diante dessa regra, os governos escolherão "B", se as condições forem boas, os cidadãos ganharão 4 e votarão a favor do governo, mas teriam ganho 5 se o governo tivesse escolhido "A". É claro que os cidadãos poderão continuar a fazer inferências exclusivamente do ponto de vista do seu bem-estar sobre as políticas do governo: eles sabem que $?' = 1$, se o resultado for 5 ou 3. Portanto, poderiam definir uma regra retrospectiva que induzisse à responsividade: "Votar *a favor*, se o resultado for de pelo menos 3; e votar *contra*, se o resultado for 4 ou 2."⁽²⁸⁾ Mas essa regra exige um conhecimento altamente sofisticado: os cidadãos precisam saber que política gera qual resultado em cada situação.

Porém, mesmo que os cidadãos dispusessem de boas teorias e se tivessem tanto conhecimento quanto o governo dos efeitos das políticas sobre os resultados, ainda assim poderiam ser incapazes de avaliar se o governo foi responsivo. Suponhamos que a estrutura de observação seja a da Tabela 3.

TABELA 3

		Governo	
		A	B
Natureza	“Boa”	0,5	2,3
	“Ruim”	0,2	1,3

Agora, os cidadãos não sabem se obtiveram 3 porque as condições eram boas, mas o governo era não-responsivo, ou se obtiveram 3 porque as condições eram más e o governo era responsivo. Se o mecanismo de responsabilidade política é necessariamente retrospectivo, a responsividade nem sempre pode ser imposta pelo voto retrospectivo, por julgamentos baseados apenas nos resultados observados.

Nessas condições, os cidadãos têm de condicionar suas decisões de voto a outra coisa, que não seja o desempenho passado dos governantes. Os dados de que os cidadãos dispõem incluem o que o governante realizou no passado para modificar as condições de bem-estar geral e individual, suas promessas para o futuro, as informações fornecidas pelos candidatos de oposição sobre as ações do governo, as promessas feitas por esses candidatos e algumas especulações sobre os tipos de político condicionadas tanto por essas informações quanto por outras pistas como identidades, símbolos ou características pessoais. Os cidadãos precisam utilizar todo tipo de informação que puderem obter.

Para ilustrar a maneira como podem utilizar essas informações, tomemos como hipótese que os cidadãos condicionam seu voto às mensagens transmitidas pelo governo: a probabilidade posterior de que o governo seja responsivo, r , leva em conta a mensagem emitida pelo governo sobre as condições de bem-estar. (29) Seja r a probabilidade posterior de que um governo seja responsivo, dada a mensagem que transmitiu sobre as condições, $r = 1$ “Boas”, “Ruins”}. Então, haverá dois equilíbrios. (30)

De um lado, um governo não-responsivo sempre obterá rendas em boas condições (de $m040$ que a probabilidade de fazê-lo é $(r = 1)$). Assim, se um governo anunciar que as condições são boas, a probabilidade posterior de que ele seja responsivo é r (“Boa”) = 1. Por sua vez, se o governo anunciar que as condições são ruins, pela regra de Bayes, a probabilidade posterior de que o governo seja responsivo é r (“Ruim”) < 1. Suponhamos agora que haja maior probabilidade de os eleitores votarem a favor de um governo que acreditam ser responsivo do que de um outro que consideram não-responsivo, de modo que $p(r)$ aumenta em r . Então, um governo sempre será não-responsivo se as “rendas”, R , (fixadas em 2 em nosso exemplo numérico) forem tais que: $R [p(\text{“boa”}, r = 1) - p(\text{“ruim”}, r=10)] > 0$.

Quando essa condição não se sustenta, há um equilíbrio no qual ela se mantém com um sinal de igualdade, que define unicamente a probabilidade de r , $0 < r < 1$, de que um governo não-responsivo extraia “rendas de monopólio” quando as condições são boas. O que importa é que a probabilidade de um governo obter “rendas de monopólio” é susceptível à regra de decisão de voto empregada pelos cidadãos. Essa probabilidade diminui quando os eleitores estão mais propensos a recompensar um

governo que admitiu o fato de as condições serem boas e punir um governo que anunciou condições ruins.

Por conseguinte, quando os cidadãos não podem deduzir o comportamento do governo pela observação direta dos resultados das políticas, são obrigados a fazer inferências a partir de quaisquer informações que obtiverem. Para induzir um comportamento responsivo, os cidadãos têm de punir alguns governos que, na realidade, agem de boa-fé. Da mesma maneira, não deixarão de recompensar alguns governos que agem de má-fé. Portanto, a responsabilidade completa não é possível (? = 0 não é um equilíbrio). Mas se os eleitores adotarem uma regra adequada de decisão de voto, poderão reduzir o risco de extração de “rendas de monopólio”.

Esse argumento levanta o problema institucional de saber se os cidadãos deveriam exigir que o governo seguisse determinadas políticas, por exemplo, aquelas que prometeram adotar durante a campanha eleitoral. Suponhamos que A foi a plataforma vencedora, o “mandato”. Será que a Constituição deveria incluir um mandato imperativo?

Observe-se em primeiro lugar que, em nenhuma democracia existente, os mandatos são imperativos: este é o argumento de Manin (1995), que apresentou evidências de que, embora a noção de responsabilidade política como execução de mandatos seja amplamente adotada pelos teóricos da democracia, na realidade as instituições não implementam essa noção em sistema democrático algum.(31) É verdade que os cidadãos podem agir por iniciativa própria, seja por meio de disposições constitucionais que restringem as ações admissíveis dos governos, seja pela imposição legal de referendos. Mas se elegem representantes para escolher políticas, não dispõem de um instrumento institucional para forçar esses representantes a seguir tais instruções. Os eleitores podem punir os políticos que traem seus mandatos apenas por ocasião da eleição seguinte, depois que os efeitos sociais da traição já se fizeram sentir. E como os julgamentos retrospectivos são inevitavelmente contaminados por resultados que foram alcançados através de desvios dos mandatos e pela mera passagem do tempo, os cidadãos não podem tornar obrigatório o cumprimento dos mandatos *per se*. Por que, então, não há mandatos imperativos? A história mostra que a principal razão é que os legislativos foram concebidos como organismos deliberativos. As pessoas querem que seus representantes aprendam uns com os outros. Além do mais, quando as pessoas não têm segurança de seus julgamentos, podem querer que os representantes consultem especialistas.(32)

Outra razão histórica foi a auto-restrição. As pessoas podem temer não só suas próprias paixões, mas também, se forem racionalmente ignorantes, precisam admitir que não sabem se têm opiniões corretas a respeito do impacto das políticas sobre os resultados. Por isso, têm motivos para dar ao governo alguma margem de liberdade para governar.(33)

Finalmente, as instituições devem levar em conta as mudanças nas condições. Nenhuma plataforma eleitoral pode especificar *ex ante* o que o governo fará em qualquer estado de natureza contingente: os governos devem ter alguma flexibilidade para lidar com a mudança de circunstâncias. Se, ao adotarem uma constituição, os cidadãos têm como certo que as condições continuarão a mudar e que os governos provavelmente serão responsivos, não desejarão confina-los aos limites de suas instruções. Uma constituição que inclui mandatos imperativos seria certamente pior se o valor esperado do bem-estar dos cidadãos fosse inferior ao mínimo que eles pudessem obter se deixassem a decisão nas mãos do governo, o que está associado ao equilíbrio no qual governos não-responsivos sempre se desviam em boas condições.(34) Se, ao adotarem uma constituição, os cidadãos têm colho certo que as condições serão ruins e os governos provavelmente serão responsivos, não desejarão emperrar o futuro governo por conta de suas instruções.

É por isso que instruções legalmente obrigatórias - mandatos imperativos - não são instrumentos viáveis para o controle dos cidadãos sobre os políticos. Ainda que nem sempre seja possível distinguir um governo responsivo de outro não-responsivo, esse controle tem de se basear em mecanismos de responsabilização *ex post*.

Em resumo, para induzir a responsividade:

1. Os eleitores devem adotar uma regra de decisão de voto adequada às circunstâncias. Votar a partir de uma análise puramente retrospectiva nem sempre funciona.(35) Mais importante ainda é que, quando os eleitores não podem inferir, apenas pela observação dos resultados, se o governo agiu ou não de boa-fé, precisam ouvir o que os políticos dizem, mas devem se manter céticos. (36)

2. Os eleitores devem estar dispostos a reeleger políticos que pareçam se preocupar com o seu bem-estar e punir os que não revelam a mesma preocupação. As duas faces dessa condição são importantes: se os políticos acharem que não terão condições de se reeleger, mesmo que se comportem bem, não terão nenhuma motivação para fazê-lo. (37)

Essas condições dizem respeito a um eleitor único (ou a um eleitorado composto de indivíduos homogêneos). Quando os cidadãos são heterogêneos, é preciso acrescentar outras condições.

3. Os eleitores devem se orientar de modo mais sociotrópico (38) do que se boiar pelo próprio bem-estar. Se não fizerem isso, o governo constituído pode manipular a agenda de modo a favorecer sua reeleição, ainda que ferindo os interesses de diferentes maiorias (Ferejohn, 1986). (39) Os estudos empíricos mostram que os eleitores tendem a ser sociotrópicos quando se trata da inflação, mas se interessam mesmo é por seus próprios rendimentos. Já as análises sobre o papel do desemprego não chegam a conclusões tão incisivas.

Entretanto, mesmo que os eleitores adotem uma regra de decisão de voto apropriada, mesmo que sejam sociotrópicos e se disponham a recompensar os políticos que se comportam bem, os governos somente são obrigados a prestar contas se as seguintes

condições institucionais estiverem presentes:

1. Os eleitores devem ser capazes de designar claramente quem é responsável pelo desempenho do governo. Sua capacidade de fazê-lo é limitada quando o governo é formado por uma coalizão. Essa capacidade é também limitada quando a Presidência da República e o Congresso são controlados por partidos diferentes. Há necessidade de uma teoria muito mais complexa do governo para resolver quem é responsável por quê, nessas circunstâncias.

2. Os eleitores devem ser capazes de destituir pelo voto os partidos responsáveis pela má performance do governo. Essa parece ser uma característica universal da democracia, mas, em alguns sistemas eleitorais, ela se torna quase impossível, haja vista a manutenção no poder da Democracia Cristã na Itália ou do LPD no Japão. Como disse Pasquino (1994, p. 25), referindo-se à Itália, “os partidos no poder pareciam expropriar a influência política dos eleitores, fazendo e desfazendo governos, em todos os níveis, e respeitando muito pouco os resultados eleitorais”.

3. Os políticos devem ter incentivos para desejar a reeleição.(40) Essa condição se torna problemática quando há restrições à reelegibilidade e, principalmente, quando os partidos políticos não são organizações burocráticas permanentes, que dêem aos militantes oportunidades de fazer carreira. Paldam (1991) constatou que a estabilidade do sistema partidário, e não só a clareza da escolha, influencia os coeficientes das funções de apoio político.

4. Embora algumas vantagens advenham do mandato,(41) de forma a incentivar os que o detêm para que promovam políticas responsivas, o mandato não pode ser explorado para assegurar chances de reeleição.

5. Deve haver uma oposição para acompanhar e controlar o desempenho do governo e para informar os cidadãos. A rigor, qualquer concepção razoável de controle sobre políticos deve estar centrada no papel da oposição.

6. Os mecanismos de responsabilidade política devem ser não só “verticais” - dos políticos eleitos para os eleitores, como “horizontais” de um ramo do governo para outro. O Legislativo deve desempenhar um papel ativo na deliberação e formulação de medidas políticas.(42) Por sua vez, o Executivo deve ser capaz de controlar a burocracia (Dunn & Uhr, 1993).(43)

7. Devem existir instituições, independentes de outros órgãos do governo, que proporcionem aos cidadãos as informações necessárias ao aperfeiçoamento de sua avaliação posterior das ações do governo, e não só dos resultados. Essas instituições incluem: 1) algum tipo de órgão capaz de garantir a transparência das contribuições de campanha; 2) um setor de auditoria independente do Estado, um Auditor Geral (World Bank, 1994, p. 32), nos moldes da *controlia* chilena; e 3) uma secretaria do ombudsman, que funcione como veículo do controle popular sobre a burocracia. Como disse uma comissão australiana, essas seriam “as agências de responsabilidade política” (Duna & Uhr, 1993).

8. Os eleitores devem dispor de Instrumentos institucionais que lhes permitam recompensar e punir governos pelos resultados produzidos em diferentes esferas. Mas as eleições são um instrumento intrinsecamente rudimentar: os eleitores têm uma só decisão a tomarem relação a todo um pacote de políticas governamentais (Stigler, 1975; Stiglitz, 1989, p. 24-5).

O somatório dessas condições parece difícil de enfrentar. Mas sugere as condições que devem ser satisfeitas para que os cidadãos possam controlar os governos: um sistema partidário bem definido, com partidos estáveis, uma oposição vigorosa, e limitações impostas aos ocupantes do poder; um efetivo sistema institucional de controles (*checks and balances*); um nível satisfatório de informações que tratem dos aspectos gerais do desempenho econômico; e mecanismos não-eleitorais de controle sobre áreas específicas de políticas ou determinados órgãos do governo. Cabe observar que, mesmo que não possa garantir a responsabilidade política, a democracia ainda a torna mais possível do que os regimes alternativos.(44)

Conclusão

A reforma do Estado deveria ser concebida em termos de mecanismos institucionais por meio dos quais os governos pudessem controlar o comportamento dos agentes econômicos privados e os cidadãos controlar os governos. A questão de saber se um Estado neoliberal é ou não superior a um Estado intervencionista não pode ter uma resposta genérica, pois as conseqüências sociais da intervenção dependem da configuração institucional específica, bem como das condições econômicas recebidas do passado. Mas o Estado neoliberal é, na melhor das hipóteses, uma referência para avaliar as virtudes da intervenção estatal: dado que as alocações do mercado não são evidentes, desqualificar o Estado não é um objetivo razoável para a sua reforma.

Feitas essas conclusões, ainda preciso esclarecer dois aspectos: 1) a relação entre a eficiência e outros critérios, como objetivos da intervenção do Estado na economia; e 2) a relação entre essa concepção da reforma do Estado e as propostas alternativas.

A análise até aqui desenvolvida tomou como critério a eficiência, pois este é o único padrão de comparação para contrapor o preceito neoliberal a outras concepções. Há, porém, outras razões, além da eficiência, que podem levar os governos a intervir na economia.

O capitalismo é um sistema em que a maioria dos recursos produtivos é de propriedade privada. Contudo, no capitalismo, a propriedade se distingue institucionalmente da autoridade política: essa separação é necessária para a subsistência dos mercados. Em conseqüência disso, há dois mecanismos por meio dos quais se faz a alocação de recursos em diferentes usos e sua distribuição pelas famílias: os mercados e o Estado. Os indivíduos são simultaneamente agentes do mercado e cidadãos. Os mercados são mecanismos nos quais recursos escassos são alocados por seus proprietários: as pessoas votam em favor de alocações munidas dos

recursos que possuem e estes sempre são distribuídos de modo desigual. O Estado é também um sistema que aloca recursos, incluindo os que não possui, com direitos distribuídos de modo diferente do que fazem os mercados.

A alocação de recursos resultante de um funcionamento livre dos mercados pode diferir da que decorre de um processo democrático, não só porque os mercados podem ser ineficientes, como também porque o povo, no singular, segundo a aceção do século XVIII, pode decidir por objetivos diferentes daqueles que seriam maximizados quando o povo age como agente do mercado.

As preferências expressas por intermédio do processo político podem ser diferentes das que são concretizadas por meio dos mercados devido a questões de justiça distributiva. A distribuição de renda gerada pelos mercados depende dos recursos naturais iniciais dos agentes, e essa distribuição pode ser coletivamente considerada injusta. A segurança pode ser uma outra explicação para a diferença. Os mercados não oferecem garantias contra todos os riscos e não podem fazê-lo, pois algumas formas de seguro envolvem *moral hazards* demasiados. Não há mercado privado para o seguro contra o desemprego porque o *moral hazard* implícito nesse tipo de seguro exige um monitoramento coercitivo (Gassmann & Weggler, 1989). Mas as pessoas podem desejar mais segurança do que os mercados são capazes de oferecer. (45) A solidariedade seria uma outra explicação, como observou Diamond (1994, p. 6): “Quando acontece um grande terremoto, muitas pessoas dão contribuições para ajudar as vítimas. Diante dessas atitudes e ações do público, é natural que os políticos votem a favor de contribuições semelhantes por parte dos cofres públicos”.

Embora a justiça, a segurança ou a solidariedade apareçam como óbvios candidatos a constituir objetivos coletivos não-atendidos pelos mercados, não há razão para limitar esses objetivos a fatores econômicos. A beleza é um objetivo tão legítimo quanto a - justiça: as pessoas podem querer preservar a ópera como forma de arte, mesmo que os agentes econômicos não se disponham a arcar com seus custos. A ópera pode ser um bem ecológico: um estoque cultural que as pessoas podem não querer esgotar, em atenção ao gosto estético das futuras gerações. Justiça, segurança ou beleza são objetivos que as pessoas talvez desejem realizar mesmo que os mercados sejam eficientes no sentido usual e mesmo que sua concretização seja economicamente dispendiosa.

Essa observação evidentemente coloca em questão o problema dos direitos. A soberania popular conflita com os direitos individuais. Com isso não estou dizendo que todos os veredictos da vontade popular, conforme expressos pelo processo democrático, devem ser implementados. A intervenção governamental deve ser limitada por um comprometimento com os direitos individuais, inclusive os da esfera econômica. Algum tipo de proteção a certos aspectos do direito de propriedade não só é normativamente justificável, como economicamente necessário. Há necessidade de princípios constitucionais para limitar o campo da intervenção estatal. O Estado precisa ser não só eficiente e responsável, mas também limitado. (46)

Finalmente, cabe dedicar algumas palavras à localização dessa versão da reforma do Estado entre outras propostas políticas. Já assinalamos que a proposta neoliberal corresponde a retirar do Estado toda capacidade de intervenção, restringindo suas funções econômicas a um mínimo condicionando a política econômica ao respeito a regras, ou delegando-a a órgãos que não são responsivos ao processo político. Segundo essa concepção, o Estado deveria se comprometer previamente com uma linha política, de modo a se tornar incapaz de ceder a tentações políticas decorrentes das inconsistências dinâmicas. Esse comprometimento prévio impõe uma forte limitação orçamentária aos atores privados, que são, assim, motivados a se comportar de modo responsável. Rejeitei essa prescrição com o argumento de que uma economia não pode funcionar eficientemente sob a disciplina do mercado: a forte restrição orçamentária impede alocações, *first-best*, porque os agentes econômicos precisam de certas formas de garantia para se disporem a assumir os riscos necessários. E mesmo que essa garantia inevitavelmente ocasione *moral hazards* e seleção adversa, o propósito da reforma do Estado, conforme sustentei neste artigo, é descobrir mecanismos institucionais que permitam ao Estado distinguir e devidamente sancionar as ações privadas que são e não são coletivamente desejáveis, bem como instituições que permitam aos cidadãos punir os governos que abusam do poder de intervir. Se essas instituições forem bem desenhadas, como defendi, mesmo na hipótese de gerarem apenas alocações *second-best*, no sentido de Pareto, estas podem ser superiores ao império irrestrito dos mercados.

Outro projeto que está presente na agenda política consiste em fomentar a participação. (47) É claro que a participação é importante, pois afeta a *mix* de interesses que integram *maximand* de um governo que quer se reeleger. No extremo, se aqueles que efetivamente exercem os direitos de cidadania são co-extensivos com interesses específicos com os quais o governo é conivente, então OS mecanismos de responsabilidade política serão capturados por esses interesses. A democracia é um sistema que concede direitos de cidadania à maioria dos indivíduos, lhas não cria automaticamente as condições sociais e econômicas necessárias para um efetivo exercício desses direitos (Przeworski et al., 1995). Por conseguinte, na medida em que as desigualdades econômicas e sociais limitam o acesso ao sistema político, até mesmo mecanismos de responsabilidade política bem desenhados podem acabar perpetuando as relações de classe. A participação ampla - e mais do que ela, uma melhor distribuição dos recursos disponíveis que capacitem ao exercício da cidadania - é, portanto, necessária para que os mecanismos de responsabilidade possam funcionar. Mas a participação não é suficiente (48) a não ser que os participantes efetivamente tenham condições de monitorar o desempenho dos órgãos supervisionados e disponham de instrumentos para recompensar ou punir, a participação será impotente e apenas simbólica. (49) A questão de saber se os governos podem ser controlados é anterior à questão de quem exerce esse controle.

Portanto, na minha opinião, a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da qualidade da democracia. A reforma do Estado deveria ser orientada pelo objetivo de configurar instituições que permitam à sociedade realizar seus objetivos coletivos, dentro de limites constitucionais, por conferirem ao governo a capacidade de intervir na economia e por submetê-lo ao

controle popular.

NOTAS

* Conferência proferida durante o 19º Encontro Anual da ANPOCS em Caxambu, em novembro de 1995. Trata-se de uma versão revisada de um artigo preparado para o seminário sobre “Desigualdade, *welfare state* e valores sociais”, El Escorial, Espanha, em 12/14 de julho de 1995. Várias idéias sobre o papel econômico do Estado surgiram de discussões com Zhiyuan Cui, e as que se referem à responsabilidade política decorreram de debates com Bernard Manin e Susan Stokes. O autor agradece os comentários de Pranab Bardhan, Samuel Bowles, José Antônio Cheibub, Hernan Cortés, Vicente Donoso, Jon Elster, James Fearon, Russell Hardin, Fernando Limongi, Bernard Manin, José Maria Maravall e Susan Stokes.

1. Por exemplo, em um artigo datado de 1991, Rebelo escreve: “Para separar os efeitos da taxação dos efeitos, dos gastos do governo, assumo a hipótese, ao longo do artigo, de que essa renda é utilizada para financiar o consumo de bens que não afetam a utilidade marginal do consumo privado, ou as possibilidades de produção do setor privado” (p. 505); mas logo adiante o autor se dá conta de que “todos os modelos estudados neste artigo sugerem que a taxa de crescimento deveria ser baixa nos países que têm alíquotas altas de imposto de renda (...)” (p. 519). Essas idéias não passam de pré-noções adornadas matematicamente.

2. Esses argumentos constam de inúmeros modelos de “*rent-seeking*” (Buchanan et al., 1950; Tollison, 1982) e de “política de grupos de pressão” (Becker, 1958 e 1983). [*Rent-seeking* será traduzido por busca de rendas “de monopólio”. As *rents* indicam ganhos, vantagens ou privilégios particulares, de natureza econômica ou não, monopolizados por terem sido extraídos ou recebidos (e proporcionados) a alguém por conta de seu poder de mercado em uma dada situação. Traduzo, então, o termo *rents* por “rendas de monopólio”, ou simplesmente “rendas”, que devem ser entendidas neste contexto [NT]

3. O pesadelo neoliberal, de acordo com Young (1982), é representado pelo caso de duas empresas que fazem *lobby* junto às autoridades do governo, uma querendo introduzir uma tarifa protecionista para determinada indústria e a outra, não; cada uma convida um político para jantar, na esperança de convencê-lo. Mesmo que a tarifa não seja introduzida, de modo que, em último caso, nenhuma ineficiência tenha resultado do *lobby*, a simples existência deste, ao lado do fato de que poderia ter havido uma intervenção do Estado, já é um desperdício de recursos.

4. Presume-se que o tamanho do governo tenha atingido seu ponto ótimo quando os produtos marginais dos setores público e privado, relativamente ao estoque de capital (Barro, 1990) e ao emprego, são iguais. Assim, a decisão de aumentar ou diminuir o tamanho do Estado depende da relação entre seu tamanho atual e o nível ótimo. Demonstrações econométricas do pequeno tamanho do governo na maioria dos países, de acordo com esse critério, se encontram em Ram (1986) e Cheibub & Przeworski (1995).

5. Como chegar a esse “insulamento” é uma questão a discutir. O aspecto mais controverso é se o autoritarismo é necessário para promover tal isolamento. Haggard (1990, p. 262) argumenta que: “como os arranjos políticos autoritários conferem às elites autonomia frente às pressões distributivas, eles aumentam a capacidade do governo para obter recursos, prover bens públicos e impor custos de curto prazo associados à eficiência do ajuste econômico”. Bardhan (1990, p. 5) contesta esse raciocínio: “Não é tanto o autoritarismo, em si mesmo, que faz diferença, mas a extensão do insulamento (ou “autonomia relativa”) que os responsáveis pelas decisões possam criar para fazer frente à devastação causada pela política imediatista do “*pork barrel*”. E afirma ainda Bardhan (1988): “O autoritarismo não é liem necessário nem suficiente para criar esse insulamento”. [*Pork-barrel* indica a distribuição de projetos ou verbas governamentais que rendem dividendos políticos-tal como posições, empregos ou gastos públicos - a um distrito político e a seu representante parlamentar, em troca de votos [NT]

6. Uma maneira de entender mercados incompletos é considerar que as pessoas sabem que futuramente estarão realizando transações (Diamond, 1994, p. 8). Por sua vez, um bom método de pensar a respeito de informações imperfeitas é considerar que os agentes aprendem observando as ações dos demais, inclusive a sua disposição para comprar e vender (Stiglitz, 1994).

7. Nesse contexto, o problema da busca de rendas de monopólio se torna ambíguo: algumas atividades de busca dessas rendas podem ser fontes de informação economicamente úteis e algumas delas proporcionam incentivos desejáveis. Hellman et al. (1995) afirmam, por exemplo, que os governos deveriam criar oportunidades de obter “rendas de monopólio” para certos intermediários financeiros e para determinadas empresas produtivas. Mork (1993) afirma que, na presença de externalidades positivas, a busca dessas rendas, ainda que por si só implique desperdício, pode contribuir para a melhoria das condições de bem-estar.

8. Stiglitz (1993) formula uma crítica arrasadora dos mercados financeiros.

9. Este íntimo argumento não é simples. Stiglitz (1989, p. 21) alega que o Estado é uma organização compulsória que pode obrigar os indivíduos a tomar parte em projetos dos quais não participariam por vontade própria, e, o que é mais importante, a pagar impostos em valores que não podem ser discutidos. O que não fica claro é em que momento a natureza compulsória do Estado implica que ele não precisa se ajustar à condição de participação, ao lidar com os agentes privados. Fudenberg & Tirole (1993, p. 245) assinalam que “em certas situações (principalmente aquelas em que o principal é o governo), as condições de racionalidade individual ou de participação (...) não são impostas”. Entretanto, se os indivíduos podem ser compelidos pelo Estado a participar de certos programas, como o de seguro, impor a obediência é custoso. Além disso, no capitalismo, os indivíduos podem, embora não irrestritamente, deixar de utilizar seus recursos de forma produtiva: podem se abster de investir, deixar as máquinas ociosas ou parar de trabalhar (Aumann & Katz, 1977). Por outro lado, a condição de compatibilidade de incentivo implica que o poder compulsório do Estado é restringido pela natureza incompleta das informações que possui. (Bos, 1989, pp. 120-1).

10. É confortador saber que o Banco Mundial (1994, p. 12) considera que “a responsabilidade política está na essência do bom governo e tem a ver com fazer os governos se responsabilizarem por suas ações”.

11. Há bons e maus comprometimentos. Suponhamos a seguinte situação sugerida por Calmfors & Horn (1995): no início do seu mandato, o governo anuncia que, se os sindicatos pressionarem por aumentos de salário e provocarem desemprego, ele não acomodará a situação expandindo o emprego público. Mas, chegada a época das eleições, o governo quer vencer e abre vagas de emprego. Desse modo, o anúncio inicial não merece crédito, os sindicatos forçam aumentos de salários, o governo concilia e o resultado é subótimo. O governo tem de estabelecer um comprometimento prévio, seja de acordo com regras, seja por delegação. Este é um bom comprometimento, defendido pelos neoliberais, assim como por Elster (1995). Mas suponhamos que o governo não tenha estabelecido o comprometimento prévio, os sindicalistas tenham provocado uma elevação dos salários e o momento das eleições tenha chegado. Agora, o governo de se aumentar o emprego público. Mas os sindicatos prevêm que, uma vez reeleito, o governo possa despedir os novos funcionários públicos. Nessa situação, O governo se compromete a não fazê-lo, por exemplo, aprovando uma lei de “inamovibilidade” dos funcionários públicos. Este é um mau comprometimento. Pensemos na diferença acarretada pelos dois comprometimentos, em termos de estrutura temporal, recorrendo à analogia do Ulisses, de Elster (1979). No caso do bom comprometimento, Ulisses prevê, no período 1, que vai ouvir as sereias no período 2, e toma sua decisão antes de ouvi-las. No caso do mau comprometimento, ele já as ouviu no período 1 e assume o comprometimento por estar entregue ao seu canto. Se os governos de fato se comprometem por já estarem reagindo às pressões dos interesses particulares, seu comprometimento prévio não será ótimo. (Para uma discussão desse argumento, ver Przeworski & Limongi, 1993; e também Elster, 1995, incluindo o comentário de Przeworski).

12. Laffont & Tirole caracterizam os governos dos dois períodos pelas mesmas probabilidades de serem honestos, e é por isso que concluem que o comprometimento é melhor quando os governos não são nem obviamente honestos, nem obviamente desonestos. A impressão que fica é que seu modelo supõe que a decisão por arbítrio será melhor se o primeiro governo for desonesto e o segundo, honesto; em caso contrário, o comprometimento será melhor.

13. No original, *Accountability and Responsiveness*. A tradução do primeiro termo por “responsabilidade política” já existe na literatura da área, embora o sentido exato seja “prestar contas a”. Na seqüência do texto, o autor utiliza o segundo termo, “*responsiveness*”, entre aspas, dando a entender que está atribuindo à palavra um significado específico (que se torna claro com o prosseguimento da leitura), numa extensão do seu sentido usual de “responder favoravelmente a”, “reagir favoravelmente a”. Para não recorrer seguidamente a transposições pesadas, preferi construir um substantivo num o radical “responsivo” que existe em português, no sentido de “que responde” – e acrescentar o sufixo “dade”, solução que me parece logicamente possível [NT].

14. Um “mecanismo de responsabilidade” pode, então, ser definido como um inventário que inclui desde os atos e mensagens dos agentes até as sanções dos principais. As eleições representam uma “renovação contingente” desse mecanismo, em que as sanções existem para prolongar ou não o mandato dos agentes.

15. Esse conceito de responsabilidade é passível de várias críticas que não podem ser discutidas nos limites deste artigo: 1) é possível que não haja uma regra majoritária de equilíbrio; 2) a eficiência pode conflitar com a liberdade; 3) as pessoas podem fazer diferentes julgamentos das políticas *ex ante* e *ex post*; 4) elas podem ser míopes. Uma outra questão é saber se o governo “responsivo”, pelo critério de Stokes, é “representativo”, ou “bom”, por algum outro critério. “Ser responsivo” não é o mesmo que “ser representativo”, quando se acredita que, embora o “bem-estar social” não seja identificado pela agregação de utilidades ordinais, pode ser identificado pela agregação que segue uma regra de utilidades cardinais comparada no plano interpessoais. E “representativo” pode não ser o mesmo que “bom”, se quisermos assumir que as preferências individuais não são o melhor padrão para avaliar o bem-estar coletivo. Sobre esses assuntos, ver ensaios incluídos em Sen & Williams (1982).

16. Essa maioria não precisa ser a mesma que elegeu o governo. Suponhamos que, desconhecendo um certo estado de natureza, isto é, possuindo informações incompletas, a maioria elegeu o governo que propunha a plataforma A. Caso esse estado de natureza tivesse sido conhecido, algumas pessoas teriam votado de modo diferente e a maioria teria escolhido a plataforma B. Nessa situação, o governo é responsivo se adotar a plataforma B, a linha de ação que se baseia em informações completas, ainda que suas orientações sejam diferentes da plataforma vitoriosa (A), que recebeu o “mandato”.

17. Podem também ser responsáveis sem ser responsáveis. De um lado, os governos podem ser benevolentes: podem agir no interesse público, mesmo sem enfrentar sanções. De outro, a relação de responsabilidade pode ser indireta: em Dunn & Uhr (1993), assim como no *Plano diretor de reforma do Estado* (1995, p. 28), do Brasil, se desejaria que as burocracias fossem responsivas aos cidadãos-clientes, mas prestassem contas apenas ao Poder Legislativo, supostamente porque este presta contas aos clientes.

18. As conseqüências da ignorância racional dos cidadãos sobre as relações causais entre políticas e resultados são assinaladas por Salmon (1993)

19. Como afirmou Madison (*in* Wills, 1982, p. 170): “A meta de toda constituição política é ou deveria ser, em primeiro lugar, colocar o governo de homens dotados de grande sabedoria, e de máxima virtude, para discernir e buscar o bem comum da sociedade; em segundo lugar, tomar as precauções mais eficazes possíveis para conservar esses homens virtuosos enquanto se mantiverem no exercício de sua função pública.

20. No Brasil, pessoas de qualificação equivalente recebem uma renda dez vezes mais inferior se estiverem no setor público, e não na iniciativa privada. Nessa situação, é preciso muita dedicação para servir ao governo e o custo pela perda do emprego deve ser muito baixo. Aliás, nos Estados Unidos, parece que os cargos políticos representam para muitas pessoas apenas um bilhete de passagem para o setor privado. O senador Packwood, por exemplo, declarou que tinha esperança de se tornar – se um lobista, ganhando cerca de 500, 600 ou 400 mil dólares” (*The New York Times*, 10/9/1995 p. 20). Stiglitz (1993, p. 36) afirma que tais diferenças em recursos devem ser levadas em conta na elaboração dos mecanismos de regulação. “Os recursos administrativos de que o governo dispõe são essenciais para a efetividade de seu desempenho. As limitações impostas aos salários dos funcionários públicos, assim como outras restrições orçamentárias, colocam os fiscais do governo numa situação de mercado desvantajosa. Dá para imaginar que um funcionário público com um salário anual de US\$ 15 mil (ou mesmo de US\$ 45 mil) tenha condições de investigar tramadas por contadores que ganham US\$ 100 mil por ano? Quanto mais complexa for a estrutura regulatória, maior será a importância da disparidade de recursos.” Se é assim, por que, então, não se aumentam os salários dos contadores do governo? Note-se que Menem deu um aumento para a burocracia incumbida da arrecadação de impostos e conseguiu elevar a receita fiscal de 17,6 por cento do PNB, em 1989, para 25,0 por cento em 1992.

21. A versão genérica desse modelo é a seguinte: os detentores de mandato maximizam votos, $V(W, M)$, os quais crescem W , bem-estar dos cidadãos, e M , contribuições da campanha. Essas contribuições são obtidas através da venda de políticas que afetam negativamente o bem-estar dos cidadãos, de modo que $W_m < 0$. No ponto máximo, $V_w/V_m = -W'_m$ onde a expressão anterior ao sinal de igualdade identifica a isocurva de votos mais alta, sujeita ao preço do bem-estar dos cidadãos em termos de contribuições de campanha.

22. Cabe perguntar, então, porque as contribuições privadas não são abolidas de vez. Laffont & Tirole (1990) argumentam que alguns políticos encontrariam meios de burlar a proibição. Se isso for verdade, e se o dinheiro realmente comprar votos, estaremos diante de um processo de seleção adverso, no qual os políticos desonestos teriam maior probabilidade de se eleger.

23. Ao que parece, sabemos muito pouco sobre a manipulação da opinião pública. Para análises sobre manipulação política em relação a assuntos econômicos, ver Przeworski (1995) e Stokes (1995a).

24. Note-se que a imprensa, os grupos de interesse e as associações voluntárias também exercem esse papel (como sublinha Arnold, 1993), e os partidos de oposição têm um interesse especial em convencer os eleitores de que o governo não vem se desempenhando à altura de suas possibilidades, pois a recompensa da oposição é ganhar o poder.

25. Ver Dasgupta (1993), para um modelo de convivência entre partidos e o argumento de que se deveria subsidiar novos partidos.

26. No caso alai simples de um mundo constituído de apenas dois períodos, os políticos com mandato escolhem as políticas com o objetivo de maximizar $R + p(R)V$, onde:

R são as rendas no período 1;

ρ é o fator de desconto no futuro; $p(R)$ é a probabilidade de ser reeleito, $p_R < 0$, $p_{RR} < 0$;

V é o valor atribuído a ser reeleito, que pode incluir futuras “rendas de monopólio” assim como a utilidade de ocupar o cargo *per se*. A solução desse problema é dada implicitamente por:

$$-dp/dR = 1/\rho V$$

Dessa maneira, quanto mais os políticos se orientarem pelo futuro e quanto mais alto for o valor atribuído à reeleição, mais baixas serão as “rendas de monopólio” que extraem.

27. Os modelos de responsabilidade de Ferejohn (1986) e de Grossman & Noh (1990) se baseiam implicitamente nessas possibilidades de observação.

28. Este é um “esquema de apoio variável”. Ver Rasmussen, 1989, p. 149.

29. Note-se que os governos também divulgam mensagens nos dois exemplos anteriores: faz parte de suas obrigações explicar e justificar suas ações para o público. Aliás, Dunn & Uhr (1993, p. 2) consideram que essa obrigação define um significado de “responsabilidade”. Mas, se os cidadãos podem raciocinar a

partir dos resultados para as ações, essas mensagens não transmitem nenhuma informação adicional.

30. Este modelo é uma simplificação de Laffont & Tirole (1994, Cap. 16).

31. E tampouco admitem a revogação de mandatos.

32. Sabemos, pela psicologia cognitiva, que as pessoas não pensam de modo coerente sobre os riscos e tendem, de modo geral, a estimá-los erroneamente. Breyer (1993) solicitou a opinião de um comitê de especialistas em exportação para avaliar esses riscos. Destler (1992, p. 253) fez o mesmo com relação a medidas de proteção comercial.

33. Este argumento é enfatizado por Schumpeter (1942) e, mais recentemente, por Salmon (1993).

34. Recorrendo ao nosso exemplo numérico, o mandato imperativo é seguramente pior que o arbítrio do governo, $v(1 - ?) > v/3$, onde, só para lembrar, v é a probabilidade de que as condições sejam boas e $(1 - ?)$ de que o governo seja um *rent-seeker*.

O valor esperado, sob o mandato imperativo, é:

$$E(\text{mandato}) = v * 5 + (1-v) * 3 = 2 + 3v$$

O pior valor esperado, nas condições de arbítrio do governo, é:

$$E(\text{arbítrio?} = 1) = v * 5 + (1-?) * 3 = 3 + 3? * v$$

35. Estudos empíricos mostram que as considerações prospectivas parecem ter o mesmo peso de julgamentos retrospectivos, nas decisões de voto (Fiorina, 1981; Kinder & Kiewit, 1979; e Lewis Beck, 1988).

36. Uma questão que se coloca é se os eleitores devem dar algum crédito às promessas dos candidatos de oposição, ou toma decisões a partir de alguma avaliação dos governantes. Se todos os políticos são iguais, a seguinte combinação de estratégias constitui um equilíbrio: suponhamos que, em uma seqüência de eleições, os eleitores são crédito a cada um dos sucessivos candidatos oposicionistas que lhes prometem uma situação melhor do que a criada pelos atuais governantes. Nesse caso, estes últimos, sabendo que de todo o jeito vão perder, independentemente do que façam, seguirão as políticas auto-interessadas de seus predecessores, e isso ocasionará um desastre. Os eleitores não terão nada a perder acreditando no opositor etc. O desespero alimentará a esperança, e a esperança acabará em desespero. Cabe notar que em diversos países, desde a Polônia até o Brasil, esses ciclos têm se repetido várias vezes (Guillermo O'Donnell foi o primeiro a chamar atenção para esses ciclos).

37. Grossman & Noh (1990) sublinham este argumento. As conclusões de Remmer (1991) a esse respeito são assustadoras: em todas as 21 eleições realizadas na América Latina entre 1982 e 1990, a parcela de voto no governo caiu. A média foi de -13,1 e o coeficiente de regressão da participação do governo no desempenho econômico foi de cerca de -21. Paldam (1991, p. 24), em compensação, descobriu uma média de mudança menor, mas ainda negativa, com 190 pares de eleições realizadas nos países da OCDE: - 1,6. Paldam concluiu então que “é preciso admitir que as pessoas não gostam absolutamente de ser governadas ou que, no mínimo, elas gostam de mudanças”.

38. No original, *sociotropic*. O termo não é encontrado nos dicionários da língua inglesa e também inexistente em português. O segundo componente da palavra (*tropic*) parece provir de Tropos (como tropismo) indicando, em português e em inglês, a idéia de “orientação para”, “atração por”, agregada ao primeiro componente (*socio*), cujo sentido é evidente. Já que a construção da palavra é logicamente possível em português, fiz apenas um aporuguesamento do termo, e o seu sentido é intuitivo, na seqüência do texto [NT].

39. Dewatripont & Roland (1992) demonstraram, no contexto de reformas econômicas, que, pelo controle da agenda, o governo pode obter, em dois turnos, o apoio majoritário pelas reformas que não conseguiria reunir no primeiro, mesmo que os eleitores saibam o que vai ser proposto no segundo turno. O comentário dos autores é muito franco: “Demonstrou-se que, sob a regra majoritária, o governo tem a possibilidade de conquistar *uma maioria de votos favorável a um plano de reformas que, com o tempo, fere os interesses da maioria (...)*” Esses resultados sugerem que, em um contexto dinâmico, as limitações do processo democrático não devem ser superestimadas como obstáculos à introdução de reformas que aumentam a eficiência.

40. Hamilton (in Wills, 1982, p. 470) escreveu o seguinte: “Um efeito adverso da exclusão seria a redução dos estímulos para o bom comportamento. Poucos homens não deixariam de ser menos zelosos no cumprimento de um dever se estivessem conscientes de ter que desistir das vantagens do cargo a que se vincula aquele dever, dentro de um determinado prazo, do que se pudessem alimentar a esperança de conquistar, por mérito, uma prorrogação daquelas vantagens. Essa opinião é indiscutível, desde que se admita que o desejo de recompensas é um dos mais poderosos estímulos para o comportamento humano; ou que a melhor maneira de assegurar a fidelidade dos seres humanos é fazer com que seu interesse coincida com seu dever”.

41. Por exemplo, as medidas adotadas por Fernando Henrique Cardoso, como ministro da Fazenda, foram deliberadamente programadas para produzir efeitos visíveis na época das futuras eleições presidenciais. A oposição tentou convencer os eleitores de que se tratava de uso indevido do cargo público, mas seus apelos foram em vão. Os eleitores estavam dispostos a desculpar a manipulação de vantagens partidárias, desde que os resultados lhes parecessem benéficos.

42. Os mecanismos horizontais de prestação de contas não só obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos do governo, como servem para informar os cidadãos. O poder de emitir decretos encurta esse processo e priva os cidadãos da oportunidade de se informar sobre as virtudes das políticas. Privando o Legislativo de sua função deliberativa e os cidadãos do acesso à informação sobre os méritos relativos de projetos alternativos, os decretos reduzem a eficácia dos mecanismos de responsabilidade. De fato, o governo por decreto gera a presunção de que o governo está escondendo dos cidadãos, assim como dos legisladores, certas razões para a escolha de determinadas políticas.

43. Apesar da notória importância do problema, nada comentei sobre as burocracias, pois esse é um osso duro de roer. Dunn & Uhr (1993, p. 2) insinuam que mal sabemos refletir sobre as relações do agente principal: “não há nenhuma clareza sobre o papel que compete aos funcionários do Executivo como representantes do povo. Serão eles agentes do governo ou do povo? No primeiro caso, deverão responder basicamente ao Executivo, que lhes dá emprego, ou ao Legislativo, que paga seus salários?”

44. O' Flaherty (1990) demonstrou que, em condições saudáveis, a regra majoritária é o único instrumento capaz de minimizar a soma de dois erros: o erro de tipo I, de jogar fora bons governos e o erro de tipo II, de conservar maus governos.

45. Por exemplo, uma pesquisa polonesa realizada em 1990 mostrou que, enquanto 72,2 por cento dos entrevistados apoiavam a privatização, 53,2 por cento preferiam trabalhar para empresas públicas (*Zycie Warszawy*, 25/06, p. 4).

46. Com a palavra “limitado” quero dizer que é preciso assegurar os cidadãos de que há certas coisas que o Estado não pode fazer por eles. Mas “limitado” não é o mesmo que “pequeno”.

47. Este parágrafo deve muito aos comentários de Pranab Bradhan e Sam Bowles.

48. Observe-se que me refiro exclusivamente à participação por mecanismos eleitorais. Mas as eleições são um instrumento rudimentar de controle sobre os governos: problemas de supervisão administrativa - a relação entre políticos e burocratas - poderiam ser mitigados pela participação popular direta no processo burocrático de tomada de decisões. Além disso, a participação não deve se limitar ao campo da política: há antigos e conhecidos argumentos a favor da participação popular nas decisões das empresas privadas. Contudo, vários comentários que recebi a uma versão anterior deste artigo me fizeram ver que esses temas constituem um outro campo de sérias dificuldades, nas quais prudentemente resolvi não me meter.

49. Observe-se que O Banco Mundial, defensor da participação, é reticente quanto ao seu efeito, assinalando que “as abordagens participativas produzem

melhores projetos numa extensão que varia de setor para setor” (1994, p. 46).

BIBLIOGRAFIA

- ARNOLD, Douglas. (1993), “Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives?”, in L.C. Dodd & B.I. Oppenheimer (orgs.), *Congress Reconsidered*. 5ª edição, Washington, CQ Press.
- ARROW, Kenneth J. (1971), “Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities”, in M.D. Intriligator (org.), *Frontiers of Quantitative Economics*. Amsterdã, North-Holland.
- AUMANN, Robert J. & KATZ, Mordecai. (1977), “Power and Taxes”. *Econometrica* 45: 1. 137-61.
- BARDHAN, Pranab. (1988), “Comments on Gustav Ranis’ and John C.H. Fei’s Development Economics: What Next?”, in G. Ranis & T.P. Schultz (orgs.), *The State of Development Economics. Progress and Perspectives*. Oxford, Basil Blackwell, pp. 137-8.
- _____. (1990), “Symposium on the State and Economic Development”. *Journal of Economic Perspective* 4: 3-9.
- BARRO, Robert J. (1990), “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”. *Journal of Political Economy* 98: 103-26.
- BECKER, Gary S. (1958), “Competititon and Democracy”. *Journal of Law and Economics* 1: 105-9.
- _____. (1983), “A Theory of Competititon among Pressure Groups for Political Influence”. *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- BOS, Dieter. (1989), “Comments 3”, in J.E. Stiglitz et al. (1989).
- BREYER, Stephen. (1993), *Breaking the Vicious Circle: Towards Effective Risk Regulation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- BUCHANAN, J.M., TOLLISON, R. & TULLOCK, Gordon. (orgs.). (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*; College Station, Texas A&M University Press.
- CARR, Jack L. & BHANOJI RAO, V. V. (1989), comentários publicados na *American Economic Review*, 79: 267-84.
- CHEIBUB, José Antônio & PRZEWORSKI, Adam. (1995), *An Econometric Evaluation of the Impact of Government Spending on Economic Growth*. Working Paper 7. Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- COASE, Ronald H. (1960), “The Problem of Social Cost”. *The Journal of Law and Economics* 3: 1 - 44.
- COWDEN, Jonathan A. & HARTLEY, Thomas. (1992), “Complex Measures and Sociotropic Voting”. *Political Analysis* 4: 75-95.
- CRAIN, Mark W. (1977), “On the Structure and Stability of Political Markets”. *Journal of Political Economy* 85: 829-42.
- CUI, Zhiyuan. (1992), *Incomplete Markets and Constitutional Democracy*. Manuscrito, Universidade de Chicago.
- CUKIERMAN, Alex. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge, Mass, MIT Press.
- DASGUPTA, Partha. (1993), *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford, Clarendon Press.
- DESTLER, I.M. (1992), *American Trade Politics*. 2ª edição. Washington, Instituto for International Economics.
- DEWATRIPONT, M. & ROLAND, G. (1992), “Economic Reform and Dynamic Political Constraints”. *Review of Economic Studies*, 59: 703-30.
- DIAMOND, Peter. (1994), *On the Political Economy, of Trade, Notes of a Social Insurance Analyst*. Trabalho elaborado para um seminário comemorativo do 60º aniversário de Jagdish Bhagwati, 11 e 12 de novembro.
- DUNN, Delmer D. & UHR, John. (1993), *Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments*. Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association. Washington, 2-5 de setembro.
- ELSTER, Jon. (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1995), “The Impact of Constitutions on Economic Performance”, com comentários de Adam Przeworski e Pranab Bardhan. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 209-26.
- FEREJOHN, John A. (1986), “Incumbent Performance and Electoral Control”. *Public Choice* 50: 5-25.
- FINDLAY, Ronald. (1990), “The New Political Economy: Its Explanatory Power for LDCs”. *Economics and Politics*, 2: 193-221.
- FIORINA, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.
- FUDENBERG, Drew & TIROLE, Jean. (1993), *Game Theory*. Cambridge, MA., MIT Press.
- GASSMANN, Heiner & WEGGLER, R. (1989), “Interests in the Welfare State”, in W. Voeth (org.), *Political Regulation in the “Great Crisis”*. Berlim, Sigma.
- GROSSMAN, Herschel I. & NOH, Suk Jae. (1990), “A Theory of Kleptocracy with Probabilistic Survival and Reputation”. *Economics and Politics* 2: 157-71.
- HABERMAS, Jürgen. (1975), *Legitimation Crisis*. Boston, Beacon Press.
- HAGGARD, Stephan. (1990), *Pathways from Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, Nova York, Cornell University Press.
- HELLMANN, Thomas, MURDOCK, Kevin & STIGLITZ, Joseph. (1995), *Financial Restraint Towards a New Paradigm*. Trabalho elaborado para o World Bank EDI Workshop on Roles of Government in East Asian Economics. Stanford University, 10 a 11 de fevereiro.
- KINDER, Donald R. & KIEWIT, D. Roderick. (1979), “Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting”. *American Journal of Political Science* 23: 495-517.
- KYDLAND, Finn E. & PRESCOTT, Edward C. (1977), “Bules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *Journal of Political Economy* 85: 473-91.
- LAFFONT, Jean-Jacques & TIROLE, Jean. (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA, MIT Press.
- LEWIS-BECK, M.S. (1988), *Economic and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan. (1995), *Democratic Accountability via Elections*. Working Paper. Chicago Center on Democracy. University of Chicago.
- MANIN, Bernard. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- MILLER, Gary & MOE, Terry M. (1983), “Bureaucrats, Legislators and the Size of Government”. *American Political Science Review* 74: 297-322.
- MOREY, E.R. (1984), “Confuser Surplus”, *American Economic Review* 74: 163-73.
- MORK, Knut Anton. (1993), “Living with Lobbying: A Growth Policy Coopted by Lobbyists Can Be better than No Growth Policy at all”, in T.M. Andersen & K.O. Moene (orgs.), *Endogenous Growth*, pp. 207-15. Oxford, Blackwell.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, University of Chicago Press.
- O’FLAHERTY, Brendan. (1990), “Why Are there Democracies? A Principal-Agent Answer”. *Economics and Politics* 2: 133-55.
- PALDAM, Martin. (1991), “How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades”, in H. Northop et al., (orgs.). *Economics and*

- Politic - The Calculus of Support*, pp. 9-31. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PASQUINO, Gianfranco. (1994), *Shaping a Better Republic? The Italian Case in Comparative Perspective*. Working Paper 62. Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- PELTZMAN, Sam. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics* 19: 209-87.
- POSNER, Richard A. (1987), "The Constitution as an Economic Document". *The George Washington Law Review* 56: 4-38.
- POWELL, G.B. Jr. (1990), *Holding Governments Accountable: How Constitutional Arrangements and Party Systems for Policy in Contemporary Democracies*. Manuscrito.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, versão 3, p. 28.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Deliberation and Ideological Domination*. Trabalho apresentado na Conference on Deliberative Democracy. Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- PRZEWORSKI, Adam, ÁLVARES, Michael, CHEIBUB, José Antonio & LIMONGI, Fernando. (1995), *Economic and Institutional Conditions of Durability of Democracy*. Paper apresentado na Conference on Consolidating the Third World Democracies: Trends and Challenges. Taipei, 27 a 30 de agosto.
- PRZEWORSKI, Adam & LIMONGI, Fernando (1993), "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives* 7: 51-69.
- RAM, Rati. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data". *American Economic Review* 76: 191-203.
- RASMUSEN, Eric. (1989), *Gaines and Information*. Oxford, Basil Blackwell.
- REBELO, Sérgio. (1991), "Long-run Policy Analysis and Long-run Growth". *Journal of Economic Perspectives* 99: 500-21.
- REMMER, Karen. (1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s". *American Political Science Review*, 85: 777-800.
- SALMON, Pierre. (1993), "Unpopular Policies and the Theory of Representative Democracy", in A. Breton, G. Galeotti, P. Salmos & R. Wintrobe (orgs.), *Preferences and Democracy*. Villa Colombella Papers, pp. 13-39. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York, Harper & Brothers.
- SEN, A. & WILLIAMS, B. (orgs.). (1982), *Utilitarianism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHEPSLE, K.A. (1979), *The Private Use of the Public Interest*. Working Paper 46. Center for the Study of American Business. Washington University, St. Louis.
- SHEPSLE, Kenneth A. & WEINGAST, Barry R. (1981), "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization". *American Journal of Political Science* 25: 96-111.
- SKIDELSKY, Robert. (org.). (1977), *The End of the Keynesian Era: Essays on the Disintegration of the Keynesian Political Economy*. Nova York, Holmes & Meier.
- STIGLER, George. (1975), *The Citizen and the State. Essays on Regulation*. Chicago, University of Chicago Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1993), "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 19-52.
- _____. (1994), *Whither Socialism?* Cambridge, MA, MIT Press.
- STIGLITZ, Joseph E. et al. (1989), in A. Herje (org.), *The Economic Role of the State*. Oxford, Basil Blackwell.
- STOKES, Susan C. (1995), *Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Peru*. Working Paper 6. Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- _____. (1995a), *Pathologies of Deliberation*. Trabalho apresentado na Conference on Deliberative Democracy. Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- TOLLISON, Robert D. (1982), "Rent-Seeking: A Survey". *Kykos*. 35: 575-602.
- WILLS, Barry (org.). (1982), *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Nova York, Bantam Books.
- WOLF, Charles Jr. (1979), "A Theory of NonMarket Failure: Framework for Implementation Analysis". *Journal of Law and Economics* 22: 107-39.
- WORLD BANK. (1994), *Governance. The World Bank's Experience*, p. 12. Washington, The World Bank.
- YOUNG, L. (1982), "Comment", in J.N. Bhagwati (org.), *Import Competition and Response*. Chicago, Chicago University Press.

Tradução: Vera Pereira

Revisão da tradução: Argelina Cheibub Figueiredo