

13 O ESTADO E O CIDADÃO*

ADAM PRZEWORSKI

INTRODUÇÃO

Por que em algumas democracias latino-americanas, como também em outros continentes, o Estado aplica ou faz respeitar desigualmente a lei? A inspiração para a formulação de tal questão vem de Guillermo O'Donnell (1993, 1997b), que pintou um mapa da América Latina em cores diferenciadas, levando em consideração o grau de institucionalização do Estado. Nas áreas pintadas com a cor verde, a paz e a ordem prevalecem, mas nas áreas pintadas em cor marrom, as instituições estatais desaparecem e reina a ausência da lei.¹ As favelas no Brasil, as áreas rurais na Colômbia, as “*inner cities*” nos Estados Unidos e as *shanty towns* na África do Sul são áreas com uso generalizado de violência privada, na sua grande maioria separadas por paredes e muros físicos, não somente econômicos, das *gated communities* habitadas pelos ricos. Frequentemente, o Estado apenas patrulha os muros.

É importante notar que esse mapa reflete um grau de ordem social, não de desigualdade econômica ou social *per se*. O Estado pode até reduzir a desigualdade econômica, mas a essência do Estado democrático é a igualdade

* Tradução: Carlos Pereira.

1 Um mapa similar de algumas democracias bem estabelecidas, por exemplo, os Estados Unidos, também exibiria um amplo *spectrum* de cores. Os Estados Unidos têm a mais alta taxa de encarceramento do mundo, mais políticas privadas que públicas, taxas de condenação discriminatórias e grandes áreas que costumam ser chamadas de “*guetos*” e que agora são tratadas eufemisticamente como “*inner cities*”.

política (O'Donnell 1997b). E essa igualdade engloba não apenas os direitos positivos de votar ou verbalizar livremente suas opiniões, mas também o direito a um governo efetivo, o que Bresser Pereira (1997a, p.10) chama de “direitos republicanos”: “o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja efetivamente público, i.e. de todos e para todos”. Por que, então, em algumas democracias, o Estado não produz igualdade política, falhando em prover mesmo um mínimo de ordem social para alguns?

Com o objetivo de contextualizar o problema, é útil começar *ab ovo*. Quando as pessoas vivem juntas, elas enfrentam o risco de que os conflitos sobre valores divergentes ou sobre os recursos escassos disponíveis conduzam-nas a matar-se umas às outras. A solução que emergiu historicamente para prevenir esse perigo foi o Estado. Eu digo que “emergiu historicamente” com o objetivo de liberar esta formulação do arcabouço conceitual hobbesiano: os conflitos que ameaçam a existência individual não necessitam ser entre indivíduos, mas entre grupos preexistentes. Mesmo na ausência do Estado o conflito não precisa necessariamente irromper e, finalmente, a emergência do Estado não necessita resultar de qualquer contrato, mas apenas da conquista do monopólio sobre a força. Entretanto, o arcabouço conceitual hobbesiano ilumina duas importantes fontes de perigo para a existência individual: a emergência do Estado constitui uma transposição do perigo “horizontal” das pessoas matando umas às outras para o perigo “vertical” de serem mortos pelo Estado (Dunn, no prelo). Como um exemplo de perigo vertical personificado, o chefe da Unidade Policial Anti-Seqüestro do Estado de Morelos foi preso por organizar diversos seqüestros.

Independentemente da forma que este assumo, ditadura ou democracia, o Estado governa. Mesmo numa democracia direta, as decisões de uma maioria comprometem a todos, incluindo a minoria que tem suas opiniões e interesses contrariados (Condorcet, 1986). Numa democracia representativa – nossa forma de governo –, essas decisões são tomadas e implementadas por representantes eleitos e por funcionários indicados para quem os representantes delegam algumas das tarefas de governo. Os representantes decidem o que os cidadãos podem e não podem fazer, e coagem os cidadãos a obedecerem às suas decisões. Eles decidem quanto tempo as crianças devem ir para a escola, quanto os indivíduos devem pagar de impostos, com quais países deve-se guerrear, a quais acordos os agentes privados devem aderir, bem como quais cidadãos podem saber sobre as ações do governo. Os representantes, ou os burocratas para quem eles delegam suas tarefas, também impõem tais regras, mesmo contra os interesses e desejos dos indivíduos envolvidos. Nesse sentido, o Estado “governa”: ele decide e coage ao mesmo tempo. Para citar Dunn (1996, p.29), “democracia é (em uma definição ampliada) uma forma de ser governado ... ela não é, e não pode ser, uma alternativa a ser governado”.

No momento em que o Estado emerge, também emerge o liberalismo. Posto em termos utilitários, a questão que se coloca é até quando a transposição do perigo horizontal para o vertical é uma boa alternativa para os indivíduos. E a resposta deve ser que: não é bastante que o Estado não mate, não prive as pessoas de sua liberdade, ou não atue de qualquer forma arbitrária. Esta só é uma boa alternativa quando o Estado também impede efetivamente as pessoas de se matarem umas às outras e, talvez mais amplamente, previna-as de abusar ou explorar umas às outras de algumas formas específicas. Como Holmes (1995, p.6) ressaltou, “Constituições restringem a discricionariedade dos detentores do poder porque é necessário que os governantes também sejam governados. Mas constituições não só limitam poder e impedem a tirania, elas também constroem o poder, bem como guiam-no para fins socialmente desejáveis e impedem o caos e a opressão privada”. O Estado deve obedecer à lei e exercê-la ao mesmo tempo.

Pode-se objetar contra essa distinção argumentando que os governos obedecem à lei não apenas quando não a violam, mas se, e somente se, eles também fazem respeitar a lei universalmente. Porém, como veremos a seguir, em termos práticos, existe uma assimetria entre não violar a lei e executá-la. Um sistema de instituições pode ser efetivo ao prevenir os governos de agirem ilegalmente, mas, ao mesmo tempo, esses mecanismos institucionais podem tornar a ação do governo mais difícil quando ela se fizer necessária. Enquanto a ordem pode restringir a liberdade, a proteção da liberdade pode reduzir a capacidade do Estado para manter a ordem. Essa é uma velha questão, e é velha porque as soluções não são óbvias e a sua avaliação é sempre delicada.

Este artigo examina os mecanismos institucionais através dos quais os direitos dos cidadãos podem ser exercidos nas democracias. Os mecanismos “horizontais” são instâncias institucionais de controle e avaliação (*checks and balance*) mútuos entre os diferentes níveis de governo: a hipótese aqui defendida é que se a estrutura de governo é bem projetada, os órgãos de governo controlarão uns aos outros de tal maneira que os direitos dos cidadãos serão exercidos. Os mecanismos “verticais”, de outro modo, são aqueles através dos quais os cidadãos exercem controle sobre as ações do governo.² Um dos mecanismos verticais é a eleição. A hipótese aqui defendida é de que se as disputas nas eleições são livres, se a participação é generalizada, e se os cidadãos desfrutam liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para os melhores interesses das pessoas. Mas também existem mecanismos não eleitorais através dos quais os cidadãos podem influenciar e controlar os

2 A terminologia de mecanismos “horizontais” *versus* “verticais” segue O’Donnell (1994).

governos. Na realidade, desde que eleições são um instrumento rudimentar, mecanismos adicionais podem ser necessários para capacitar o controle popular.

Contudo, instituições políticas funcionam numa sociedade. As dificuldades para fazer respeitar a lei universalmente podem não ser devidas à estrutura organizacional do Estado, mas às condições sociais e econômicas com as quais o Estado se defronta. Talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira parte, examino a tese segundo a qual o governo que é dividido será limitado; na segunda parte, estudo as maneiras pelas quais os cidadãos podem induzir os governos a se dedicarem a perseguir seus interesses, distinguindo entre os mecanismos eleitorais e não-eleitorais; finalmente, na última parte, reformulo a questão enquanto uma questão causal ao perguntar por que em muitas democracias o Estado faz respeitar a lei desigual e esporadicamente.

MECANISMOS HORIZONTAIS: CHECKS AND BALANCES

A tese segundo a qual se um governo é dividido, no sentido de que diferentes órgãos têm diferentes funções, tal governo será necessariamente limitado em relação ao que ele pode fazer para os cidadãos, tese esta já presente em Locke, tem sido aprofundada mais vigorosamente por Kavka (1986). A idéia presente nessa tese é a de que, se um governo é dividido, qualquer ação requer cooperação de vários órgãos independentes. Para pôr alguém na cadeia, o legislativo deve aprovar uma lei que caracterize um conjunto particular de ações como passíveis de punição; uma instância judicial deve julgar um indivíduo que cometeu tal ação particular culpado; e a burocracia deve encarcerá-lo. Sem o veredicto judicial, a ação da burocracia de encarceramento seria arbitrária; sem a lei, o veredicto do juiz seria incerto.³ Entretanto, mesmo se

3 Existem áreas cinzentas aqui. O sistema soviético costumava usar a racionalidade por "analogia": embora um ato específico não fosse definido (tipificado) como passível de punição pela lei, o argumento era de que esse ato era análogo àqueles que estavam definidos como passíveis de punição.

um governo dividido fosse limitado no que ele pode fazer para os cidadãos, ele também pode ser limitado no que ele pode fazer para si mesmo. De modo mais concreto, para pôr alguém na cadeia, não basta apenas que o Congresso aprove a lei, ou mesmo que após o caso seja levado até a justiça e o juiz use o seu poder de jurisdição. É também preciso que os canais burocráticos competentes cooperem. É justamente aqui que se localiza a eterna tensão entre proteção dos direitos e efetiva governança.

Antes de analisar mais detalhadamente esse argumento, é necessário introduzir uma distinção, oferecida por Manin (1994), entre separação de poderes e *checks and balances*. A diferença é a seguinte: no modelo puro de separação, cada um dos níveis ou órgãos de governo é funcionalmente constrangido a fazer o que lhe cabe: o legislativo e somente o legislativo legisla; só o executivo executa; e só o judiciário julga. E desde a lista de funções de Montesquieu, somente o Banco Central regula a oferta de dinheiro no mercado financeiro, e apenas as agências regulatórias estabelecem o preço dos monopólios naturais etc.

No sistema de separação de poderes, mesmo se cada órgão estiver restrito ao exercício de funções específicas, ele não está limitado para exercer tal função. Contudo, este não é um sistema de iguais: o legislativo é superior a todos os outros poderes, uma vez que nenhuma ação pode ser legitimamente tomada por qualquer parte do governo, a menos que esta tenha sido capacitada pelo legislativo. O legislativo é o *unchecked power* [poder sem controle] nesse sistema. Além do mais, o parlamento não é apenas a expressão da vontade popular, ele é a própria definição da vontade popular. Como Kelsen (1988, p.23 [1929]) propõe, numa democracia representativa, “soberania popular” significa “soberania parlamentar”: a *volonté generale* é formulada pelo legislativo, é *volonté étatique*. Num sistema de separação de poderes, o legislativo pode decidir o que quer que ele queira, sem nenhum limite.

Esse modelo de separação de poderes é contestado por Manin com a inclusão de mecanismos de controle e verificação (*checks and balances*), nos quais cada função é exercida por mais de um órgão do governo. *Checks and balances* são dispositivos que limitam a soberania legislativa e, pelo menos nos Estados Unidos, foram introduzidos justamente com esse objetivo. O legislativo aprova uma lei mas esta deve ser revista e pode ser vetada pelo presidente, e não pode ser considerada inconstitucional nem *ex ante* nem *ex post* por outros poderes específicos.⁴ Desta forma, o legislativo é controlado pelo presidente e por outros órgãos apropriados. As ações do executivo são,

4 Se me lembro corretamente, na França, o Conseil d'Etat exerce o controle *ex ante* e a Court Constitutionnel o controle *ex post*.

por assim dizer, habilitadas pela legislação e controladas pelas agências fiscalizatórias, pela corte e pelo legislativo, no extremo caso, pela ameaça de censura. São concedidos poderes aos tribunais pela legislação, que são controlados através dos compromissos e procedimentos de censura do legislativo. As ações do Banco Central são controladas pela ameaça do legislativo, pelos compromissos e pelos procedimentos de censura etc.

Uma questão imediata é se esse sistema também não inclui instâncias controladoras que não são controladas (*unchecked checkers*). Em alguns sistemas, incluindo Brasil e Espanha, a independência do judiciário é quase absoluta pelo desenho constitucional. Na Itália, o sistema judiciário tornou-se praticamente independente como resultado dos conflitos políticos: enquanto a princípio controlados pelo parlamento, os tribunais têm exercido ameaça ao atribuir culpabilidade a muitos legisladores que deveriam controlar o próprio tribunal. O Escritório de Promotoria Especial (Office of Special Prosecutor), nos Estados Unidos, parece ter adquirido *status* semelhante. Assim, enquanto no sistema de separação de poderes o legislativo é o *unchecked checker* pelo desenho constitucional, a possibilidade de que alguns órgãos adquiram esse *status* está também presente sobre o sistema de controle e avaliação mútuos, *checks and balances*.

Depois destas preliminares, finalmente poderemos abordar os problema essencial, a saber, por que os governos obedecem e impõem as leis? A resposta não pode ser “porque é a lei”: a resposta favorita dos advogados, constitucionalistas, entre outros. A noção de governo da lei (*rule of law*) utilizada aqui é aquela a que Calvert (1994) se refere como “instituições-como-constrangimento” (*institutions-as-constraints*). Por exemplo, a lei constrange os governos a não tomarem vantagens dos eleitores. Mas a questão de retorno é óbvia: por que os governos deveriam obedecer à lei? Como Calvert (1994) observa, a abordagem *institutions-as-constraints* toma como dada a eficácia das instituições que desafiam o comportamento. As “regras do jogo” são ou a) impossibilidade de violar, devido às especificidades do jogo ou às ações garantidoras dos outros jogadores; ou b) construídas de alguma forma por funções externas ao jogo. Uma forma amarga de governar simplesmente empurra o problema da persistência e eficácia institucional de volta para outro nível. A pergunta por que o governo observaria a lei não pode ser resolvida por uma resposta tautológica, tal como “porque tem sido assim”. Claramente, pode-se imaginar políticos que se submetem, para além do senso de dever, às “regras que igualmente unem ou aproximam o governo dos seus cidadãos” (Grillo, 1997). Mas então estes políticos não irão querer aproveitar as suas vantagens particulares: eles terão preferências diferentes (ver Kreps, 1990, p.116-20 para uma discussão deste tema). Isto é, a menos que os políticos internalizem normas constitucionais, a questão por que os governantes obedeceriam à lei permanece aberta.

O governo da lei deve ser entendido como um equilíbrio, no qual as ações dos “‘indivíduos’ no presente serão dependentes das ações passadas de outros, ou da expectativa acerca das reações futuras de outros” (Calvert, 1994, p.4). A lei governa se nenhuma parte do governo apresentar vontade de violá-la (ou de não executá-la) pelo medo das sanções decorrentes de outras partes do governo e, eventualmente, dos eleitores. “A” obedece à lei porque ele teme as sanções de “B” se ele não obedecer. Mas por que “B” sancionaria “A” por somente violar a lei? A resposta deve ser que “B” teme as sanções de “C” etc. Contudo, numa democracia, não existe um último executor das leis que não seja os eleitores. Conseqüentemente, se o governo da lei existe para ser o resultado apenas dos mecanismos de *checks and balances*, estes devem ser circulares. Isto é, se “A” é sancionado por “B”, e “B” por “C”, então “C” deve ser sancionado por “A”. Todas as instâncias e níveis de poder no governo devem mutuamente se controlar.⁵

Seguindo esse raciocínio, a questão diz respeito fundamentalmente a instrumentos e incentivos. Enquanto instrumentos dão poderes ou autorizam, incentivos motivam. Ambos dependem do desenho institucional do governo. Porém, além desse truísmo, muito pouco pode ser dito. Sabemos algo sobre os efeitos dos desenhos institucionais do governo se o considerarmos característica por característica: parlamentarismo *versus* presidencialismo, o escopo dos poderes de governar por decreto, o grau de constitucionalismo, as formas de delegação para as agências independentes, formas de supervisão (*oversight*) da burocracia. Todavia, nós sabemos muito pouco sobre os efeitos emergentes, por exemplo, combinação de presidencialismo e parlamentarismo com diferentes sistemas eleitorais. Finalmente, mesmo se acreditarmos que algumas características institucionais são superiores a suas alternativas – eu compartilho a opinião de Lins de que o parlamentarismo é melhor que o presidencialismo (Alvarez & Przeworski, 1995; Cheibub & Przeworski, no prelo) –, algumas iniciativas de reforma são simplesmente impraticáveis. Na realidade, em toda a história do pós-guerra, só existem três mudanças em grande escala das instituições políticas sem a quebra das instituições democráticas, duas delas no Brasil e a terceira na França, em 1958. Mudar é custoso e nem sempre desejável, mesmo se as mudanças forem para melhor.

Com esta advertência, permitam-me levantar dois problemas particularmente controversos que têm aparecido na discussão atual sobre a reforma do Estado. O primeiro diz respeito ao controle das burocracias; o segundo, ao papel das agências independentes, incluindo aquelas responsáveis pela supervisão (*oversight*).

5 Para um fascinante exemplo de como tal sistema pode operar, ver Persson et al. (1996).

Numa democracia, a autoridade do Estado para regular coercivamente a vida da sociedade é derivada das eleições. Porém, muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado oferece aos cidadãos são delegados pelos representantes eleitos para outros setores, principalmente a burocracia pública. A delegação é inevitável. Como observam Kiewiet & McCubbins (1991, p.3), “resultados desejáveis só podem ser alcançados pela delegação de autoridade para outros”.

A relação entre os políticos eleitos e os burocratas é um problema espinhoso. As instituições democráticas possuem poucos mecanismos que capacitam os cidadãos para sancionar diretamente a burocracia. Como Dunn & Uhr (1993, p.2) sugerem, nós nem mesmo damos a impressão de saber como pensar acerca das relações principal-agente envolvidas no controle das burocracias:

não parece claro o lugar e o papel desempenhado pelos funcionários públicos enquanto representantes da população. Eles, afinal, são agentes do governo ou da população? Se são agentes do governo, eles primeiramente prestam conta ao executivo que os emprega, ou ao legislativo o qual define seus orçamentos? Embora seja esperado que a burocracia sirva e/ou forneça políticas e serviços à população, ela é eminente ou primeiramente controlada [*accountable*] pelos políticos (ou por outros níveis ou órgãos designados pelos políticos tais como cortes ou agências de supervisão administrativa).

A prática da delegação traz necessariamente problemas de tipo principal-agente. Uma vez impossível especificar ou detalhar numa legislação as mais variadas ações dos agentes (burocracia) em todas as circunstâncias, o executivo e as agências administrativas dispõem de um alto grau de autonomia. Além do mais, os objetivos da burocracia não necessitam ser os mesmos dos cidadãos ou dos políticos que os representam. Os burocratas podem simplesmente querer maximizar sua autonomia ou assegurar o seus empregos, prestar favores clientelísticos para amigos e/ou aliados, negligenciar o seu trabalho, inflacionarem seus orçamentos (Niskanen, 1971), ou ainda enriquecer a expensas do público. Eles possuem informações privadas em relação aos benefícios e custos de suas ações e, além do mais, eles desenvolvem ações que não podem ser diretamente observadas, mas apenas inferidas a partir de seus resultados, ou monitoradas a um alto custo. Desta forma, a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade (*agency costs*). Na realidade, dado o alto grau de autonomia e discricionariedade da burocracia, a questão passa a ser como evitar um regime de “política sem lei”, como Lowi (1979, p.92) descreveu o sistema político americano.

O que pode ser feito para minorar estes problemas de operacionalização (*agency problems*)? Uma vez que esses problemas têm sido trabalhados por Bresser Pereira (1997b), apenas vou iluminar dois princípios gerais.

O primeiro princípio é que um procedimento “adversarial” ou oponente deveria ser construído dentro do processo decisório governamental, através da criação de múltiplos principais e agentes com objetivos dissonantes. Tirole (1994) observa que a maioria dos governos é dividida de tal maneira que a tarefa de qualquer posição particular ou de qualquer agência não é maximizar o bem-estar geral, embora, através de suas interações, se espere que seja gerado esse efeito. O exemplo oferecido por Tirole é a divisão entre ministros gastadores (*spending ministers*), os quais são os promotores de metas e políticas substantivas, e ministros financeiros (*finance ministers*), dos quais são esperadas posturas que visam ao controle dos gastos. Esse exemplo de múltiplos agentes implica que as agências separadas deveriam ser encarregadas de coletar informação pró e contra a conveniência e/ou a necessidade de um determinado projeto ou política, em vez de um único agente ser responsável por coletar informação, bem como de relatar os seus resultados.

O segundo princípio é que os mecanismos institucionais de controle horizontal deveriam ser construídos dentro do processo de delegação. Kiewiet & McCubbins (1991, p.33) afirmam que

os agentes estão em uma posição de causar mais danos ao principal do que simplesmente não se omitirem: peculato, corrupção, abuso de autoridade e *coups d'état* são alguns exemplos desse fato. Porque a qualquer momento um agente pode agir em uma direção que possa seriamente expor ao risco os interesses do principal, o principal precisa impedir que a habilidade do agente siga o curso de ações unilaterais.

As soluções oferecidas pelos dois autores são “mecanismos institucionais de controle (*institutional checks*), os quais requerem que, quando a autoridade venha a ser delegada para um agente, exista pelo menos um outro agente com autoridade para vetar ou bloquear as ações daquele agente”.

A controvérsia é se essa supervisão (*oversight*) deveria ser exercida por agências independentes do controle dos políticos eleitos. A maioria das agências é independente do controle direto dos cidadãos (eleitores), mas elas são subordinadas aos políticos que são, por sua vez, sujeitos a eleições periódicas. Conseqüentemente, os eleitores podem, pelo menos indiretamente, induzir as burocracias públicas a agirem na direção dos melhores interesses dos cidadãos ao ameaçarem os políticos de não reelegê-los, a menos que as suas burocracias sirvam bem aos cidadãos. Como um exemplo extremo, é da responsabilidade dos generais conduzir a guerra, mas são os políticos eleitos quem decidem se vão ou não entrar em guerra, uma vez que são eles que contratam e podem demitir os generais por utilizarem uma estratégia equivocada.

Entretanto, existem bons argumentos que defendem a independência das agências de supervisão *vis à vis* o controle dos políticos eleitos. O principal deles é que, se as agências de supervisão forem controladas pelos políticos, eles tenderão a agir em conluio com os políticos, muitas vezes escondendo dos cidadãos informações desfavoráveis sobre o atual governo. Exemplos de agências de supervisão independentes incluem o serviço de Promotoria Pública no Brasil, a Canadian Human Rights Commission, a Controlaria no Chile ou a francesa Cour des Comptes. Na verdade, de acordo com Sutherland (1993, p.24), existem 650 corporações revisoras independentes no Canadá.

Essas corporações são independentes no sentido de que elas não são sujeitas ao controle partidário da maioria atual. A independência é alcançada por procedimentos de indicação e retirada: os membros de tais corporações ou são vitalícios ou são indicados por um longo tempo, com mandatos fixados que não coincidem com os períodos eleitorais, ou são removidos apenas com um acordo não-partidário. Essas agências diferem radicalmente no que diz respeito à distribuição de poder. No caso extremo, Canadian Human Rights Commission, ela tem o poder de impor a lei. Com poderes menores, temos a Canadian Information Commissioner, que tem a função de investigação para procedimentos judiciais. Ainda mais fraco, no que concerne ao poder, é a Canadian Security Intelligence Review Committee, que tem a função de investigar para o legislativo. Finalmente, a mais fraca de todas as agências, Canadian Policy Public Complaints Commission, que tem a função de apenas escutar as reclamações e sugerir ações que visam solucionar esses problemas (baseado em D'Arcy Finn, 1993).

Essas agências de supervisão independentes apresentam dois problemas. Um deriva do alto grau de independência. Sutherland (1993, p.24) argumenta, por exemplo, que “‘independente’ sempre significa ser financiado pelo público mas *accountable* apenas para ela mesma”. A autora critica severamente o Canadian Office of Auditor General, por perseguir seus objetivos sem nenhum controle ao afirmar que no Canadá “não existem efetivas provisões legislativas que subjuguem o controle burocrático da House of Commons” (p.32). Desta forma, o perigo da independência é que as agências se tornem “*unchecked checkers*” livres tanto do controle de outros órgãos do governo como do controle dos cidadãos.

O segundo problema é saber se tais órgãos facilitam o controle público sobre o governo. Novamente, Sutherland argumenta que “revisão independente não é uma doutrina democrática, mas antes uma doutrina gerencial (*management*), baseada na fórmula de controle mútuo entre funcionários públicos”. Ela contrasta *closed review* (revisão fechada) com *popular review* [revisão popular], embora nunca deixe claro o que ela entende pelo último termo. O fato importante é que agências de supervisão independentes fazem

parte do sistema interno de *checks and balances* do governo, em vez de um instrumento de participação popular no governo. O perigo aqui é que mesmo com independência, especialmente por continuarem sendo burocráticas, as agências conspirariam umas com as outras, escondendo informações do público. Muitos tipos de comissões designadas para supervisionar a segurança ou as agências policiais ilustram muito bem esse perigo.

Os problemas das agências independentes, além do mais, não se restringem à supervisão. Recentemente temos visto a emergência de agências públicas que são independentes do controle dos políticos eleitos, primeiramente os bancos centrais, mas também Tribunais Constitucionais⁶ ou agências regulatórias semi-independentes. Essas agências são autorizadas a seguir alguns objetivos específicos, tais como estabilidade monetária, conformação da legislação ordinária com a constituição ou a regulação de monopólios naturais. Seus funcionários são indicados por políticos eleitos. Mas é esperado que essas agências atuem independentemente das políticas seguidas pelos políticos eleitos e seus funcionários não podem ser substituídos por razões políticas.⁷

A justificação de existência de tais agências é técnica. O argumento é que existem algumas combinações de políticas que não deveriam ser elaboradas pelo mesmo decisor, quem quer que ele seja. Nenhuma agência deveria aprovar leis e julgar casos particulares; nenhuma agência deveria fazer políticas fiscais e monetárias; nenhuma agência deveria fixar preços de monopólios e ao mesmo tempo taxá-los. A justificação técnica é diferente para cada caso e, pelo menos com respeito à independência de bancos centrais, ela é baseada numa teoria segundo a qual governos seguem políticas monetárias que são inconsistentes com o tempo. Desta forma, o argumento segue, política monetária deveria ser elaborada independentemente de outras políticas: por uma agência independente do governo. Mas então, o que garante que essas agências que são independentes do público irão agir no interesse público?

Essa não é uma questão simples e a sua resposta depende em parte da teoria em que se acredita. Se existe uma única política ótima numa esfera particular – por exemplo, que a oferta de dinheiro deveria aumentar a taxa de crescimento ou que monopólios naturais deveriam obter taxas de lucro competitivas –, então o único problema é implementar uma regra. O problema é então *rule versus discretion* [regra *versus* discricionariedade], e o interesse

6 Para Tribunais Constitucionais como agências independentes, ver Pasquino (1998).

7 Para a evidência do que é a atual virada dos diretores de bancos centrais, em vez de o legislativo autorizando suas independências, ver Cukierman (1992).

público é unicamente dado pela regra ótima. Mas se tal regra única não existe – por exemplo, se o público tem preferências acima da taxa de inflação⁸ – então o problema não é mais entre regra *versus* discricionariedade, mas de discricionariedade das agências independentes *versus* discricionariedade das agências eleitas. E, como Minford (1995) observou, nada garante que as agências independentes irão seguir as políticas preferidas pelos cidadãos. Diretores de bancos centrais podem seguir os objetivos políticos que são preferidos pelos cidadãos, mas eles também podem ter objetivos que diferem radicalmente dos do público e, o que é pior, os cidadãos não dispõem de instrumentos que induzam o Banco Central a agir de acordo com seus interesses.⁹

Muito embora as soluções específicas não estejam tão óbvias, os problemas estão mais do que claros. Os cidadãos estão protegidos do Estado quando a estrutura do governo inclui um sistema bem desenhado de *checks and balances*. Estes podem ser horizontais e não apenas verticais: não apenas os superiores podem controlar os seus subordinados, mas principais e seus delegados podem-se controlar mutuamente. Esse sistema só pode funcionar efetivamente quando as agências particulares tiverem incentivos apropriados para exercer suas prerrogativas institucionais. Em determinados casos, para evitar conluio, algumas agências devem ser independentes dos interesses particulares dos políticos. Contudo, nenhuma agência deveria ser livre do controle de algumas outras agências ou do controle direto pelos eleitores: não deveria haver “*unchecked checkers*”.

Enquanto tal sistema de controle mútuo pode ser efetivo para proteger os cidadãos do Estado, esse argumento pode ser acusado de possuir um viés liberal. Afinal de contas, os cidadãos não somente querem ser protegidos pelo governo, eles também necessitam e querem ser servidos por ele. Tal sistema pode prevenir governos de violar a lei, mas, ao mesmo tempo, torna mais difícil a tarefa de executá-la. No caso extremo, com a existência de mecanismos de *checks and balances* em todos os níveis e esferas, o governo não pode fazer quase nada.

O contra-argumento liberal mais eloqüente é colocado por Holmes (1995, p.6) ao afirmar que “o liberalismo é uma condição necessária, mas não uma

8 É irônico que Kydland & Prescott (1977), em seu clássico artigo primeiro (p.478), argumentem que “Uma mudança na administração ... reflete uma mudança nos preços relativos que uma sociedade atribui para o desemprego e a inflação...”, e então seguem e assumem que existe alguma taxa unicamente ótima de inflação (p.480).

9 Na verdade, Minford comparou o bem-estar dos cidadãos onde os bancos centrais dependem de governos eleitos, onde os bancos centrais são independentes do governo e do público, como também onde os bancos centrais são independentes do governo mas são eleitos. Pelo menos dentro desses parâmetros, o último desenho institucional é o que melhor serve aos interesses do público.

condição suficiente por algumas referências de democracia em qualquer Estado moderno”. Para a existência de liberdade e de proteção contra as arbitrariedades do Estado, é necessário que os cidadãos exerçam seus direitos políticos positivos, expressem suas opiniões, formulem vontades coletivas e escolham bons governos; resumindo, fazer governos executarem o que os cidadãos querem e precisam. Entretanto, liberdade pode não ser suficiente para o controle dos cidadãos sobre as ações do governo, a menos que instituições políticas forneçam instrumentos efetivos de controle, bem como todas as pessoas desfrutem condições econômicas e sociais mínimas necessárias para o exercício de seus direitos políticos. Estes serão os tópicos desenvolvidos a seguir.

MECANISMOS VERTICAIS: ELEIÇÕES

Numa democracia, as pessoas controlam o governo através de eleições. O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas. Porém, esse argumento não é nada mais que uma hipótese e como tal será examinado.

Existem duas maneiras através das quais as eleições podem fazer os governos atuarem em relação aos melhores interesses dos cidadãos. Na primeira, o “mandato”, as eleições servem para selecionar e escolher boas políticas ou políticos que sejam orientados pela política (*policy-bearing politicians*). Partidos ou candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas políticas irão afetar o bem-estar das pessoas; os cidadãos decidem quais dessas propostas políticas eles querem e quais políticos serão responsáveis por implementá-las; e, finalmente, os governos eleitos implementam tais políticas escolhidas. Assim, as eleições emulam uma assembleia direta e a plataforma vencedora investe-se do “mandato” com o qual o governo segue. Na segunda maneira, *accountability*, as eleições servem para manter governos dignos de confiança, através dos resultados obtidos durante a sua gestão. Uma vez que os governantes eleitos antecipam qual será o julgamento dos eleitores, os governos são induzidos a escolher políticas com as quais eles serão positivamente avaliados pelos cidadãos nas próximas eleições.

A concepção do “mandato” é amplamente aceita como se fosse axiomática por pesquisadores, jornalistas e cidadãos comuns. Keeler (1993), por exemplo, explica a maioria das políticas de reforma introduzidas pelos governos

Reagan, Thatcher e Mitterand da seguinte forma: seus países enfrentavam crises econômicas, os eleitores queriam mudanças e expressaram esses desejos nas eleições e os respectivos governos eleitos implementaram seus mandatos.

A estrutura lógica dessa primeira concepção, mandato, é a seguinte: nas eleições, partidos ou candidatos se apresentam para os eleitores informando-os acerca de suas intenções políticas. Especificamente, eles expõem as políticas que pretendem seguir, quais os seus propósitos, e com quais conseqüências. Os eleitores avaliam essas propostas, como também as características pessoais e partidárias dos candidatos, e votam por aqueles de que mais gostarem. Uma vez eleitos, os candidatos vitoriosos seguem as políticas propostas.

Esse argumento se sustenta quando ocorre uma coincidência entre o que os políticos e os eleitores desejam, ou quando os políticos, ao se preocuparem essencialmente com a vitória nas eleições, prometem implementar o que é melhor para o público. Mas logo após essa feliz coincidência, os políticos podem ter incentivos ou para se desviarem dos seus mandatos, no sentido de responder aos melhores interesses do público, ou para se fixarem ao seu mandato a despeito de seus eleitores. Primeiramente, as condições podem mudar de tal maneira que a implementação das promessas de campanha, o “mandato”, não mais seria a melhor opção para os eleitores. Segundo, para ser eleito, um candidato deve prometer o que os eleitores mais querem. Porém, se um governante acredita que uma política menos popular é mais efetiva do que a preferida pelos eleitores, ele antecipa que, uma vez observados seus efeitos positivos, os eleitores se tornarão progressivamente persuadidos de que a política correta foi a escolhida para reelegê-lo, a despeito da traição de suas promessas eleitorais.

Assim, Stokes (no prelo) relata que, em 45 eleições que aconteceram na América Latina depois de 1982, treze novos governantes eleitos tomaram de imediato cursos diametralmente opostos aos de suas plataformas de campanha (e quatro foram tão vagos que não puderam ser classificados). Os governantes também podem se prender às suas promessas de campanha mesmo se eles souberem que, ao implementá-las, poderão não produzir os melhores resultados para o público, muitas vezes temendo que se eles se desviarem de suas plataformas iniciais, correrão o risco de não se reelegerem (Harrington, 1993).

Resumindo: ou governantes seguem políticas que proporcionam o bem-estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus “mandatos”, mesmo sabendo que, ao implementá-los, resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo em relação aos seus melhores interesses quando o

governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem.

Uma marcante característica das instituições democráticas, iluminada por Manin (1995), é que os políticos não estão legalmente compelidos a obedecer e a seguir as suas plataformas de campanha. Em nenhuma democracia existente os representantes eleitos são obrigados ou atados a serem fiéis aos seus mandatos. A ação judicial dos cidadãos contra os governantes que traem promessas específicas de campanha tem sido sistematicamente rejeitada pelos tribunais em vários países, mais recentemente na Polônia. Nenhuma constituição democrática em âmbito nacional permite a revogação ou cancelamento do tempo de mandato. Com a exceção da House of Representatives nos Estados Unidos, o tempo de mandato tende a ser longo; em média 3,7 anos para legislaturas e 3,9 anos para presidentes (Cheibub & Przeworski, no prelo). Muito embora os dispositivos de *impeachment* e de procedimentos de perda de confiança sejam comuns, eles nunca são usados nas situações de quebra e/ou traição de promessas.¹⁰ Referendos nacionais de comprometimento baseados na iniciativa dos cidadãos são apenas encontrados na Suíça e, em formas mais restritas, na Itália e na Argentina. Conseqüentemente, quando os cidadãos elegem seus representantes, eles não dispõem de dispositivos institucionais para forçá-los a manter as suas promessas. Os eleitores só podem sancionar os desvios dos mandatos de seus representantes após seus efeitos serem experienciados.¹¹

Por que, então, não existem mecanismos institucionais capazes de forçar representantes eleitos a serem leais às suas plataformas? Historicamente, o principal argumento foi que legislativos deveriam ser permitidos a deliberar. A população quer que seus representantes aprendam uns com os outros. Além do mais, quando a população está incerta sobre seus julgamentos, ela pode desejar que seus representantes consultem especialistas.

Outro argumento histórico foi que eleitores podem não confiar em seus próprios julgamentos. Não somente as pessoas podem ser temerosas de suas próprias paixões mas, se elas forem racionalmente ignorantes, elas de-

10 Ocasionalmente, um desvio das promessas dos mandatos iniciais oferece parte do ímpeto para o *impeachment*, embora esse tipo de desvio não seja a justificação formal. Dois presidentes recentes que abandonaram as suas promessas de campanha, na Venezuela e no Equador, foram *impeached*, um deles imediatamente sem nenhum tempo permitido para a materialização dos resultados das políticas implementadas.

11 Cunill Grau (1997) lista muitas instâncias nas quais procedimentos de revogação e mandatos imperativos foram recentemente introduzidos na América Latina. Contudo, todos eles são nos níveis subnacionais.

vem saber que elas não sabem. Presumivelmente, as eleições estabelecem o calendário para quando as contas devem ser prestadas. Portanto, os cidadãos podem querer oferecer ao governo alguma margem para governar e avaliar ações governamentais no momento das eleições.

Finalmente, instituições devem permitir condições para mudança, ou seja, flexibilidade. Nenhuma plataforma eleitoral pode especificar *ex ante* o que os governos deveriam fazer em todo contingente estado da natureza: governos devem ter alguma flexibilidade para enfrentar mudanças. Se os cidadãos esperam que as condições podem mudar e que os governos são representativos, eles não irão querer limitar as ações dos governos às suas instruções.¹²

Conseqüentemente, existem muitas boas razões do porquê das instituições democráticas não conterem mecanismos que obriguem os governantes eleitos a aderirem fielmente a seus mandatos. Escolhemos políticas que representem nossos interesses ou candidatos que nos representem como pessoas, mas também queremos governos que sejam capazes de governar. Como resultado, enquanto preferiríamos governos que mantivessem as suas promessas, a democracia não dispõe de mecanismos institucionais que garantam o respeito por nossas escolhas.

Mesmo se os cidadãos são incapazes de controlar seus governos por não disporem de mecanismos institucionais que os obriguem a seguir seus mandatos, os cidadãos podem ser capazes de fazê-lo se puderem induzir seus governantes ao antecipar que estes poderão ser recompensados (reeleição) com a prestação de contas de suas ações passadas. Governos são *accountable* se os eleitores puderem discernir se estão agindo em seus interesses e puderem aprová-los apropriadamente. Assim, os governantes que atuam nos melhores interesses dos cidadãos são reeleitos, e aqueles que não atuam apropriadamente não o são.

O ponto de vista de como os mecanismos de *accountability* operam se apóia nos votos retrospectivos. De acordo com essa visão, os cidadãos estabelecem alguns padrões de *performance* para avaliar o governo, tais como, “minha renda deve crescer 4% durante a gestão”, “as ruas devem estar seguras”, ou mesmo “a seleção nacional deve se qualificar para a Copa do Mundo de futebol”. Eles provavelmente votarão contra o atual governo, a menos que esses critérios sejam atendidos. Por sua vez, o governo que deseja se reeleger, antecipa as preferências dos cidadãos e faz o possível para satisfazer esses critérios.

12 Minford (1995, p.105) observa no contexto de política monetária que “se os eleitores dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar os governos terem autonomia e discricionariedade (*discretion*) completas, independentemente da falta de credibilidade, em vez de amarrar suas mãos”.

Todavia, vamos supor que os eleitores não saibam algumas das condições que o país está enfrentando. Os políticos sabem dessas informações, mas os eleitores podem ser incapazes de observá-las, ou o custo de monitoramento para os eleitores pode ser muito alto. Tais condições podem incluir as posturas assumidas no processo de negociação de governos estrangeiros ou instituições financeiras internacionais – algo que os cidadãos não podem observar –, ou ainda o nível de demanda dos maiores produtos de exportação do país – algo que os eleitores podem observar se eles se transformam em um economista. Então os eleitores estão em um dilema. Se eles estabelecem níveis e padrões de qualidade de governo muito altos, os governantes não podem ser reeleitos independentemente do que façam, não tendo assim incentivos para agir de acordo com o interesse público. De outro modo, se os eleitores estabelecem os critérios muito baixos para a aferição da qualidade de governo, os governantes serão capazes de fazer muito pouco para o público e ainda assim serem reeleitos. O que quer que os eleitores decidam fazer, os políticos escaparão de alguma forma ao seu controle.

Um aspecto da informação incompleta merece uma atenção particular. Se eleitores são totalmente racionais, eles deveriam também considerar, no final da gestão e a partir de valores presentes, o seu bem-estar futuro: o legado que o governante deixa para o futuro. Se a economia cresce porque o governo cortou todas as árvores do país, o eleitor viverá no champagne durante o tempo de gestão, mas não existirão mais árvores para serem cortadas. Diferentemente, se a economia declinou porque o governo empreendeu reformas estruturais, eleitores terão sofrido privações econômicas severas, mas podem ter aumentado suas chances e oportunidades de vida no futuro. Porém, tudo que os eleitores observam são as mudanças nas suas condições de vida e bem-estar durante a gestão; não se espera que eles façam inferências sobre o futuro nessas bases de incerteza. Vamos dizer que sua atual qualidade de vida piorou: deveriam os eleitores inferir que o governo está investindo no futuro ou apenas seguindo algumas quimeras, ou mesmo apenas roubando às escondidas? Assim, *accountability* não é suficiente para induzir representatividade quando os eleitores dispõem de informação incompleta.

Note-se que, enquanto no modelo do “mandato” puro os eleitores usam o voto apenas para escolher o melhor candidato, no modelo de “*accountability*” puro, eleitores usam o voto para aprovar ou não o atual governante. Entretanto, pelo que sabemos, os eleitores não fazem uma mediação entre escolher um melhor governo (mandato) ou estruturar uma rede de incentivos para o atual governo (*accountability*) quando eles votam. Fearon (no prelo) oferece histórias persuasivas quando os eleitores querem escolher boas políticas e bons políticos. Porém, votar “para mantê-los honestos” também parece engrenado no repertório da cultura democrática. O fato é que os eleitores

dispõem de apenas um instrumento para alcançar dois objetivos: escolher as políticas e os políticos melhores e induzi-los a se comportarem bem quando estiverem exercendo seus mandatos. Madison (Federalist n.57) pensou que “o intuito de toda constituição política é, ou deveria ser, primeiro obter para governantes homens que possuam muita sabedoria para discernir e muita virtude para seguir o bem comum da sociedade; e, em segundo lugar, tomar as mais efetivas precauções para mantê-los virtuosos enquanto eles dispuserem da confiança do povo”. Usar o voto para ambos os objetivos – para obter os melhores governantes e mantê-los virtuosos – não é irracional: enquanto eleitores perdem algum controle sobre os governantes (Fearon, no prelo), em troca eles elegem um melhor governante. Porém o sistema que Madison e seus colegas federalistas desenharam torna possível lutar com um objetivo apenas à custa do outro.

Essas conclusões podem parecer indevidamente céticas. Pode muito bem ser que através dos mecanismos de mandato e *accountability*, eleitores induzam governos a agirem nos melhores interesses do público. Evidências empíricas mostram que, pelo menos na Europa ocidental, os governos eleitos mantêm as suas promessas (Klingeman et al., 1994), e que o sistema político é responsável perante a opinião pública. Corrupção é freqüente, mas grande parte desta é motivada pela necessidade de financiar partidos e eleições – o maior problema institucional ainda não resolvido das democracias –, em vez de enriquecimento pessoal. A existência de desvios em muitos governos é óbvia, mas se esses desvios são ou não causados pela estrutura política ou econômica, é difícil de precisar. Assim, pode-se adotar o ponto de vista segundo o qual na grande maioria os governos se comportam no sentido dos melhores interesses do público.

Entretanto, minha visão é que eleição é um instrumento rude de controle dos governos. Como Bobbio (1989, p.157) destacou, “para se proferir nos dias de hoje um julgamento do desenvolvimento da democracia em um dado país, a questão que deve ser feita não é “Quem vota?” [*Who votes?*], mas, “Em que matérias pode-se votar?” [*On what issues can one vote?*]. Em média, o parlamento europeu toma cerca de três mil decisões durante sua gestão; burocracias tomam outros milhares de decisões. Eleitores dispõem apenas de uma (nos sistemas presidencialistas, duas) decisão a tomar com respeito ao inteiro pacote de políticas governamentais. Não é possível controlar milhares de alvos apenas com um instrumento. Conseqüentemente, eleições inevitavelmente deixam uma grande parcela da política fora do controle dos cidadãos.

Além do mais, o controle através de eleições requer informação. A principal dificuldade para nós, cidadãos, tanto no sentido de instruir os governos sobre o que nós queremos que eles façam como para julgar o que eles têm

feito, é que nós simplesmente não sabemos o bastante, não dispomos de informação suficiente. Além de tudo, governar é parte da divisão do trabalho, e mesmo se tivéssemos que escolher nossos governantes ao acaso, não com base em conhecimentos privilegiados de que eles já dispõem, eles inevitavelmente iriam adquirir conhecimento especializado. Na verdade, queremos que eles desenvolvam tal especialização e tal saber ao governar. Porém, simplesmente não sabemos o bastante, e a razão para isso não é só voluntária, mas estrutural. Cidadãos podem ser mal ou bem educados, a média pode ser mais ou menos agressiva censurando a informação, eleitores podem ser mais ou menos atentos. Mas o problema da informação é mais profundo.

A peculiaridade da relação principal-agente presente nas relações de representação política é que nossos agentes são nossos governantes: quando designamos nossos governantes enquanto nossos agentes, não só delegamos poderes para que eles digam o que iremos fazer, mas também delegamos autoridade para que eles nos coajam a fazê-lo. E as regras que nossos agentes nos impõem compreendem o acesso à informação. O governo inglês, por exemplo, exclui pesquisadores independentes do acesso a amostras de tecido extraídos de vacas que sofrem *bovine spongiform encephalopathy* [doença da “vacca louca”]. Recentemente, os Estados Unidos desistiram de uma provisão que permitiria aos empregados da CIA e outras agências abrir informações relacionadas a violações da lei dos legisladores sem a aprovação de seus superiores.

Contudo, para evocar Kant, “todas as ações que afetam o direito de outros seres humanos são erradas se sua máxima não é compatível com a essência feita pública”. Bobbio (1989, p.84, de quem essa passagem é retirada) aprofunda essa questão quando comenta que “um preceito que não é susceptível de ser publicizado pode significar um preceito que, uma vez conhecido do público, provocaria uma tal reação no público que não se poderia pô-lo em ação”. Nós não queremos que governos tomem ações as quais não teriam sido tomadas se soubéssemos por que o governo assim procedeu. Mas isso significa que nós temos que saber o que e por que os governos estão fazendo, independentemente do que eles queiram que nós saibamos. Nossa autorização ou delegação para governar não inclui a autoridade de nos esconder informação. Para promover representação, a democracia requer um “regime de informação livre” (Dunn, no prelo).

Assim, mesmo se as eleições proporcionam aos governos uma ampla autorização para governar, essa autorização não deveria incluir o controle da informação. Nossa informação não deve depender do que governos querem que nós saibamos. Assim, retornando a Sutherland, a supervisão (*oversight*) deve ser “pública”, e não somente “fechada”. As implicações institucionais são óbvias: precisamos de comissões eleitorais independentes, escritórios de

prestação de contas independentes, agências estatísticas independentes. Precisamos de “*accountability agencies*” independentes dos outros órgãos e níveis de governo e designados a informar o público, não somente seus representantes.

MECANISMOS VERTICAIS: “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

Eleições, entretanto, não são os únicos instrumentos de controle vertical dos governos pelos cidadãos. De fato, a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos.

Esse fato levanta uma série de dificuldades com relação a legitimidade e igualdade em tempos normais numa democracia. A autorização para governar é derivada das eleições, dos votos e apenas dos votos. Nenhuma “razão de estado” pode justificar ações de um governo, a menos que sua autoridade tenha surgido das eleições. Conseqüentemente, as eleições têm um único *status* normativo em qualquer democracia, apesar de serem instrumentos inefetivos de controle popular.

Além do mais, eleições, pelo menos em princípio, constituem um mecanismo igualitário, governado pelo princípio “uma pessoa, um voto”. Elas não são os únicos mecanismos igualitários: estudos (*surveys*) de amostras aleatórias também o são. Mas os *surveys* não autorizam a norma. Desta forma, eleições são os únicos mecanismos igualitários que estabelecem a legitimidade de um governo democrático.

Entretanto, mesmo em eleições – nas quais a norma é universal, a influência do dinheiro é legalmente regulada e o ato de exercer controle é quase sem custos –, o acesso é distribuído de forma altamente desigual. O fato é que apenas para existirem enquanto candidatos e se apresentarem para os eleitores, partidos e candidatos devem levantar fundos financeiros. Quando esses fundos vêm de interesses especiais, eles devem ser trocados por algum tipo de favor. Presumivelmente, se a companhia Philip Morris contribuiu em 1996 como mais de 2,5 milhões de dólares para a Comissão Nacional do Partido Republicano (*New York Times*, 28 de janeiro de 1997, p.3), esperam-se pelo menos 2,5 milhões de favores: de outra maneira, o gerente da companhia deve ter sido demitido pelos acionistas. Na verdade, de acordo com o Center for Responsive Policy (*New York Times*, 24 de janeiro de 1997, p.3), um subsídio no preço do açúcar que acrescenta cinquenta centavos extras para um pacote de cinco libras de açúcar foi defendido por 61 senadores, que receberam em média \$13.473 da comissão de Ação de Política Industrial, enquanto esse subsídio recebeu a oposição de 35 senadores, que, na média, só conseguiram

ram obter \$1.461. Trocas de contribuições políticas por favores políticos são distorcidas através dos efeitos na alocação de recursos. E o custo social de tal distorção provavelmente deve ser muito maior do que um roubo propriamente dito, uma vez que este está apenas distorcendo através de seu efeito de distorcer impostos.

A desigualdade de acesso é muito maior em todos os outros mecanismos de influência sobre os governos. Dado que esse é um foco de análise no livro memorável escrito por Cunill Grau (1997), eu apenas levantarei os pontos que permanecem abertos. Note-se, em primeiro lugar, que algumas desigualdades de acesso são legalmente institucionalizadas. Na verdade, a essência do corporativismo é um reconhecimento legal de alguns interesses específicos que, como Schmitter (1984) tem apontado já há algum tempo, inevitavelmente exclui outros interesses. A idéia de que todos os interesses podem ser representados através de arranjos corporativos, a exemplo da Câmara Corporativista da África do Sul, o NEDLAC (National Economic Development and Labor), é apenas uma ilusão: o “setor social” não tem a mesma capacidade organizacional que têm o capital e o trabalho (para uma visão contrastante do NEDLAC, ver Lewis, 1998; e Natrass & Seekings, 1998). O corporativismo pode privilegiar o trabalho em relação ao capital somente à custa de excluir outros interesses (Offe, 1995). Conseqüentemente, Cunill Grau (1997, p.108) conclui que

os déficits de igualdade política não são corrigidos pela substituição funcional por representação territorial. Muito pelo contrário, para pretender que a representação funcional tenha primazia sobre a territorial pode-se aceitar uma exclusão social muito mais aguda – causada pelo critério de poder socioeconômico – que deveria precisamente ser neutralizada pelo princípio de igualdade democrática.

Porém, todas as formas de influência política requerem recursos, sejam dinheiro, tempo, habilidades organizacionais, conhecimento ou talento de persuasão. E todos esses recursos são desigualmente distribuídos, bem como todos são altamente correlacionados com o primeiro. O problema, então, passa a ser como estender os mecanismos de representação sem transmitir os efeitos da desigualdade de recursos para a desigualdade de acesso (Cunill Grau, 1997, p.71).

Cunill Grau distingue instrumentos de democracia direta, tais como *referendum* e revogação (*recall*) dos mecanismos de controle da burocracia. Ela corretamente observa que “o espírito que nos move para os instrumentos de democracia direta é precisamente a fragilidade do governo representativo” (p.92). Ela também observa que existe uma intensa demanda política por participação pública para governar em todos os níveis de governo. A fim de

assegurar que a burocracia funcione para o interesse público, cidadãos necessitam de mecanismos diretos sobre as agências públicas. Assim, Haggard (1995, p.41-2) argumenta que

o xeque definitivo do governo deve vir das formas institucionalizadas de participação. Essas podem tomar a forma “corporativa”, tal como criar a participação de ONGs em áreas que eles têm conhecimento especializado, ou “legislativa”, tal como adotar formas de governo local onde a participação dos cidadãos é maximizada.

Contudo, estamos muito longe de saber claramente se e quais dessas formas de participação seriam efetivas. Arranjos de participação são susceptíveis de ser capturados pelos interesses que supostamente deveriam controlar. Arranjos corporativos promovem os interesses específicos dos membros da corporação. Estruturas eleitorais são vulneráveis de ser capturadas por partidos políticos. E todas as formas de “democracia participativa” podem tanto aumentar como diminuir a desigualdade de acesso. Na verdade, Cunill Grau (1997, p.72) previne que “a participação da cidadania, mesmo quando ela está inscrita nos princípios de aprofundar a democracia e, em particular, de democratizar o Estado, pode proporcionar o próprio enfraquecimento da esfera pública em vez de fortalecê-la”. Afinal de contas, a “sociedade civil” proclamada pelos profetas da democracia participativa – isto na minha experiência particular – freqüentemente e nada mais que Barbara do ABC e Tom do CBA, bem intencionados em promover suas elevadas, porém particularísticas, idéias e interesses. E não se deveria esquecer que a mais poderosa das ONGs em nossas sociedades são *lobbies of business*: não parece ser tão “sublime” chamar de “lobby” as ONGs, mas é exatamente isto o que elas são.¹³ Assim, por mais que seja evidente a necessidade de um controle público mais direto e extensivo sobre as ações do governo, nenhuma solução pronta e bem estruturada tem sido vista.

O ESTADO NA SOCIEDADE

É chegada a hora de pôr as coisas em perspectiva. Mesmo considerando as instituições tão importantes como elas são, uma reforma do Estado pode, mesmo se concebida em termos não somente administrativos, mas em ampla

13 Para ser preciso, nos Estados Unidos nos dias de hoje, algumas corporações mascaram seus *lobbies* sob rótulos que se parecem com ONGs, tais como, “Citizens for a Better Economy” [“Cidadãos para uma Economia Melhor”].

dimensão política como a que está ocorrendo no Brasil, compensar as desigualdades econômicas e sociais? A questão causal é por que em algumas democracias o Estado faz respeitar a lei de maneira não universal e desigual: isso se deve ao desenho institucional do Estado ou a algumas características das sociedades nas quais o Estado funciona? Será verdade que, como Cunill Grau (1997, p.71) coloca, “as assimetrias de representação são as fontes das desigualdades nas tarefas distributivas do Estado, que comprometem sua capacidade de regular a economia e os centros de poder privado, como também de afirmar os direitos sociais”, ou que, em sociedades econômica e socialmente desiguais mesmo na presença de um sistema igualitário de representação política ditas assimetrias não podem superar as desigualdades?

A explanação oferecida é, em grande medida, focalizada nas instituições políticas. Como temos visto, o grau de controle que os cidadãos podem exercer sobre os governos através de eleições é fraco, enquanto outros mecanismos participativos são tão prováveis de exacerbar como de reduzir as desigualdades políticas. Assim, a democracia na qual os únicos mecanismos de controle sobre o comportamento dos governantes são “verticais” é passível de ser uma democracia “delegativa” nos termos propostos por O’Donnell (1994). O eleitorado pode ter mais ou menos talento ou sorte ao eleger seus governos, mas, uma vez que o poder foi delegado através das eleições, esses governos não necessitam temer as sanções populares, pelo menos daqueles que não são poderosos ou organizados.

Entretanto, penso que o argumento de O’Donnell (1994, 1997a), de que as democracias na América Latina são distintas das bem estabelecidas porque elas sofrem da ausência de *accountability* horizontal, está de fato incorreto. Essa é apenas uma impressão, mas vejo, em muitos países da América Latina, instituições, tais como legislativo, cortes, agências de fiscalização, *Ombudsman Institutions* (tal como a Promotoria Pública no Brasil), partidos políticos, imprensa independente etc., que não são fracas ao exercerem *checks and balances* sobre o Executivo, bem como umas nas outras, quando comparadas com a Inglaterra, a Itália, a França, ou mesmo os Estados Unidos.

Além do mais, como Cunill Grau (1997) evidenciou, muitas das democracias latino-americanas recentemente introduziram formas de democracia direta (*referendum*) raramente encontradas nos países do OEDC. Então, se fosse contar o número de “*veto players*” (Tsebelis) – quantos atores institucionais ou partidárias podem bloquear as ações do governo como um todo –, o número médio seria provavelmente o mesmo tanto nas democracias da América Latina como em outras. Claramente, para averiguar se esses mecanismos horizontais funcionam efetivamente, pesquisas comparadas orientadas por sistemáticos padrões de comparação (*yardsticks*) teriam de ser feitas. Mas, mesmo se os presidentes do Brasil ou da Argentina parecem ser capazes

de obter a maioria do que eles querem, é duvidoso que eles sejam menos constrangidos institucionalmente que os primeiros ministros da Inglaterra ou da Espanha. Desta forma, concluo que o desigual respeito (*enforcement*) da lei em muitas democracias latino-americanas não pode ser explicado em termos de suas estruturas institucionais.

A hipótese alternativa é que, nas sociedades altamente desiguais, o Estado, qualquer que seja sua estrutura institucional, é justamente muito fraco para fazer respeitar a lei de forma universal. Nenhuma reforma do Estado é suficiente para salvaguardar os “direitos republicanos” para todas as pessoas, especialmente porque o Estado não dispõe de recursos suficientes para promover esses direitos. O impedimento é *fiscal e não institucional*. Como Bresser Pereira (1997a, p.12) enfatizou, “para garantir os direitos civis, uma ação positiva do Estado é também necessária, uma vez que isto implica em custos administrativos: afinal de contas, o clássico (ou liberal) aparato do Estado – o Parlamento, a Corte, a Polícia, e o Exército – existe para garantir os direitos civis, da mesma maneira que, o aparato social do Estado – representado pela Previdência, Educação, Saúde e Cultura – existe para garantir os direitos sociais”.

A diferença da América Latina – o que progressivamente pode ser generalizado para todo o Continente – é o grau de desigualdade econômica e social. Aqui nós temos números para comparar. Nos dados mais recentes onde a informação é disponível, a proporção média de renda, da quinta parte do topo para parte inferior da distribuição, foi de 16,95 em dez países da América Latina (alcançando de 8,58 na Bolívia até 30 na Guatemala); 6,58 em sete países asiáticos (de 4,30 na Índia até 10,10 nas Filipinas); 5,12 nos dezessete países do OECD (de 4,11 em Luxemburgo até 10,09 na Áustria); e 5,05 em dez países da Europa Oriental (de 2,64 na República da Eslováquia até 14,54 na Rússia, um distante gastador; o próximo mais alto é a Estônia, com 5,66). A quota média dos 20% dos que receberam renda foi de 56,1 na América Latina (de 48,2 na Bolívia até 65,2 no Brasil); 45,6 na Ásia (de 39,1 na Índia até 52,7 nas Filipinas); 40,5 no OECD (de 34,0 na Finlândia até 46,6 na Austrália); e 38,3 na Europa Oriental (de 31,4 na República da Eslováquia até 53,8 na Rússia). E todos esses números ainda devem seriamente subestimar o grau real de desigualdade: pelo menos a renda dos chefes de família relatada numa pesquisa no México é cerca de 40% menor que as contas nacionais, e a maior diferença é na renda dos ricos (Cortés, 1997).¹⁴

14 Outra evidência é que a desigualdade de propriedade é muito mais alta que a desigualdade de renda, o que só faria sentido se os ricos economizassem menos ou como menor taxa de retorno.

Tabela 1— Distribuição de renda, impostos e gastos governamentais, por uma razão decrescente da quinta parte (Q5/Q1) do topo para a base

| País | Ano | Q1 | Q3 | Q5 | Q5/Q1 | Gov. | Imposto | N-Imposto | Total |
|----------------|------|------|-------|-------|-------|------|---------|-----------|-------|
| Guatemala | 1989 | 2.10 | 10.50 | 63.00 | 30.00 | 11.7 | 8.0 | 1.7 | 9.7 |
| Brasil | 1989 | 2.48 | 9.15 | 65.18 | 26.28 | 14.5 | 26.4 | 1.4 | 27.8 |
| Barbados | 1979 | 2.25 | 14.75 | 51.00 | 22.67 | 13.1 | | | |
| África do Sul* | 1993 | 3.3 | 9.8 | 63.3 | 19.18 | 21 | 24.7 | 2.0 | 26.7 |
| Chile* | 1994 | 3.50 | 10.90 | 61.00 | 17.43 | 9 | 19.1 | 2.6 | 21.7 |
| Venezuela | 1990 | 3.61 | 11.65 | 58.41 | 16.18 | 15.4 | 19.2 | 5.1 | 24.3 |
| Bahamas | 1986 | 3.05 | 14.31 | 48.86 | 16.02 | 6.9 | | | |
| Colômbia | 1988 | 3.70 | 12.50 | 55.90 | 15.11 | 11.2 | 12.4 | 1.0 | 13.4 |
| Rússia* | 1993 | 3.7 | 13.5 | 53.8 | 14.54 | 21 | 19.1 | 1.4 | 20.5 |
| Mauritius | 1986 | 5.90 | 14.90 | 45.70 | 7.75 | 16.6 | 20.3 | 3.0 | 23.3 |
| Portugal | 1990 | 5.70 | 16.90 | 42.40 | 7.44 | 22.3 | 33.8 | 2.8 | 36.6 |
| Dinamarca | 1987 | 5.21 | 19.47 | 37.78 | 7.25 | 21.0 | 38.1 | 5.4 | 43.5 |
| Sri Lanka | 1976 | 6.42 | 15.34 | 46.42 | 7.23 | 20.2 | | | |
| Grécia | 1988 | 6.19 | 17.04 | 41.18 | 6.65 | 14.3 | 32.2 | 3.6 | 35.8 |
| Bangladesh | 1986 | 6.99 | 15.07 | 46.03 | 6.59 | 38.9 | 7.9 | 1.6 | 9.5 |
| França | 1984 | 6.58 | 16.74 | 41.97 | 6.38 | 15.5 | 38.1 | 3.4 | 42.5 |
| Alemanha Oc. | 1984 | 6.59 | 17.97 | 38.88 | 5.90 | 15.6 | 27.4 | 1.8 | 29.2 |
| Coréia do Sul | 1988 | 7.39 | 16.27 | 42.24 | 5.72 | 8.6 | 15.6 | 1.8 | 17.4 |

| País | Ano | Q1 | Q3 | Q5 | Q5/Q1 | Gov. | Imposto | N-Imposto | Total |
|---------------|------|------|-------|-------|-------|------|---------|-----------|-------|
| Estônia* | 1993 | 6.6 | 15.1 | 37.4 | 5.66 | 24 | 29.1 | 1.5 | 30.6 |
| R. Unido | 1990 | 7.78 | 15.89 | 40.99 | 5.27 | 16.3 | 34.1 | 3.3 | 34.1 |
| Suécia | 1990 | 7.40 | 16.70 | 38.20 | 5.16 | 22.3 | 37.7 | 6.7 | 4.4 |
| Holanda | 1986 | 7.21 | 18.30 | 36.83 | 5.11 | 12.3 | 45.3 | 5.2 | 51.5 |
| Bulgária* | 1992 | 8.3 | 17.0 | 39.3 | 4.74 | 15 | 29.3 | 8.9 | 38.2 |
| Paquistão | 1988 | 8.61 | 16.60 | 40.39 | 4.69 | 19.3 | 12.3 | 4.6 | 16.9 |
| R. Dominicana | 1989 | 4.20 | 12.50 | 55.70 | 13.26 | 9.9 | 11.4 | 1.3 | 12.7 |
| T&T | 1981 | 3.43 | 16.09 | 44.86 | 13.08 | 10.0 | | | |
| Costa Rica | 1989 | 4.00 | 14.30 | 50.70 | 12.68 | 19.6 | 21.2 | 3.4 | 24.6 |
| Peru* | 1994 | 4.9 | 14.1 | 50.4 | 10.28 | 10 | 13.7 | 1.3 | 15.0 |
| Filipinas | 1988 | 5.20 | 13.30 | 52.50 | 10.10 | 15.4 | 14.5 | 2.5 | 17.0 |
| Austrália | 1990 | 4.60 | 15.50 | 46.40 | 10.09 | 12.9 | 25.0 | 2.8 | 27.8 |
| N. Zelândia | 1990 | 4.58 | 16.31 | 44.73 | 9.77 | 14.5 | 34.5 | 4.6 | 39.1 |
| Equador* | 1994 | 5.4 | 13.2 | 52.6 | 9.74 | 7 | 14.9 | 2.0 | 16.9 |
| EUA | 1990 | 4.60 | 16.60 | 44.20 | 9.61 | 13.1 | 18.2 | 1.6 | 19.8 |
| Turquia | 1987 | 5.24 | 14.06 | 49.94 | 9.53 | 11.3 | 16.2 | 2.3 | 18.5 |
| Tailândia* | 1992 | 5.6 | 13.0 | 52.7 | 9.41 | 9 | 17.0 | 1.8 | 18.8 |
| Irlanda | 1987 | 4.93 | 15.84 | 44.60 | 9.05 | 14.5 | 43.4 | 4.9 | 48.3 |
| Bolívia | 1990 | 5.62 | 14.53 | 48.23 | 8.58 | 18.5 | 10.3 | 6.3 | 16.6 |
| Jamaica | 1990 | 5.98 | 14.45 | 38.37 | 8.09 | 14.9 | | | |

Continuação

| País | Ano | Q1 | Q3 | Q5 | Q5/Q1 | Gov. | Imposto | N-Imposto | Total |
|------------|------|------|-------|-------|-------|------|---------|-----------|-------|
| Noruega | 1986 | 5.10 | 18.09 | 40.20 | 7.88 | 15.9 | 40.2 | 8.2 | 48.4 |
| Itália | 1989 | 8.35 | 17.32 | 38.10 | 4.56 | 11.7 | 38.8 | 1.1 | 39.9 |
| Canadá | 1990 | 7.54 | 25.46 | 33.85 | 4.49 | 12.2 | 18.8 | 2.5 | 21.3 |
| Finlândia | 1987 | 7.88 | 19.53 | 33.97 | 4.31 | 16.2 | 28.7 | 2.9 | 31.6 |
| Índia | 1990 | 9.10 | 16.90 | 39.10 | 4.30 | 30.2 | 11.5 | 2.8 | 14.3 |
| Espanha | 1989 | 8.39 | 18.68 | 35.28 | 4.21 | 12.7 | 30.2 | 1.8 | 32.0 |
| Bélgica | 1988 | 8.48 | 18.67 | 35.08 | 4.14 | 11.7 | 41.9 | 1.6 | 43.5 |
| Luxemburgo | 1985 | 8.75 | 18.05 | 36.00 | 4.11 | 10.2 | | | |
| Eslovânia* | 1993 | 9.5 | 17.1 | 37.9 | 4.00 | 21 | | | |
| Polônia* | 1992 | 9.3 | 17.7 | 36.6 | 3.93 | 19 | 37.9 | 4.2 | 42.1 |
| Hungria* | 1993 | 9.5 | 17.6 | 36.6 | 3.85 | 13 | | | 26.9 |
| Latvia* | 1993 | 9.6 | 17.5 | 36.7 | 3.82 | 22 | 25.3 | 1.6 | |
| Romênia* | 1992 | 9.2 | 18.4 | 34.8 | 3.78 | 13 | 26.5 | 3.5 | 30.0 |
| R. Checa* | 1993 | 10.5 | 16.9 | 37.4 | 3.56 | 22 | 38.0 | 3.0 | 41.0 |
| R. Eslova* | 1992 | 11.9 | 18.8 | 31.4 | 2.64 | 24 | | | |

Notas: Os dados dos países marcados com o sinal “*” são provenientes do Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, 1994. Entretanto, os Gov. são provenientes do PWT5.6, de distribuição de renda do Deininger and Squire (1996), de Impostos do Development Reports dos últimos anos. Todos os dados são os que foram disponíveis no último ano. Os espaços em branco indicam dados não encontrados.

Q1: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte de baixo.

Q3: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte do meio.

Q5: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte do topo.

Q5/Q1: razão da quinta parte do topo com a base.

Gov.: Gastos de consumo do governo

Renda: *per capita* em 1985 PPP USD

Impostos: rendimentos de impostos do governo central como uma proporção do PIB (um ou dois anos depois).

N-Imposto: rendimentos do governo central não provenientes dos impostos como uma proporção do PIB.

Total: rendimentos totais do governo central como uma proporção do PIB.

Por que estou citando esses números se anunciei que este artigo é sobre política, não sobre desigualdade econômica? Isso ocorre porque este achado liga os dois de uma maneira surpreendente.

Poder-se-ia esperar que, ao enfrentar um alto grau de desigualdade, os governos democráticos agissem rapidamente para reduzi-lo. Na verdade, um dos princípios mais centrais da teoria democrática, que data da primeira metade do século XVIII, é que a democracia capacita os pobres a usarem seus poderes de número a fim de redistribuir renda através do Estado. Essa assertiva tem sido elevada, nos períodos recentes, à categoria de teorema. Iluminados pelo “teorema do voto médio” (Meltzer & Richards, 1981), quanto maior a desigualdade de renda, especialmente quando a maioria da renda do voto médio cai abaixo da média de renda, maior será o grau de redistribuição resultante do processo democrático. Assim, poder-se-ia se esperar que a cota da renda nacional do rendimento, do imposto ou dos gastos de consumo do governo deveria ser maior nas sociedades que são mais desiguais, permitindo assim aos governos corrigirem a desigualdade pré-imposto.

Porém, a análise dos números da Tabela 1 gera surpresas. Parece que o contrário é que é verdadeiro. O total de rendimento do governo central, seu rendimento de impostos e seus gastos de consumo são todos menores nos países mais desiguais. Quanto mais alta a proporção de rendas do topo para a base da quinta parte (Q5/Q1), menores serão o rendimento, os impostos e os gastos de consumo do governo.

Porém, por alguma razão, taxar imposto é mais difícil nas sociedades mais desiguais. Eu apenas posso especular por que isso ocorre. De acordo com a “Teoria da Dependência Estrutural” (Przeworski & Wallerstein, 1988), governos são limitados em suas habilidades de aumentar seus rendimentos provenientes dos impostos pelo impacto negativo do imposto no emprego e investimento, decisões as quais são tomadas pelos donos de propriedade produtiva na busca de lucro. Entretanto, não é aparente que os *deadweight costs* (custos provenientes do pagamento dos impostos que não serão investidos) dos impostos sejam maiores nas sociedades mais desiguais. Muito pelo contrário, parece que a redistribuição deveria ser mais fácil diante de tais circunstâncias. Vamos calcular: se a quinta parte do topo dos que recebem renda receberem 60% de toda a renda e a quinta parte da base receber 3% (Chile, grosseiramente falando), cobrar impostos da quinta parte do topo, a uma taxa de 5%, dobraria a renda da base, enquanto ainda deixaria 57% nas mãos dos ricos.

Então, parece que as razões devem ser políticas e não econômicas: ou os ricos têm mais poder sobre o governo nas sociedades mais desiguais, ou os pobres são menos capazes de usar seus direitos democráticos. Os dados são consistentes com ambas as explicações: quanto maior a quota da quinta parte do topo (Q5), menores o total dos rendimentos do governo, o dos rendimentos

dos impostos e o dos gastos de consumo do governo. De outro modo, quanto maior a porção de renda dos 20% mais pobres (Q1), maiores são os rendimentos do governo e os gastos de consumo.¹⁵

Tabela 2 – O impacto da distribuição de renda nos impostos, rendimentos do governo e consumo governamental, baseados nos dados da Tabela 1

Variável dependente: rendimentos de impostos do governo central enquanto uma porcentagem do PIB, N=44

| Variável | Coefficiente | Erro Padrão | Razão – t | P[T ≥t] | Média de X |
|----------|--------------|-------------|-----------|----------|------------|
| Q5/Q1 | -0.72593 | 0.22314 | -3.253 | 0.00226 | 8.957 |
| Q1 | 1.7500 | 0.65022 | 2.691 | 0.01017 | 6.162 |
| Q5 | -0.65736 | 0.15410 | -4.266 | 0.00011 | 45.08 |
| Q3 | 1.6085 | 0.66582 | 2.416 | 0.02013 | 15.69 |

Variável dependente: rendimentos totais do governo central enquanto uma porcentagem do PIB, N = 44

| Variável | Coefficiente | Erro Padrão | Razão – t | P[T ≥t] | Média de X |
|----------|--------------|-------------|-----------|----------|------------|
| Q5/Q1 | -0.80083 | 0.22465 | -3.565 | 0.00092 | 8.957 |
| Q1 | 1.8540 | 0.67993 | 2.727 | 0.00929 | 6.162 |
| Q5 | -0.71561 | 0.16117 | -4.440 | 0.00006 | 45.08 |
| Q3 | 1.7780 | 0.72374 | 2.457 | 0.01824 | 15.69 |

Variável dependente: gastos do governo em consumo enquanto uma porcentagem no PIB, N=53

| Variável | Coefficiente | Erro Padrão | Razão – t | P[T ≥t] | Média de X |
|----------|--------------|-------------|-----------|----------|------------|
| Q5/Q1 | -0.32059 | 0.10347 | -3.098 | 0.00316 | 8.870 |
| Q1 | 0.94546 | 0.26030 | 3.632 | 0.00065 | 6.278 |
| Q5 | -0.20874 | 0.71448E-01 | -2.922 | 0.00518 | 44.47 |
| Q3 | 0.37561 | 0.25170 | 1.492 | 0.14179 | 15.84 |

Nota: Esses são os resultados da variável renda, provenientes da regressão OLS com heteroquedasticidade interativa, nas quais são introduzidas um de cada vez. As constantes não são relatadas.

15 Notem que o teorema do voto médio também falha. O teorema afirma que 1. os rendimentos de impostos deveriam ser altos (a igualdade é temperada apenas por marginal

Para entender por que os governos taxariam e gastariam menos em países nos quais os pobres recebessem uma menor quota de renda, pode-se retornar à observação de J. S. Mill de que, “sem salários decentes e leitura universal, nenhum governo de opinião pública é possível”. Democracia é um sistema de direitos políticos positivos. Mas a democracia por ela mesma não cria as condições sociais e econômicas necessárias para que esses direitos sejam efetivamente exercidos. A forma que o século XIX encontrou para evitar esse problema foi restringir a cidadania apenas àqueles que desfrutavam essa condição. Hoje, os direitos políticos são universais em todas as democracias. Porém, em muitas delas, as massas de pessoas não estão em condições de exercê-los. Conseqüentemente, testemunhamos um novo monstro: democracia sem cidadania efetiva.¹⁶

Esse tipo de argumento implicaria, entretanto, que o que importa para o exercício efetivo dos direitos não é a desigualdade *per se*, mas a renda absoluta dos pobres.¹⁷ Porém, Reis (1996, p.121) pode ter estado correto quanto a: “se desigualdade social for rompante, o poder será distribuído desigualmente, solapando inevitavelmente as perspectivas de pleno emprego, de direitos civis e políticos para todos”. Os resultados estatísticos são ambivalentes. Quando a renda *per capita* (e seu quadrado¹⁸) é controlada, o grau de desigualdade (Q5/Q1) ainda tem um forte efeito negativo nos gastos do governo; a porção da base da quinta parte tem um efeito positivo e a porção do topo da quinta parte, um efeito negativo; todos estatisticamente significantes. Mas, com respeito aos impostos e rendimentos gerais, porque todas as variáveis tiveram o mesmo sinal, elas não foram estatisticamente significantes. Conseqüentemente, parece que a desigualdade *per se* reduz de alguma maneira os gastos governamentais, enquanto os níveis absolutos de renda dominam os rendimentos governamentais.

deadweight losses) a qualquer momento em que a renda do voto médio for menor que a média; e 2. que quanto menor o voto médio em relação à média, mais alta deveria ser a taxa de imposto. A renda da pessoa média (chefe de família em alguns dados) é Q3 e equalizaria a média se fossem 20%. Assim, em todos os países, o voto médio está abaixo da média e o imposto deveria ser alto. Além do mais, regressões baseadas em Q3 mostram que ela tem um sinal errado: quanto mais próximo da média, maior o total de rendimentos, de rendimentos de impostos e dos gastos de consumo do governo. Entretanto, como nem todo mundo vota, essa evidência não é conclusiva.

- 16 O'Donnell (1993) se referiu à “cidadania de baixa densidade”.
- 17 Tomando dois países com a média de renda *per capita* de \$5,000 (1985 PPP) e comparando a renda de grupos diferentes com a distribuição no Brasil e na Polônia. No Brasil, a pessoa média em Q5 terá uma renda de \$16,295; em Q3, de \$2,288; e em Q1, de apenas \$620. Na Polônia, a renda será \$9,150 em Q5, e \$2,325 em Q1.
- 18 Os gastos governamentais primeiro declinam e então ligeiramente aumentam na renda; os rendimentos do governo primeiro crescem como resultado do aumento da renda e depois declinam.

Qualquer que seja a razão, parece que a habilidade do Estado para reduzir as desigualdades econômicas e sociais é baixa nas sociedades onde a desigualdade é alta. Esta é uma armadilha de baixo nível: desigualdade leva o Estado a ser pobre e o Estado pobre não pode reduzir a desigualdade.¹⁹

Nada do que foi dito anteriormente implica que as instituições não importem ou que a reforma do Estado não seja necessária. Um sistema bem desenhado de governo, com mecanismos efetivos de controle popular, será mais efetivo quanto a transformar o dinheiro vindo dos impostos em serviços para os cidadãos. Mas o governo deve ter dinheiro o bastante para fazê-lo.

Desta forma, minha resposta é que o Estado é justamente muito pobre e frágil nas democracias latino-americanas, tanto quanto nos Estados Unidos, para fazer respeitar a lei de forma universal. E é muito pobre porque é incapaz de taxar os ricos. Os ricos acham que seja mais eficaz comprar privadamente vários serviços, tais como educação, assistência médica, acesso ao sistema judiciário ou polícia, do que pagar impostos que suportariam tais serviços para todos. A classe média paga impostos – na verdade, parece que a queima de impostos provenientes do emprego é muito alta em alguns países da América Latina – e recebe um conjunto de serviços do Estado.²⁰ Os pobres simplesmente estão fora da responsabilidade do Estado: eles não têm renda para serem taxados e recebem poucos serviços. Conseqüentemente, instala-se um círculo vicioso: os pobres são politicamente inefetivos porque eles não des-

19 É uma armadilha no sentido de que, se o nível de desigualdade assume algum nível, então ela nunca diminuirá, dado o baixo nível dos rendimentos governamentais resultante desse nível de desigualdade. Para aqueles que não se incomodam com símbolos, é assim que a situação aparece, a julgar pelos resultados estatísticos: 1. Para cada nível inicial de desigualdade, chamarei isso de $I = Q5/Q1$, existirá um máximo nível de rendimento governamental, chamo isso de $G^* = G(I)$. Digo, $G^*(5) = 32$, $G^*(15) = 24$, $G^*(26) = 14,4$ etc. 2. Para cada nível inicial de I , existirá também um nível de rendimento governamental, chamo isso $GI(I)$, tal que a desigualdade permanece no nível atual se $G = GI$, ele declina se $G > GI$, e aumenta de qualquer outra forma. Novamente, dizer que $GI(5) = 2$, $GI(15) = 11$ e $GI(26) = 52$. 3. Agora compare G^* com GI para cada nível de I . Se $G^* > GI$, então a desigualdade será reduzida; Se $G^* = GI$, então a desigualdade permanecerá no mesmo nível; se $G^* < GI$, a desigualdade aumentará. Dizer que $G^* = GI$ quando $I = 18$. Então, qualquer país que tenha uma desigualdade maior que 18 está numa armadilha. Como um país sai da armadilha? Obviamente, coletando mas renda do que no equilíbrio descrito pelos resultados da regressão. No Brasil, por exemplo, o total de rendimentos predito pela desigualdade de 26,28 é 14,4; mas o valor observado é 27,8; o que representa um esforço considerável. Mas isso é o bastante para sair da armadilha? Nesse exemplo puramente ilustrativo, não é o bastante: vejam acima que $GI(26) = 52$. Assim, o nível atual, mesmo se acima do equilíbrio, é muito baixo para sair da armadilha.

20 No Brasil, e eu estou certo de que em outros países, o efeito dos gastos sociais é regressivo quando a educação é incluída.

frutam condições para o exercício efetivo dos seus direitos políticos; porque eles são politicamente inefetivos, eles permanecem pobres. O resultado é um Estado pobre e uma sociedade injusta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, M., PRZEWORSKI, A. (1995) Parliamentarism e Presidentialism: Which Works? Which Lasts? In: SULEK, A., STYK, J. (orgs.) *Ludzie i Instytucje: Stawianie sie ladu społecznego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Sklodowskiej. p.67-90
- BOBBIO, N. (1989) *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1997a) *Citizenship and Res Publica: The Emergence of Republican Rights*. (Mimeogr.).
- . (1997b) State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms. *Cader-nos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: MARE.
- CALVERT, R. (1994) Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions. Manuscript. University of Rochester. Forthcoming In: KNIGHT, J., SENED, I. (orgs.) *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . (1995) The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication. In: BANKS, Jeffrey S., HANUSHEK, Eric A. (orgs.) *Modern Political Economy*. New York: Cambridge University Press. p.216-68.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. (no prelo) Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- CONDORCET. (1986) Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix. In: *Sur les élections et autres textes*. Textes choisis et revus par Olivier de Bernon. Paris: Fayard. (Primeira edição de 1785).
- CORTÉS, F. (1997) *La Distribucion del Ingreso en Mexico en Epocas de Estabilizacion y Reformas*. Guadalajara, Mexico.
- CUKIERMAN, A. (1992) *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- CUNILL GRAU, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- DAHL, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- D'ARCY FINN, T. (1993) Independent review agencies and accountability: snapping at the heels of government? *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, 24, p.9-22.

- DEININGER, K., SQUIRE, L. (1996) A New Data Set Measuring Income Inequality. *The World Bank Economic Review*, v.10, p.565-92.
- DUNN, J. (1996) *The History of Political Theory and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (no prelo) Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- DUNN, D. D., UHR, J. (1993) *Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments*. Texto apresentado no Encontro Anual da APSA – American Political Science Association, Washington, D.C., setembro 2-5.
- GRILLO, M. (1997) Democracy, competition, and the principle of Isonomia: an economic analysis of the political exchange as an incomplete contract. In: BRETON, A., GALEOTTI, G., SALMON, P., WINTROBE, R. (orgs.) *Understanding democracy: Economic and political perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. p.47-63.
- HAGGARD, S. (1995) *The Reform of the State in Latin America*. Texto apresentado em the World Bank's Annual Conference on Development in Latin America, Rio de Janeiro, junho 12-13.
- HARRINGTON JUNIOR, J. E. (1993) The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises. *Games and Economic Behavior*, v.5, p.71-97.
- HOLMES, S. (1995) *Passions and Constraint: on the theory of Liberal Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- KAVKA, G. S. (1986) *Hobbesian Moral and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- KEELER, J. T. S. (1993) Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making. *Comparative Political Studies*, v.25, p.433-86.
- KELSEN, H. (1988) *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Aalen: Scientia Verlag. [1929]
- KIEWIET, D. R., McCUBBINS, M. D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KLINGEMAN, H.-D., HOFFERBERT, R. I., BUDGE, I. (1994) *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- KREPS, D. M. (1990) *Game Theory and Economic Modelling*. Oxford: Clarendon Press.
- KYDLAND, F. E., PRESCOTT, E. C. (1977) Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, v.85, p.473-91.
- LEWIS, D. (1998) *Pacts and the Consolidation of South African Democracy*. Texto apresentado na Conference on the Politics of Economic Reform, University of Cape Town, 16-18 de janeiro.
- LINZ, J. J. (1990a) The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v.1, p.51-69.
- . (1990b) The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, v.1, p.84-91.
- LOWI, T. J. (1979) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: W. W. Norton.

- MANIN, B. (1994) Checks, balances, and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. In: FONTANA, B. (org.) *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calmann-Lévy.
- MELTZER, A. H., RICHARD, S. F. (1981) A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v.89, p.914-27.
- MINFORD, P. (1995) Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules. *Oxford Economic Papers*, v.47, p.195-210.
- NATTRASS, N., SEEKINGS, J. (1998) Democratic Institutions and Development in Post-Apartheid South Africa. (Mimeogr.).
- NISKANEN, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- O'DONNELL, G. (1993) On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, v.21, p.1355-69.
- . (1994) Delegative Democracy? *Journal of Democracy*, v.7, p.34-51.
- . (1995) *Partial Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Texto apresentado em the International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies. Institute for National Policy Research, Taipei, agosto, p.27-30.
- . (1997a) *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Texto apresentado no Encontro Anual da APSA – American Political Science Association, Washington, D.C. agosto. p.28-31.
- . (1997b) *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Texto apresentado em the Vienna Dialogue on Democracy and Institutionalizing Horizontal Accountability. Viena.
- OFFE, C. (1995) Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions. In: WRIGHT, E. O. (org.) *Associations and Democracy*. London: Verso.
- PASQUINO, P. (1998) Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy. *Ratio Juris*, v.11, p.38-50.
- PERSSON, T., ROLAND, G., TABELINI, G. (1996) Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics. *Discussion Paper*, n.1475. London: Centre for Economic Policy Research.
- PRZEWORSKI, A., WALLERSTEIN, M. (1988) Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, v.82, p.12-29.
- REIS, F. W. (1996) The State, the Market, and Democratic Citizenship. In: JELIN, E., HERSCHBERG, E. (orgs.) *Constructing Democracy*. Boulder, Co.: Westview Press.
- SCHMITTER, P. C. (1984) Patti e transizioni: Messi non-democratici a fini democratici? *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v.14, p.363-82.
- SHEPSLE, K. A. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, H. F. (org.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press.
- STOKES, S. C. (no prelo) What Do Policy Swtiches Tell Us About Democracy? In: PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

- SUTHERLAND, S. L. (1993) Independent review and political accountability: should democracy be on autopilot? *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, v.24, p.23-41.
- TIROLE, J. (1994) The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, v.46, p.1-29.