

**XXIX Encontro Nacional da ANPOCS**  
**25 a 29 de outubro de 2005**

**Democracia e Eficiência: a difícil relação entre política e  
economia no debate contemporâneo**

**Maria Rita Loureiro**  
**Fernando Luiz Abrucio**  
**Fundação Getulio Vargas de São Paulo**

**GT:Desenvolvimento, Democracia e Instituições**

**São Paulo**  
**Agosto 2005**

## Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo<sup>1</sup>

Maria Rita Loureiro  
Fernando Luiz Abrucio<sup>(2)</sup>

“Democratic systems set up processes by which political participants interact with each other to formulate policy. Such interactions produce more intelligent outcomes under many circumstances than highly analytical methods can”(Charles Lindblom & E. Woodhouse, “The potential intelligence of democracy” In *The policy making process*).

### Introdução

A análise do tema “Democracia, desenvolvimento econômico e instituições” será feita neste trabalho a partir da reflexão sobre as relações entre política e economia dentro do campo da Ciência Econômica e de como esta visão domina o debate contemporâneo, inclusive no interior da Ciência Política. A epígrafe acima nos dá o norte deste debate confrontando a racionalidade analítica ou científica com a racionalidade do processo democrático.

Grande parte dos autores em Economia vê a política como espaço de irracionalidade e as práticas democráticas como obstáculos à gestão eficiente da economia. O fracasso de uma medida econômica é frequentemente creditado à política e explicado pelo populismo dos políticos sempre preocupados com sua reeleição e em atender interesses clientelistas de grupos poderosos ou demandas imediatistas de seu eleitorado. Os trechos abaixo extraídos de depoimentos de

---

<sup>1</sup> Este é um texto ainda preliminar. Nova versão mais elaborada será posteriormente encaminhada para os membros do GT “Democracia, Desenvolvimento Econômico e Instituições” da ANPOCS.

<sup>2</sup> Professores de Ciência Política da Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

economistas brasileiros que participaram de processos de reformas econômicas são bastante expressivos desta visão:

“Esse plano (Cruzado), bem pensado e elaborado por um grupo de economistas de primeira qualidade, foi em seguida mal administrado, por uma série de motivos – essencialmente pelo caráter populista, nacional desenvolvimentista, do PMDB e do governo Sarney – e afinal fracassou retumbantemente”(Bresser Pereira, 1992: 5)

" Numa sociedade como a brasileira - onde a convivência prolongada com a inflação e a politização absurda das decisões governamentais geraram distorções arraigadas e aberrantes na economia do país -, a situação do economista que porventura ocupe cargos executivos no primeiro escalão do governo transformou-se num pesadelo... Refiro-me ao que deve ser a sensação aterradora de frustração e impotência diante de uma dupla realidade: a absurda falta e/ou inoperância dos instrumentos para a implementação de políticas econômicas, de um lado, e as inacreditáveis agressões à lógica e ao bom-senso que marcam o corpo-a-corpo no cotidiano da vida pública brasileira de outro...A raiz do problema está no fato de que, de alguns anos para cá no Brasil, a ocupação e o exercício de funções executivas na área econômica tornaram-se um tormento virtualmente insuportável para qualquer cidadão - economista ou não - que tenha um compromisso mais firme com padrões mínimos de racionalidade econômica e, que ao mesmo tempo não alimente ambições pessoais de poder" (Giannetti da Fonseca in Folha de São Paulo, 4.6.1995,Caderno 2 p.5, grifos nossos).

Procuramos mostrar no presente trabalho que idéia da política como o espaço de irracionalidade e da democracia como antagônica à eficiência econômica está bastante enraizada nos pressupostos da disciplina e se desdobra inclusive, de forma implícita e por mais paradoxal que possa parecer, nas análises de correntes dominantes na própria ciência política. Isso porque grande parte não só de economistas, mas também de cientistas políticos que estudam os impactos das instituições sobre a estratégia dos atores políticos e sobre os resultados das políticas públicas, argumenta que a governabilidade e a efetiva capacidade decisória dependem da existência de arranjos institucionais que concentrem poder. Em outras palavras, a governabilidade depende da redução das arenas em que as divergências, os conflitos e eventuais consensos possam surgir e a política se manifestar.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Política é entendida aqui no sentido lato, já explicitado desde Maquiavel, como a luta constante entre, de um lado, o que governa para manter a dominação e, de outro, o governado para resistir à ela. Portanto, tensão e conflitos são inerentes a esta relação social, que na democracia são

Questionando a idéia de que a concentração de poder ou a redução dos *veto players* (isto é, seja necessária para se alcançar a governabilidade, a maior efetividade das políticas públicas ou ainda a qualidade das decisões tomadas, o objeto desta breve e ainda preliminar reflexão é retomar algumas idéias presentes no debate contemporâneo na teoria econômica e na teoria política e, a partir delas, examinar como se chegou à idéia de que a política e as regras democrática devem se subordinar à eficiência econômica.

Assim, na primeira parte do texto, discutimos a forma pela qual a literatura econômica elaborou ao longo do tempo uma visão baseada na tensão – ou até na dicotomia – entre democracia e eficiência econômica. Na segunda parte, analisamos como tal percepção também se desdobra nos pressupostos subjacentes à corrente neo-institucionalista, fundada na escolha racional e no individualismo metodológico, que tem dominado a Ciência Política atual. Algumas considerações fecham o texto.

### **I – Política, democracia e eficiência econômica: confronto de perspectivas.**

A idéia de que a economia e a política, ou ainda, que a eficiência econômica e a lógica democrática têm objetivos opostos ou mesmo excludentes remonta ao século XIX e à imposição de um padrão específico de cientificidade adotado pela Economia. Como sabemos, esta disciplina nasceu como Economia Política e, durante mais de um século, manteve a tradição que vem dos gregos, de não se dissociar das dimensões políticas e éticas. Ou seja, o estudo da produção das condições de vida, bem estar e riqueza não se separava da questão de “como devemos viver?” (SEN, 1999). Se nas obras de autores como Adam Smith, Stuart Mill e Marx as dimensões políticas e éticas dominavam, elas gradativamente vão perdendo importância na teoria econômica. O ponto de inflexão se dará com a escola neoclássica e especialmente a partir da influência do engenheiro francês Leon Walras, que enfatizou a tendência ora predominante nos estudos econômicos de formalização matemática, transformando a Economia Política em Ciência Econômica.

Na percepção aguda de Gunnar Myrdal, a pretensão à cientificidade por parte dos economistas levou-os a definir como tarefa da Ciência Econômica a descoberta de “leis naturais” e a introduzir implicitamente princípios normativos sob a forma de “conceitos” gerais.

“Operando com definições que pretendem ser universalmente válidas, frequentemente se tem logrado fazer com que um princípio político implícito pareça logicamente ‘correto’ (...) O perpétuo jogo de esconde-esconde em Economia consiste em esconder a norma no conceito” (Myrdal, 1997:212, grifos nossos).

De forma mais contundente, Myrdal mostra também que a “naturalização” desta ciência social fez com que os juízos de valor ficassem tacitamente subentendidos atrás de conceitos construídos “logicamente”. Essa “naturalização” se manifesta ainda no horror que os economistas têm do conflito, fazendo com que a idéia de harmonia (ou equilíbrio) permeie todas as ramificações e a estrutura conceitual de sua disciplina.

Descaracterizando a Economia como Ciência Social, tal visão de cientificidade implica também a idéia de uma relação de neutralidade frente à política e aos valores e ainda a rejeição da política ao negar o conflito social que é sua essência.

“Na economia, sempre existiu a propensão a encobrir conflitos de interesses. Isso é perfeitamente compreensível. As inspirações filosóficas da Economia Política – a filosofia da lei natural e sua ramificação inglesa, o utilitarismo – provém de uma crença na harmonia social, e suas recomendações práticas pressupõem essa harmonia. Como vimos, isso é o resultado lógico de sua maneira singular de construir uma filosofia moral: graças à idéia de harmonia, a conduta real e moral igualmente pode ser deduzida da ‘natureza humana’ ou, na terminologia utilitarista, de prazer e dor” (Myrdal, 1997:213, grifos nossos).

Este quadro intelectual permite entender a rejeição da política por parte dos economistas e a idéia predominante entre muitos deles de uma superioridade da racionalidade econômica frente à “racionalidade” política, ou melhor, frente a sua irracionalidade em termos da eficiência econômica.

É interessante destacar que o próprio conceito de eficiência, tal como definido na economia, em termos do ótimo de Pareto, exprime não só a negação da ética, como já mostrou Amartya Sen, mas também a negação da política. Entendido

como a situação na qual ninguém pode melhorar seu estado sem piorar o de alguma outra pessoa, este passa a ser o único critério de julgamento na economia.

“Um estado social pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos”(Sen, 1999:48).

Como este critério de eficiência supõe o equilíbrio perfeito no mercado competitivo, ou seja, a harmonia entre os atores, a política ou o conflito de interesses não aparece no imaginário neoclássico, senão como uma forma de irracionalidade que leva à ineficiência.

Portanto, na medida em que a economia e a política são atividades incompatíveis, o melhor é separá-las ou então “despolitizar” tudo que for possível, reduzindo, ao mínimo, esta prática ( vista como irracional e ineficiente). Tal visão é partilhada por autores de abordagens teóricas diferentes e até mesmo conflitantes como, de um lado, Schumpeter e Keynes e, de outro, os neoliberais, e mais especificamente, os adeptos conservadores da teoria da escolha pública.

Para melhor compreendermos a oposição entre estes grupos, é necessário antes recuperar alguns elementos do debate sobre as relações entre democracia e desenvolvimento econômico que envolveu os teóricos da modernização e seus críticos, nos anos 1960 e 1970.

Como sabemos, Seymour Lipset, um dos mais importantes autores da teoria da modernização, afirmava que o regime democrático está relacionado ao desenvolvimento econômico de um país e sua estabilidade dependeria do grau mais elevado de urbanização, educação, comunicação de massa e burocratização aí existente <sup>4</sup>. Em outras palavras, a manutenção de uma ordem democrática só seria possível na medida em que transformações econômicas e sociais geradas pelo processo de modernização levassem ao desaparecimento dos conflitos violentos e extremados, ou seja, abrissem possibilidades de resolvê-los de maneira pacífica através pela competição eleitoral.

Mesmo que argumentando em sentido oposto - que a modernização não levaria à democracia, mas sim ao autoritarismo, como ocorreu em vários países latino-

---

<sup>4</sup> A versão em português do texto de Lipset recebeu o nome de Homem Político e foi publicado pela Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

americanos nos anos 1960 e 1970 - Samuel Huntington construiu sua análise na mesma linha de reflexão. Para este conservador, a modernização causaria instabilidade política e conseqüentemente quebra da ordem democrática nas sociedades em que o desenvolvimento econômico não fosse suficiente para gerar distribuição de renda, senão à custa do investimento. Em outras palavras, os conflitos decorrentes de demandas sociais que não poderiam ser atendidas pelo baixo nível de desenvolvimento econômico levariam à repressão política e à ruptura da ordem democrática<sup>5</sup>.

Assim, para estes autores, a despeito das diferenças internas de sua argumentação, a democracia é vista como o resultado de processos estruturais que independem da ação dos indivíduos. Esta concepção de que a democracia é processo que decorre inevitavelmente do desenvolvimento econômico e social não é rara nas ciências sociais. Desde Tocqueville, em sua obra clássica *Democracia na América*, ela é partilhada por vários autores. Entre os economistas, Schumpeter, um de seus mais importantes analistas, também vê a democracia como o resultado do desenvolvimento das sociedades de massa. Pretendendo formular uma teoria que ele denomina realista ou pragmática da democracia para se contrapor às concepções normativas dos clássicos do século XVIII, Schumpeter é bastante cético com relação às chances de sucesso das democracias na gestão da coisa pública. Rejeitando a crença na existência de uma vontade autônoma dos cidadãos racionais e com capacidade de juízos e discernimentos próprios, este economista mostra que a realidade empírica é outra: a vontade dos eleitores é manipulada pelo mercado, pela publicidade, os indivíduos são maus juízos até seus próprios interesses de longo prazo e indiferentes com relação às questões públicas. Em suma, desconfia da sabedoria das massas e da capacidade dos políticos escolhidos por elas. Por essa razão, para que um governo democrático possa funcionar em uma sociedade de massas, onde há o poder avassalador do mercado, a corrupção e a fabricação da “vontade geral”, Schumpeter indicava que seriam necessárias três condições fundamentais:

- 1) limitação dos assuntos submetidos à consulta dos eleitores;
- 2) autocontrole dos políticos e dos grupos sociais, restringindo pressões sobre o governo;

---

<sup>5</sup> Ver *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1968

3) por fim, mas não menos importante, a existência de uma burocracia bem treinada, com forte espírito de corpo e capaz de guiar e instruir os políticos.

Portanto, a solução realista para a melhor gestão pública em geral e da economia, em particular, é a completa autonomia ou insulamento dos técnicos, protegendo-os das pressões do sistema político (SCHUMPETER, 1971).

Como alguns autores já apontaram, no contraponto que Schumpeter faz de sua teoria realista (ou seja baseada em fatos) à teoria clássica normativa (baseada em valores) existe um problema lógico, qual seja, o de “que um fato não refuta um valor” (Lukes,1977) ou ainda que “uma opção valorativa é independente de um estado de fato” (Sartori,1994). Na verdade, atrás de sua concepção realista (que, certamente, apreende evidências empíricas inquestionáveis) escondem-se, implicitamente, conforme Myrdal apontou como prática freqüente entre os economistas, valores ou crenças conservadores e reacionários. Estas crenças consideram inúteis (ou até mesmo ameaçadoras) quaisquer tentativas que pretendam reduzir ou eliminar as desigualdades sociais, no caso, as mudanças trazidas pela extensão da cidadania política, a formação de partidos de massa, o sufrágio universal etc. (Hirschman,1992).

Também Keynes compartilhava da idéia de que para os males da política democrática a solução estava nas mãos de uma tecnocracia. Um de seus mais famosos biógrafos relata que diante de indagações de técnicos do Tesouro inglês a respeito de como controlar ou restringir decisões sobre gastos públicos no contexto de rompimento do padrão-ouro, o grande economista teria respondido: “Confiemos na inteligência responsável dos técnicos”. Com isso, comenta seu biógrafo, ele superestimou a possibilidade de uma gestão econômica racional pelos governos democráticos (SKIDELSKI, 1977).

Em suma, tanto Keynes quanto Schumpeter acreditava que os políticos deveriam deixar nas mãos de burocratas ou especialistas certas decisões técnicas. Mesmo reconhecendo a necessidade inevitável da presença do Estado para gerir o mercado, esta ação estatal não deveria ser orientada pela lógica democrática, da disputa e negociação de interesses, mas de forma burocratizada, ou seja, despolitizando a gestão da macroeconomia.

Esta concepção de que a democracia é resultado inexorável de um processo de desenvolvimento da sociedade capitalista (mesmo que não necessariamente desejável como acreditam os conservadores mais céticos) começará a ser rompida



nos anos 70 por cientistas políticos. Assim, a autonomização da análise política dos constrangimentos estruturais é iniciada por Robert Dahl e depois levada ao extremo por seus seguidores, adeptos do individualismo metodológico e da escolha racional. Sem desprezar os argumentos da teoria da modernização, Dahl afirma que o acesso e controle sobre os recursos de poder são variáveis centrais para a democratização das sociedades que se tornam crescentemente diferenciadas e plurais. Mesmo considerando que a consolidação da democracia tenha a ver com as transformações econômicas ou sociais, como afirmavam os teóricos da modernização, a ordem democrática para Dahl tem também autonomia e uma dinâmica própria, relacionada à extensão da participação política dos cidadãos e do grau em que a contestação (ou oposição) é tolerada na cultura política e concretizada nas instituições<sup>6</sup>.

Essa dinâmica própria da esfera política se manifestará na ênfase por parte de Dahl do comportamento racional dos atores políticos e em sua estratégia de manutenção ou ruptura do jogo democrático, com base no cálculo de custo-benefício. Retoma, assim, o enfoque realista da luta política, como esfera de atividade humana que tem uma lógica própria, inaugurado por Maquiavel. Assim, a estabilidade da democracia não depende só de transformações estruturais, mas também do jogo político e de sua dinâmica específica. Eis os axiomas com os quais Dahl constrói as possibilidades de se manter o jogo da democracia:

“Axioma 1-A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância. Axioma 2 – A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação. Axioma 3 – Quanto mais os custos de supressão excederem os custos de tolerância tanto maior a possibilidade de um regime competitivo.”(Dahl, 1997:36-37).

Se a obra seminal de Robert Dahl não perde de vista o peso das mudanças estruturais, vários de seus seguidores levam ao extremo a noção de autonomia do político, entendida como sua completa separação frente às condições societárias. Dessa forma, distanciam-se muito da visão dahliana, empobrecendo-a.

---

<sup>6</sup> Ver comentários de F. Limongi no prefácio da edição brasileira à obra Poliarquia de Robert Dahl, publicada pela EDUSP, em 1997. Trata-se de uma bem feita análise desta obra, embora interpretando a teoria democrática de Dahl como uma ruptura demasiado radical com relação à teoria da modernização. Em outras palavras, Limongi não destaca que a autonomia da esfera política para aquele teórico não implica a desconsideração das transformações estruturais que levam ao desenvolvimento de uma sociedade plural como base para a democracia pluralista.

É interessante destacar que esta autonomização extremada da política frente aos constrangimentos estruturais (econômicos e sociais) será feita pelos adeptos da chamada teoria econômica da democracia, de forma até irônica, justamente no momento em que aderem às premissas da análise econômica. Assim, inaugurando uma corrente de pensamento hoje predominante na ciência política, os autores da chamada nova economia política imaginam a atuação dos atores, sua participação política, a decisão de votar etc. a partir das mesmas categorias utilizadas pela microeconomia, ou seja, da mesma forma que os economistas neoclássicos imaginam os consumidores e as firmas atuando no mercado<sup>7</sup>. Configura-se, então uma situação de completa “colonização” das análises políticas pelas categorias dominantes na Economia, assim como pretendiam outros autores com a Sociologia e as demais ciências sociais<sup>8</sup>.

Mesmo reconhecendo os reparos feitos mais recentemente por vários teóricos da Economia aos pressupostos neoclássicos, e levando em conta os problemas de assimetria de informação e da racionalidade limitada, os adeptos da nova economia política desenvolvem modelos explicativos nos quais os cidadãos são vistos como indivíduos que atuam se não para maximizar, pelo menos para satisfazer seu auto-interesse ou utilidade. Alguns exemplos bastam para ilustrar. Assim, Downs explica não só a existência dos lobbies no sistema americano e a submissão do governo a eles, mas também a “demanda” por ideologia por parte dos eleitores a partir de cálculo racional dos atores políticos (lobistas, governo ou eleitores) para reduzir custos de informação.

“When knowledge is imperfect, effective political action requires the use of economic resources to meet the cost of information. Therefore, those who command such resources are able to swing more than their proportional weight politically. This outcome is not the result of irrationality or dishonesty. On the contrary, lobbying in a democracy is a highly rational response to the lack of perfect information, as is government’s submission to the demands of lobbyists. To suppose otherwise is to ignore the existence of information costs. (...) Thus lack of information creates a demand for ideologies in the electorate. Since political parties are eager to seize any method of gaining votes available to them, they respond by

---

<sup>7</sup> Cabe lembrar que a abordagem econômica define-se pelas hipóteses de comportamento maximizador auto-interessado, de equilíbrio do mercado e de estabilidade das preferências empregadas de maneira firme e definitiva.

<sup>8</sup> Como Gary Backer afirmou, nos anos 80, “a abordagem econômica é uma abordagem global, que pode aplicar-se a todos os comportamentos humanos”(Apud Swedberg, 1994).

creating a supply. Each party invents an ideology in order to attract the votes of those citizens who wish to cut costs by voting ideologically”(Downs, 1984:17).

Também examinado as condições de estabilidade democrática a partir de uma visão de equilíbrio no mercado político e usando a perspectiva da teoria dos jogos (Przeworski,1994) indica que :

“...A democracia está consolidada quando a adesão – agir de conformidade com a estrutura institucional – constitui o estado de equilíbrio das estratégias descentralizadas de todas as forças políticas relevantes (... mas) são restritas as condições dentro das quais a democracia se torna um estado de equilíbrio entre estratégias descentralizadas de forças políticas autônomas. É por isso que a democracia tem-se revelado historicamente uma forma frágil de organização dos conflitos políticos”(p.46 e p. 56).

Mas, a análise econômica da política, como expressão do “imperialismo” da economia, encontra sua forma mais extremada (e até mais grosseira) na teoria da escolha pública que, a despeito de algumas ressalvas à ortodoxia, nada mais é do que a mera extensão da teoria neoclássica ao processo político. Para Buchanan, principal formulador desta abordagem, a política deve ser encarada como uma troca e analisada em termos de mercado. Portanto os atores políticos são indivíduos como outros quaisquer, que se comportam de forma racional, buscando maximizar seu auto-interesse: o político é um vendedor de programas políticos e os indivíduos – eleitores – compradores deste programas políticos (TONETO, 1996). Por sua vez, a preferência dos burocratas, também vistos como atores racionais que buscam maximizar seu auto-interesse, é ampliar seu espaço de poder e os recursos a sua disposição no aparato governamental. Dessa forma, o Estado terá uma tendência crescente à expansão (MOE, 1979).

Construindo sua teoria no quadro de críticas ao Keynesianismo e ao welfare State, Buchanan objetiva mostrar que também o mercado político tem suas falhas e, com isso, procura fornecer fundamentos teóricos para limitar o papel do Estado. Como políticos e burocratas são sempre seguidores de uma lógica *rent-seeking*, quanto menor o Estado, melhor para a coletividade. (EVANS, 1993)

Portanto, por razões bastante diversas daquelas de Schumpeter e Keynes, os portadores do credo neoliberal também propõem a despolitização das decisões governamentais. Desconfiando não só dos políticos, mas também dos burocratas, a

despolitização das decisões sobre matérias macroeconômicas não deve ocorrer, para os teóricos da escolha pública, através de sua transferência para as mãos da burocracia, como propunham Keynes e Schumpeter, mas sim através de mecanismos de mercado (BUCHANAN, ROWLEY e TOLLISON, 1987).

Todavia, depois de mais de duas décadas de hegemonia neoliberal e ainda no quadro de imperialismo da análise econômica da política, começaram a surgir a partir do final dos anos 1990 manifestações de vozes contrárias. O prêmio Nobel atribuído a Amartya Sen em 1998 - depois do fiasco à premiação, no ano anterior, de economistas especializados em derivativos, que se mostraram incapazes de prever crises no mercado financeiro - indica que alguns temas menos convencionais no paradigma econômico (como ética, ideologia etc.) começam a chamar a atenção. Criticando certos pressupostos da teoria econômica, Sen afirmou em seu estudo sobre Ética e Economia: “O egoísmo universal como uma realidade pode muito bem ser falso, mas o egoísmo universal como um requisito da racionalidade é patentemente um absurdo” (SEN, 1999:32).

Também a Sociologia Econômica, que desde a morte de Weber até o final do século XX, não atraía muitos praticantes, começa neste contexto a se expandir nos meios universitários americanos. Despertando-se para outras dimensões da vida social, os economistas passam gradativamente a levar em conta que os atores econômicos estão inseridos na sociedade e em contexto político-institucionais que afetam decisivamente seus comportamentos (Granovetter, 1974; Swedberg & Granovetter, 2003; Abramovay, 2004).

É neste contexto que a nova economia institucional (NEI) se afirma<sup>9</sup>. Ao reconhecer o peso das instituições na vida econômica, a NEI pode ser vista como uma mudança de certa forma significativa no padrão de relação entre a Economia e a Política e na visão que os economistas têm da política, especialmente frente à maneira extremada de “colonização”, como fazem os teóricos da public choice. Mesmo não rompendo totalmente com o paradigma neoclássico, a análise institucionalista suaviza a estilização do comportamento humano (seja ele

---

<sup>9</sup> Procurando entender a performance econômica de diferentes países através da história, Douglass North, ganhador do prêmio Nobel no início dos anos 80, e um dos principais teóricos do institucionalismo na Economia, afirma que o comportamento humano é mais complexo do que imagina a visão neoclássica, e enfatiza o peso das instituições, ou seja, das regras formais e informais que, mesmo não sendo eficientes economicamente, reduzem a incerteza e os custos de transação.

econômico ou político) tomado como maximizador do auto-interesse. Ao contrário, a NEI olha a ação dos indivíduos ampliada pela lente de outras dimensões societárias, das normas, dos constrangimentos morais, dos valores.

É igualmente neste quadro que têm surgido críticas às chamadas virtudes do mercado, mostrando que desprovida de “valores extramercado”, a economia de mercado não se sustentaria no longo prazo<sup>10</sup>. Nas palavras agudas do jornalista econômico Robert Kuttner:

“Em certo sentido, é o mercado que tira vantagem dos valores extramercado que tornam nossa sociedade de mercado suportável, temperando o oportunismo incansável recomendado pelo modelo de mercado. Normas de civilidade são um bem público. Sem elas, o mundo degeneraria numa sociedade de suspeita mútua permanente [...] Em vez de um mundo comercial relativamente prazeroso, precisaríamos nos manter em guarda permanente contra achaques. As falências proliferariam. Os bancos teriam que cobrar juros mais altos para compensar o oportunismo generalizado. Garantias explícitas teriam que ser formuladas para cada transação [...] O aperto de mãos se tornaria inútil” (KUTTNER, 1998: 99).

Portanto, os autores neoinstitucionalistas concordam que as motivações e a racionalidade pautadas pela maximização do auto-interesse não são as únicas presentes nos indivíduos, nem necessariamente as principais. Orientações éticas e arranjos institucionais através dos quais os interesses mais amplos da sociedade são canalizados mostram-se decisivos para o próprio desempenho econômico. Todavia, mesmo questionando certas premissas da teoria econômica neoclássica, as discussões que enfatizam o peso das instituições, das estruturas de incentivos e punições que constroem o comportamento dos atores econômicos ou políticos, as análises dos neoinstitucionalistas da escolha racional (inclusive dos cientistas políticos) estão igualmente inseridas nos mesmos paradigmas da teoria econômica

---

<sup>10</sup> Como já se mostrou, talvez com alguma dose de otimismo: “O chamado imperialismo econômico que ameaçava submeter à sua ordem própria o conjunto das ciências sociais revelou fôlego curto: se em meados dos anos 1980, Jon Elster postulava o princípio de que ‘todos os fenômenos sociais, sua estrutura e sua mudança são, em princípio, explicáveis por caminhos que envolvem indivíduos’, hoje, seu próprio programa de pesquisa está francamente voltado para o estudo das instituições” (Abramovay, 2004: 3). Este autor cita o artigo de Elster publicado na revista *Sciences Humaines* e cujo título revela a própria trajetória intelectual do teórico do individualismo metodológico, “Da racionalidade às normas”.

da democracia e padecem frequentemente dos mesmos problemas. É o que tentaremos desenvolver a seguir.

## **II. O debate em torno dos arranjos institucionais das democracias contemporâneas: são inevitáveis os trade-off entre governabilidade versus representatividade e accountability?**

A visão predominante nos estudos sobre as condições institucionais necessárias para que decisões governamentais atinjam os objetivos propostos supõe a concentração de poderes em arenas decisórias restritas, ou a redução do número dos atores com poder de veto, os *veto players*, para usar expressão bem conhecida de Tsebelis (1997). A excessiva fragmentação do poder e o grande número de participantes comprometeriam as decisões, fazendo com que os objetivos desejados fossem desvirtuados ou não fossem atingidos. Como nós sabemos bem, é este o argumento que tem mobilizado as inúmeras críticas a respeito dos problemas de governabilidade do presidencialismo que, desde sua origem, com os *founding fathers* do sistema americano, privilegiou um arranjo institucional para evitar a tirania, mesmo que perdendo em capacidade decisória. (Stepan & Skach, 1993; Linz, 1990; Shugart & Mainwaring, 1997).

Portanto, afirma-se na literatura a existência de um claro tradeoff nos arranjos institucionais entre capacidade de decidir e implementar as decisões, de um lado e, de outro, maior participação e mais representatividade política. Inúmeras citações podem ser transcritas para confirmar nossa afirmação. Limitamos a esta apenas:

“Thus we end where we began, with the idea that the choice of democratic institutions entails significant tradeoffs.(...) As a society’s heterogeneity increases, a system with a greater number of effective vetoes will see increasing risk of stalemate as well as an increasing costliness to a legislative strategy that emphasizes private-regarding policy (Cox & McCubbins,2001:63).

Questionando esta visão, centrada na dicotomia entre efetividade e qualidade do governo democrático, estudos mais recentes têm mostrado que a estabilidade das políticas públicas vai depender de sua coerência interna e esta, por sua vez, pode ser

aumentada e não reduzida, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre a pluralidade de atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.

Um bom exemplo dessa argumentação está no trabalho de Stark & Brustz (1998). Examinando as bases institucionais da coerência das políticas adotadas no Leste Europeu no pós- socialismo, os autores indicam que a capacidade de efetivamente realizar programas de reforma pode ser aumentadas (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os decisores aumentam a compreensão dos problemas, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reforma<sup>11</sup>.

É a esta situação que Stark & Brustz denominam de responsabilidade política estendida, isto é, processo em que os governantes são constrangidos institucionalmente a levar em conta em suas decisões uma pluralidade de atores e ao mesmo tempo prestar conta de seus atos ou omissões ao longo de todo o mandato e não apenas no momento de eleição. Aqui não há um tradeoff entre governabilidade *versus* representação e accountability, mas ao contrário são princípios democráticos que se realizam conjunta e complementarmente. Portanto, a efetividade do governo democrático não ocorre em detrimento de sua qualidade, mas junto com ela.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Também recusando a ‘explicação canônica’ de que o sucesso de reformas econômicas exige a autonomia do executivo e o insulamento de suas elites técnicas, Tavares de Almeida(1997) mostra que o processo de privatização no Brasil dos anos 1990 foi um processo intensamente negociado com o Congresso. Também a análise comparada do processo de reformas neoliberais levadas a cabo no Brasil e na Argentina partilha desta mesma visão, enfatizando que o caminho brasileiro de negociação e incrementalismo gerou resultados mais efetivos e duradouros do que no país vizinho (Palermo, 1998).

<sup>12</sup> Representatividade, governabilidade ou desempenho governamental e accountability são critérios definidores da qualidade da democracia. Embora exigindo uma discussão mais aprofundada e uma definição inclusive operacional, consideramos que a qualidade da democracia depende da existência de arranjos institucionais que possam gerar ao mesmo tempo um governo com a maior representatividade possível das forças políticas, no qual os governantes executem de forma mais efetiva e eficiente as políticas públicas sinalizadas ou prometidas no processo eleitoral e que sejam constrangidos a prestar contas de forma continuada de seus atos ou omissões.

Também confrontando os impactos para as políticas governamentais do funcionamento de dois tipos de democracia, a majoritária, em que o poder está mais concentrado, e a democracia chamada consociativa, em que o poder está mais fragmentado, Lipjhart (1999), em amplo estudo empírico sobre as democracias contemporâneas, indica que não há comprovação de que a majoritária seja de qualidade superior, como a literatura convencional costuma apontar.

Ele retoma os argumentos de um dos primeiros cientistas políticos modernos, o inglês Lowell que escreveu no final do século XIX o seguinte “axioma” político para afirmar que os governos de coalizão têm vida curta e são mais frágeis do que os gabinetes formados por um só partido:

“Two parties, and two parties only...in order that the parliamentary form of government should permanently produce good results(...)the larger the number of discordant groups that form the majority the harder the task of pleasing them all, and the more feeble and unstable the position of the cabinet”(Lowell, 1896, apud Lijphart, 1999:64).

Se, de fato, há evidências empíricas de que os gabinetes formados por um único partido duram mais do que os gabinetes formados por coalizões, como afirmou Lowell, não está correta sua suposição, diz Lijphart, de que concentração de força significa poder decisório mais capaz e efetivo. Portanto, contrariando não só o axioma do autor do século XIX, mas também visão amplamente difundida entre estudiosos atuais, ele afirma com base em estudos empíricos que a rapidez de decisão alcançada pela redução do número de atores políticos com poder de veto, não necessariamente gera melhores resultados nas políticas governamentais.

“Policies supported by a broad consensus, furthermore, are more likely to be carried out successfully and to remain on course than policies imposed by a ‘decisive’ government against the wishes of important sectors of society”(Lijphart,1999:260).

Olhando os dados produzidos por pesquisas empíricas, este autor mostra que eles são mistos, não permitindo que se determine com segurança se as democracias de tipo majoritário apresentem resultados melhores do que as consensuais. Ele cita economistas, como Nouriel Roubini e Jeffrey Sachs, que afirmam ter encontrado clara conexão entre governos de coalizão multipartidária e um grande déficit orçamentário. Lijphart indica, entretanto, que a metodologia e as conclusões destes autores foram abundantemente questionadas por vários outros autores. Por outro



lado, ele menciona outros trabalhos realizados em países da OECD nos quais as instituições consensuais não estão relacionadas com desenvolvimento econômico, mas têm significativo impacto sobre a inflação, o desemprego e o número de dias perdidos em greves. (Lijphart,1999:260).

Em suma, mesmo que as evidências empíricas não permitam ainda afirmações seguras a respeito dos impactos dos arranjos democráticos (majoritários ou consensuais) sobre o desempenho governamental ou os resultados substantivos para a economia e a sociedade, em termos de desenvolvimento econômico, emprego, bem estar social etc. é importante ressaltar que começa a ser quebrado o pressuposto dominante de que a concentração de poder (que é uma forma de redução da esfera política) seja condição necessária para a efetividade dos governos ou a governabilidade.

È necessário esclarecer, por fim, que nossas reflexões aqui não implicam a idéia de que situações políticas geradas, por exemplo, pela fragmentação excessiva de poderes, não sejam desejáveis. O que interessa realçar são os próprios limites intelectuais dentro dos quais a ciência política tem se fechado hoje, ao aderir a certos pressupostos teóricos e metodológicos e em nome de um padrão de cientificidade bastante questionável no mundo das ciências históricas e culturais.

### **Considerações Finais**

Procuramos mostrar nestas reflexões que o debate contemporâneo sobre democracia e desenvolvimento - marcado pela hegemonia da Economia - vê a política e as práticas democráticas como obstáculos ao governo eficiente. A proposição de Schumpeter para o bom funcionamento do governo nas democracias de massas - que exprime de forma exemplar a concepção predominante neste campo científico - nada mais é do que a despolitização completa das decisões governamentais e sua entrega aos técnicos. Nesta visão, as práticas democráticas devem se submeter aos ditames da eficiência, porque os conflitos, as divergências e os possíveis acordos devem ser substituídos pelo mais completo e competente conhecimento. Em outras palavras, a análise deve substituir a política como a solução para os problemas complexos da vida coletiva.

Questionando esta visão dicotômica, afirmamos aqui a possibilidade de conciliação, tanto do ponto de vista analítico, quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência e o cálculo econômico e os imperativos do governo democrático. Nós ancoramos nas lúcidas reflexões de Charles Lindblom e Edward Woodhouse a respeito da inteligência potencial da democracia.

“The reason why undemocratic processes undermine intelligent policy making is that the quality of political outcomes is not determined primarily by the quality of elite analysts’ ideas, nor even by the insights of the most influential political participants. Policy making is *political*, produced by the interactions of a myriad of participants in a setting of shared power(...) When potential relevant participation is undermined or shut out by systematic biases differentially empowering certain social groups or ideas, less intelligence can be brought influentially to bear” (...) If significantly greater democracy is possible at all in the next century or two, it will have to come about largely via partisan probing and reconsideration, hopefully aided in small but perhaps crucial ways by intellectuals, including professionals”. (Lindblom & Woodhouse, 1993:141-142).

Mesmo mostrando os limites da capacidade analítica e da racionalidade técnica para resolver completamente os conflitos de valores e de interesses que têm gerado guerras, violência, pobreza, incapacidades de toda ordem, sofrimento etc. aqueles autores afirmam que a racionalidade ou a inteligência do processo democrático consiste na capacidade de incorporar o conhecimento técnico, a análise racional e à política e não a sua exclusão recíproca, como grande parte da literatura contemporânea imagina.

### **Bibliografia:**

- ABERBACH, J. PUTNAM, R. & ROCKMAN. B.(1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press
- ABRAMOVAY, R.(2004). *Formas de organização dos mercados: interação social e ciências humanas*. FEA/USP, mimeografado.

- ALESINA, A., ROUBINI, N. e COHEN, G. (1997), *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge University Press
- BARRY, B (1970). *Sociologists, Economists and Democracy*. Collier-Macmillan Limited, London
- BELLUZZO, L.G. (1993). "Economia, Estado e Democracia". In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. n. 28/29
- BEHN, R (1998). "O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática" In: *Revista do Serviço Público*, n. 4, out-dez.
- BOBBIO, N. (1992). *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Editora Paz e Terra, Rio
- BUCHANAN, ROWLEY e TOLLISON (1987). "Government by red ink" In: *Deficit*. Basil Blackwell.
- COX & McCubbins(2001),"The institutional determinantes of economic policy outcomes" In: HAGGARD & McCUBBINS(2001) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press
- DAHL, R.(1997). *Poliarquia*. Edusp, São Paulo
- DAHL, R. (1982). Dilemmas of pluralist democracy. Autonomy versus control. Yale University Press
- DOWNS, A(1984). "An economic theory of political action in a democracy" In: Fergusons & Rogers(eds) *The political economy. Readings in the politics and economics of American public policy*. M.E.Sharpe, Inc. New York
- EVANS, P.(1993). "O Estado como problema e o Estado como solução" In: *Revista Lua Nova*, no. 28/29
- GRANOVETTER(1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness" In: *American Journal of Sociology*, no. 91, November.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R.(1995). *The political economy of democratic transitions*. Princeton University Press
- HAGGARD & McCUBBINS(2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press
- HIRSCHMAN, A.(1992). *A retórica da intransigência*. Companhia das Letras, São Paulo.
- KUTTNER, R. (1998). *Everything For Sale. The virtues and limits of markets*. Alfred A. Knoff. New York

- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty- six democracies*. Yale University Press.
- LINDBLOM, C. & WOODHOUSE, E. (1993) *The Policy making process*. Prentice Hall.
- LINZ, J. (1990). "The perils of presidentialism" In: *Journal of Democracy* I
- LUKES, S. (1977). *Essays in social theory*. MacMillan, London
- MAXFIELD, S. (1997). *Gatekeepers of growth. The international political economy of central banking in developing countries*. Princeton University Press
- MYRDAL, G. (1997). *Aspectos políticos da teoria econômica*. Nova Cultural, São Paulo.
- MOE, T. (1997). "The positive theory of public bureaucracy" In: MUELLER, D. (ed.) (1997). *Perspectives of Public Choice*. Cambridge University Press
- MUELLER, D. (ed.) (1997). *Perspectives of Public Choice*. Cambridge University Press.
- Palermo V. (1998). "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil" In: *Revista Lua Nova*, 45
- POTERBA, J.M. & HAGEN, J.V. (eds) (1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago University Press
- SARTORI, G. (1994). *A Teoria democrática revisitada*, Atica, São Paulo
- SCHUMPETER, T. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguillar, Madrid
- SCHNEIDER, B. R. & DONER, R. (2000). "The new institutional economics, business associations, and development", In: *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 20, n. 3, July- September.
- SHUGARD, M. & MAINWARING, S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Columbia University Press
- SEN, A. (1999). *Sobre Ética e Economia*. Companhia da Letras, São Paulo.
- SKIDELSKY, R. (1977). "The political meaning of the keynesian revolution". In: SKIDELSKY, R. (ed.). *The End of Keynesian Era*. Mcmillan, London.
- STARK, D. & BRUSTZ, L. (1998). "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39
- STEPAN, A & SKACH, C. (1993). "Constitutional framework and democratic consolidation: parliamentarism and presidentialism". In: *World Politics*, 46

SWEDBERGm.(1994). *Une histoire da la sociologie économique*. Desclée de Brouwer, Paris.

SWEDBERG & GRANOVETTER(2001). *The sociology of economic life*. Westview Press

TAVARES de ALMEIDA, M.H. & MORA, M. (1997). “A Reforma negociada: O Congresso e a política de privatização”. In: *Revista Brasileira de C. Sociais*, vol. 12 no. 34, junho.

TONETO, R.(1996). “Buchanan e a análise econômica da política” In: *Revista Lua Nova*, no. 38

TSEBELIS,G.(1997).”Processo decisório em sistema políticos: veto players no presidencialismo, parlametarismo, multicameralismoe pluripartidarismo”. In; *Revista Brasileira de C. Sociais*, vol 12, no. 34, junho.

WHITEHAED, L.(2004).*The political dynamics of financial crises in “emerging market’ democracies*. Trabalho apresentado no 4o. Encontro Nacional da ABCP (Associação Brasileira de C. Política), Rio de Janeiro, 21 a 23 de julho de 2004.