

A Democracia e seus problemas: breves notas à luz da teoria da escolha pública

Edilberto Carlos Pontes Lima¹

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília.

Bacharel e Mestre em Economia pela UFCE.

Bacharel em Direito pela Unifor.

Resumo. O interesse público não é algo que tenha definição precisa. Igualmente, não há um “planejador central” encarregado de buscá-lo. O que há é uma interação entre diferentes atores, cada um com uma agenda, competindo para implementá-la. É o melhor que a democracia real pode fazer. O desafio é entender como as decisões governamentais são tomadas. Nesse sentido, analisar os procedimentos de votação, a ação dos grupos de interesse, a busca de vantagens, enfim, a atuação dos diversos atores que interagem nos processos de decisão é fundamental para compreender as políticas públicas que foram adotadas, bem como as que foram preteridas.

Palavras-chave: democracia; regras de votação; grupos de interesse; *logrolling*; transparência.

Introdução

Desde Aristóteles e Platão, muitos dos maiores pensadores dedicaram parte substancial de suas reflexões para compreender a democracia, suas implicações e seus limites. Entre os economistas, talvez Schumpeter (1942) seja quem tenha um pensamento mais sistematizado e profundo. Ele aponta a democracia como uma disputa competitiva entre partidos, que, por meio de eleições, obtêm o poder de decidir. Para Schumpeter, democracia não é o governo do povo, mas governo dos partidos políticos, cujas decisões são legitimadas pelo processo concorrencial de eleições.

¹ O autor agradece os comentários de Paulo Sávio Peixoto Maia e de João Gabriel Rocha, sem, obviamente, responsabilizá-los pelas conclusões, imprecisões e eventuais equívocos do trabalho.

Entre os teóricos mais identificados com o direito, há também reflexões de grande envergadura, como as de Kelsen (2000) e de Bobbio (1984), por exemplo. Kelsen estudou profundamente as regras de votação, as implicações das mudanças de opinião e as dificuldades para alterar as normas, concluindo que a maioria simples seria mais compatível com o sistema democrático, considerando que, se a opinião da maioria mudou, as normas teriam que seguir a mudança, não sendo dificultadas por maiorias formadas no passado, que não mais prevaleceriam. Bobbio (1984), entre várias reflexões, enfatizou os procedimentos, a presença persistente das oligarquias, a influência do poder invisível e o papel da transparência para combatê-lo, a força da tecnocracia e a incapacidade dos governos democráticos de atenderem as demandas sempre crescentes da sociedade civil. Enquanto na autocracia as demandas são reprimidas pela ausência de liberdade, na democracia, a livre organização da sociedade civil faz nascer demandas a toda hora, que sobrecarregam os governos que, ontologicamente, têm procedimentos decisórios intrincados e demorados.

Também relevante é a influência de Karl Marx e sua desconfiança da democracia formal, dita burguesa. É que para ele e seus seguidores, sem democracia econômica, não há democracia real. A superestrutura – sistema de normas e sistema político – seria determinada pela estrutura econômica. Se a propriedade dos meios de produção é concentrada na mão de poucos, as instituições políticas tenderão a reproduzir a injustiça. O acesso ao Poder Judiciário, por exemplo, para assegurar direitos é totalmente diferente se realizado por meio de advogados muito preparados, influentes e caros, algo acessível apenas para alguns. As eleições, da mesma forma, tendem a reproduzir as desigualdades econômicas, pois as classes mais abastadas tenderiam a controlar o processo político a fim de reproduzir em termos político-jurídicos o quadro econômico.

Este artigo não pretende resenhar a inúmera gama de reflexões sobre a democracia, que inclui autores como Alexis de Tocqueville, Max Weber, Giovanni Sartori, Robert Dahl, entre muitos outros. O objetivo aqui é discutir alguns pontos específicos sobre as decisões governamentais, à luz, principalmente, da teoria da escolha pública.

1. Como o governo decide

Como se sabe, o processo de decisão de políticas públicas é extremamente complexo. Se passa pela técnica, pelas predições da teoria das finanças públicas, certamente que considerações não técnicas - mais poder, maior parcela do orçamento - têm grande peso. Para entender as escolhas públicas, é, portanto, fundamental compreender o processo legislativo, o processo orçamentário, a ação dos grupos de interesse e os incentivos envolvidos nos processos de decisão.

Tradicionalmente, a ciência política é que se ocupou do estudo desses processos, que envolvem a análise da democracia, suas fragilidades, os grupos de pressão, o processo eleitoral e sua influência sobre os resultados, entre outras questões.

A partir da teoria da escolha pública, os economistas procuraram entender esses processos com os instrumentos de análise econômica. O livro *"The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy"*, dos professores James Buchanan e Gordon Tullock, é, talvez, o grande marco dessa teoria. É bem verdade que Schumpeter (1942), o grande economista austríaco radicado nos Estados Unidos, já estudara o fenômeno com muita profundidade.

As análises concentram-se nos incentivos de cada agente que atua no sistema político. Estudam-se os eleitores, os políticos, os funcionários públicos, os grupos de pressão. Na análise tradicional de finanças públicas, parte-se da hipótese de que é o interesse público o motor das escolhas governamentais, isto é, a busca da eficiência e da maior equidade é que move os responsáveis pelas escolhas públicas. Os complexos sistemas de decisão e os interesses antagônicos envolvidos são ignorados.

Também os autores que estudam o direito público, quando se aventuram além da interpretação das normas, campo próprio dessa ciência, assumem em geral a hipótese altruísta sobre a atuação dos servidores públicos. Por exemplo, a manifestação do professor Juarez de Freitas é bem ilustrativa: "Contribuiremos para um novo modo de enxergar a nobre missão dos defensores do "bem de todos", os verdadeiros servidores públicos." (Freitas, 2010).

A teoria da escolha pública assume que os participantes do processo de decisão são racionais e têm uma agenda própria, que se dissocia da agenda comum. Os funcionários públicos, por exemplo, podem estar interessados em

aumentar seu prestígio, em aumentar sua remuneração e em expandir a influência das instituições de que integram. Não adota, portanto, a perspectiva de servidores públicos defensores do “bem de todos”, mas de agentes que têm interesses egoístas, ávidos pela manutenção e melhoria de seu *status*. Já os políticos têm o incentivo de levar o maior volume possível de recursos para suas bases políticas, mantendo as chances de sobrevivência política e de ganhos financeiros. Os eleitores, por sua vez, têm em mente ganhos imediatos para seu bairro, sua cidade ou para sua categoria profissional, sem maiores preocupações com o todo. Assim, em vez de um sistema em que todos se comportam como anjos (uma referência a James Madison), visando ao interesse geral em primeiro lugar, o que se tem é algo que parece mais próximo da realidade, pessoas egoístas, que priorizam os próprios interesses, embora possam também levar em conta o interesse coletivo.

Não se deve, entretanto, concluir que os servidores públicos, ao maximizar o autointeresse, estejam preocupados apenas com salários e benefícios. Boa reputação e prestígio costumam também estar na função utilidade das pessoas, incluindo os servidores públicos. Gozar de respeito entre os vizinhos, ser tido como cumpridor dos deveres também traz satisfação a qualquer pessoa, ao mesmo tempo em que o contrário, ser visto como privilegiado, parasita e marajá (para utilizar a expressão difundida pelo ex-presidente Collor), costuma trazer desconforto e inutilidade.

Quem trata muito bem dessa questão é Posner (2009), numa análise específica para os juízes, mas que, *cum grano salis*, também pode ser utilizada para os servidores públicos de uma forma geral. Ao analisar o que maximizam os juízes, Posner aponta a renda obtida pelo seu trabalho como magistrado, o tempo de ócio (para se dedicar ao lazer ou a qualquer outra atividade não relacionada à atividade jurisdicional) e a reputação, que significa basicamente a respeitabilidade que goza junto aos demais juízes e aos que atuam nos processos judiciais (advogados, membros do Ministério Público etc). Para Posner (pág. 154), portanto, o ofício de julgar envolve “fatores profundamente humanos”, e não apenas a busca do interesse público.

Embora fatores não-pecuniários também estejam presentes nos objetivos dos integrantes do governo, há muito espaço para o que os teóricos chamam de *rent seeking*, precisamente a busca por vantagens indevidas, rendas. Para entender

melhor, é útil a imagem do comportamento do monopolista. Este busca lucros extraordinários (renda, no dizer dos economistas), uma vez que em mercados de concorrência perfeita, o lucro econômico tende a zero. A teoria da escolha pública parte do pressuposto de que cada participante do processo de escolha pública também está em busca de renda, seja o servidor público, o parlamentar, o eleitor ou os grupos de interesse de uma forma geral. Por exemplo, quando representantes da indústria nacional pressionam por aumento de alíquotas de importação e por desvalorização da taxa de câmbio, eles estão em busca de “rendas”, de extrair vantagens que o mercado livre não traria. Para tanto, podem pressionar os parlamentares, os funcionários públicos e oferecerem vantagens em troca. Nesse ponto, os espaços para a corrupção são enormes.

O sistema de *cheks and balances*, de controles recíprocos, de imprensa livre, de criação de instituições de controle interno e externo, como os tribunais de contas e o ministério público, por exemplo, é uma tentativa de minimizar as oportunidades de extração de “renda”, de corrupção, de uma forma geral.

Diante dessas circunstâncias, como se tomam decisões? Qual é o processo que move as escolhas públicas? Uma possibilidade é analisar os sistemas de votação e as implicações que cada sistema traz para as decisões. Por exemplo, sistemas de maioria simples chegam a resultados distintos de sistemas que exigem maioria absoluta. Sistemas que exigem consenso, implicando que cada participante tenha, na prática, poder de veto, também alcançam resultados distintos. Um resultado muito apreciado pelos adeptos da teoria é o teorema do eleitor mediano, que abordaremos na sequência deste artigo. Outro tema especialmente estudado é como se fazem as negociações no parlamento. O mecanismo conhecido como *logrolling*, no qual os parlamentares trocam apoios recíprocos, tem apelo relevante.

Um aspecto muito enfatizado por essa teoria são as chamadas “falhas de governo”. Se o mercado tem falhas, muitas vezes a intervenção governamental não se justifica porque as falhas de governo podem ser mais relevantes do que as falhas de mercado. A intervenção do governo, assim, em vez de resolver o problema que ensejou sua intervenção, traz novos problemas que pioram o estado anterior.

Tais falhas de governo ocorrem por vários fatores. Em primeiro lugar, exatamente porque os que decidem pelo governo têm uma agenda própria –

hipótese essencial da teoria da escolha pública -, nem sempre coincidente com o interesse público. Depois, porque o governo decide com informações limitadas, que podem estar equivocadas, levando, por consequência, a políticas erradas.

Ao regular um monopólio, por exemplo, o governo pode interferir em um problema que seria resolvido pela dinâmica do próprio mercado, e tal interferência pode ser desastrosa e estar cercada de corrupção. Argumenta-se que um monopólio é frequentemente transitório. Tome-se o exemplo da *Apple*, empresa de informática. Quando lançou o *Iphone*, tornou-se monopolista no mercado de telefones com telas sensíveis a toques. Em pouco tempo, concorrentes lançaram produtos similares, fazendo o mercado se tornar extremamente disputado. A IBM igualmente já foi monopolista no mercado de computadores pessoais, situação que o próprio mercado, com o tempo, tratou de corrigir.

Os que argumentam sobre as falhas de governo enfatizam os fracassos de políticas de intervenção governamental. Gary Becker, em um instigante artigo postado em “The Becker-Posner Blog”, joga luz em tais falhas. As ineficiências associadas com as empresas estatais, que são criadas para combater falhas de mercado, são muito citadas, havendo uma ampla literatura que trata das ineficiências supostamente intrínsecas às empresas estatais, que teriam sérios problemas de incentivos e sofreriam influência política para seguir outra agenda que não a de aumento de produtividade, redução de custos e aumento de lucratividade (objetivos usuais de empresas), mas para atingir objetivos governamentais, como controle da inflação, aumento das exportações, desenvolvimento regional etc, além de objetivos ocultos, como financiamento de partidos políticos, corrupção, entre outros (Vickers e Yarrow, 1988 e Lima, 1997).

Também se argumenta que a intervenção do governo sobre mercados concentrados não é motivada pelo interesse de proteger consumidores, mas, sim, pelo de proteger outros competidores ou proteger empregos. Os políticos podem estar interessados, portanto, em agradar empresas que financiaram suas campanhas, muito mais do que no interesse de aumento de bem-estar dos consumidores. Para tanto, pressionarão os órgãos reguladores para seguirem sua agenda. Os órgãos reguladores também terão sua própria agenda, que pode ser, por exemplo, o aumento do próprio orçamento e, por isso, podem ter interesse em atender os políticos, que são os que decidem o orçamento.

Em todo caso, exageros à parte sobre as falhas de governo, é fato que a ação governamental é sujeita a inúmeras defecções, sendo relevantes os alertas promovidos pela teoria da escolha pública, com os devidos temperamentos, o que justifica uma análise acerca de alguns instrumentos que orientam as decisões políticas, o que se fará a seguir.

2. Regras de votação

A forma como uma votação é encaminhada pode alterar substancialmente um resultado. As regras mais comuns são a maioria simples, a maioria qualificada e a unanimidade. Cada regra envolve variações, como a exigência de mais de um turno de votação. As votações se tornam mais complicadas quando envolvem mais de uma dimensão, isto é, quando é preciso votar simultaneamente em mais de um item. A ordem de votação acaba por ter impacto no resultado. A ciência política tem se ocupado bastante do tema, e algumas conclusões interessantes têm sido alcançadas. Vamos analisar alguns casos a seguir.

3. Paradoxo de Condorcet

Condorcet foi um matemático francês que viveu no século XVIII e que primeiro sistematizou um paradoxo a que regras de votação por maioria podem chegar. Digamos que existam três classes de eleitores com as preferências dadas de acordo com o quadro a seguir:

Paradoxo de Condorcet

Eleitor 1	Eleitor 2	Eleitor 3
Educação	Saúde	Estradas
Saúde	Estradas	Educação
Estradas	Educação	Saúde

A ordem de votação será crucial para o resultado. Se perguntarmos aos eleitores se eles preferem educação ou saúde, a primeira terá dois votos (eleitor 1 e eleitor 3), e saúde terá apenas um voto (eleitor 2). Se perguntarmos, em seguida,

a preferência entre educação e estradas, a primeira terá apenas um voto (do eleitor 1), enquanto estradas terá 2 votos (eleitores 2 e 3). Tendo por base esse resultado, os políticos alocariam mais orçamento em estradas, relegando os demais itens de despesa. Suponha agora que a ordem de votação seja alterada. A pergunta inicial é a preferência entre saúde e estradas. O ganhador será saúde (votos dos eleitores 1 e 2). Quando saúde for confrontada com educação, esta será vencedora, como vimos acima, e seu orçamento será mais bem aquinhado.

São os mesmos eleitores, mas a mudança da ordem de votação levou a resultados completamente distintos. Note-se que o poder de quem faz a agenda de votação, isto é, de quem define o que se vota primeiro, é substancial.

Paradoxos em votação são extremamente frequentes. Note-se uma eleição entre candidatos a um cargo qualquer. Por regras de maioria simples, um candidato que vencer pode ser o menos desejado pela maioria. Assim, 40% dos eleitores podem colocar um candidato como o primeiro em sua lista de preferências, mas 60% podem colocá-lo como a última preferência. Esse candidato pode ser o vencedor do sufrágio, se os demais candidatos obtiverem 30% cada um, por exemplo. O segundo colocado, apesar de ter tido apenas 30% dos votos como a primeira preferência, poderia ser preferido pela maioria, se confrontado apenas com o primeiro colocado. Para contornar esse problema, a maior parte dos sistemas majoritários procede à eleição em dois turnos se nenhum dos candidatos obteve a maioria absoluta no primeiro turno.

Dois turnos resolvem apenas parcialmente o problema, já que o terceiro colocado poderia ser o vencedor se confrontado apenas com o primeiro colocado, enquanto que o segundo colocado pode perder do primeiro colocado num confronto direto entre os dois, de forma semelhante ao paradoxo de Condorcet. É que ao lado da preferência, há uma variável que os processos eleitorais não costumam medir, que é a rejeição dos candidatos. Um candidato menos rejeitado, embora não figure em primeiro lugar na preferência da maioria dos eleitores, poderia ser vencedor em face de um candidato mais rejeitado. A regra de votação por maioria, mesmo com existência de segundo turno, não permite que esse candidato tenha a chance do confronto direto com o preferido por um grupo mais numeroso, mas rejeitado pela maioria. Essa é uma fragilidade, portanto, das regras de votação usualmente adotadas na maior parte das democracias.

4. Teorema do eleitor mediano

Esse é um modelo que procura explicar os resultados de processos de votação. Ele prediz que as preferências do eleitor mediano irão prevalecer sobre as dos demais eleitores. É que os eleitores que se situam nos extremos tendem a apoiar o mediano porque as preferências destes se encontram mais próximas das suas do que as preferências dos eleitores que se encontram nos outros extremos. Um exemplo simples ajuda a entender a lógica. Digamos que as preferências dos eleitores por nível de gasto em educação sejam as apontadas na tabela abaixo.

Preferências dos eleitores

Eleitor	Preferência por educação (R\$ bilhões/ano)
A	10
B	20
C	50

O eleitor A gostaria que o governo gastasse menos em educação, optando por R\$ 10 bilhões anuais. Talvez esse grupo de eleitores seja formado por pessoas mais velhas, cujos filhos já não frequentam escolas públicas, ou por pessoas que, embora considerem importante o gasto em educação, gostariam que o governo gastasse mais em saúde ou infraestrutura. Também poderiam estar nesse grupo as pessoas que prefeririam uma carga tributária menor e por isso defendem um nível geral de gastos mais baixo em todas as áreas. Já o eleitor C, por sua vez, está no extremo oposto. Ele prefere um nível de gasto público 5 vezes maior do que os eleitores do grupo A. Aqui, devem estar os eleitores com filhos pequenos e que têm fortes razões para defender que o governo invista pesadamente nesse item de despesa. Nesse grupo, também podem estar profissionais ligados diretamente à educação, como professores e fornecedores de material didático, por exemplo, além daqueles que, por uma razão ou outra, priorizam fortemente os gastos em educação. A propósito, em 2011, foi apresentada no Congresso Nacional brasileiro uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 94/2011), estabelecendo que os gastos públicos em educação, nas três esferas de governo, alcancem 10% do PIB, dobrando o percentual do PIB praticado em 2011. Certamente, essa

proposta advém de grupos semelhantes ao grupo C de nosso exemplo. Já o grupo B inclui os eleitores que defendem um nível de gasto intermediário em educação, aqui definido como o eleitor mediano.

Os eleitores do grupo A tendem a votar nas preferências do grupo B para evitar que as preferências do grupo C prevaleçam. O mesmo farão os eleitores do grupo C, para evitar que os eleitores do grupo A ganhem. Os grupos extremos votam, portanto, para evitar o pior; por essa razão, tendem a prevalecer as preferências do eleitor mediano.

Esse resultado é muito relevante e tem um papel importante para, entre outras coisas, explicar o crescimento dos gastos do governo ao longo do tempo, nos termos da famosa Lei de Wagner, que constata que os gastos do governo crescem mais que proporcionalmente que a economia ao longo do tempo (Musgrave, 1959). É que, como a renda nunca é uniformemente distribuída, o eleitor mediano tende a ter uma renda menor do que a renda média, o que lhe estimula a votar em candidatos que sinalizem o aumento dos gastos públicos, que possibilita que eles aumentem seu próprio nível de consumo.

É claro que no mundo real as escolhas não se dão em apenas uma dimensão. Quando os candidatos se apresentam, eles oferecem um pacote, que implica gastos em educação, saúde, defesa, entre outros, além do nível da carga tributária. Além disso, não se pode ignorar que nem sempre as propostas dos candidatos são claras, discriminando de maneira expressa as políticas que pretende implementar. Como se sabe, há significativas falhas de governo, incluindo assimetria de informação entre eleitores e políticos responsáveis por implementação de políticas públicas.

Em todo caso, embora haja estudos que atestam seu poder de predição (Mathis e Zech, 1986) e outros que questionam sua aplicação (Fiorina, 1999), o teorema do eleitor mediano é um instrumento de análise de comportamento de políticos e eleitores que tem sido bastante utilizado. É dele, por exemplo, que vem a crença de que os partidos não tendem a ter posições extremas, pois buscam atrair os eleitores medianos, o que faz as propostas dos partidos políticos serem cada vez mais parecidas entre si. O que Fiorina (1999) aponta é que a política americana dos anos 1990, ao contrário de décadas anteriores, apresentava sinais de polarização, o que contrariava as predições do teorema do eleitor mediano.

5. *Logrolling*

Uma prática muito utilizada em parlamentos no mundo todo – embora nem sempre admitida explicitamente - é a troca de votos (Tullock, 2002). Os parlamentares geralmente defendem políticas específicas, mas são indiferentes a muitas outras. Abre-se a avenida para o *logrolling*. Um grupo parlamentar que defenda o setor rural, por exemplo, que reivindique subsídios para seus produtos e barreiras à importação de alimentos pode ser indiferente à política educacional. Já o grupo que representa este setor, que defenda maiores bolsas governamentais para universidades privadas e maior flexibilidade na abertura de novos cursos pode ser indiferente à política agrícola. Esses grupos podem trocar apoios. O agrícola vota nas políticas defendidas pelo setor educacional em troca de apoio para as políticas que defende. Tullock (2002, pág. 30, tradução minha) reproduz o depoimento de um influente parlamentar inglês: “Em algumas votações nas comissões, o parlamentar simplesmente não se preocupa com o resultado de uma votação e vota de acordo com um colega. Este mesmo parlamentar o leva para uma votação de seu interesse e quando o colega vota de acordo com o interesse daquele, eles se cumprimentam.” Isso é *logrolling* na forma mais direta, isto é, troca de apoios recíprocos.

Embora muito utilizada, o fenômeno é criticado pelos mais puristas, que apontam que o processo iria de encontro à moralidade, já que os parlamentares não votam por convicção, mas por troca, o que transformaria o parlamento em um balcão de negócios. É claro que a prática pode dar margem a negociações ilegítimas e eventualmente envolver até corrupção direta, como apoio em votações em troca de dinheiro. Mas esse caso já seria uma defecção, passível de punição nos termos regimentais – quebra de decoro parlamentar, por exemplo – e legais (corrupção ativa e passiva, por exemplo). O caso da Ação Penal 470, conhecido como mensalão, é um exemplo dessa natureza, em que um partido político, o Partido dos Trabalhadores, teria – segundo a denúncia do Ministério Público Federal - comprado o apoio político de partidos políticos menores.

O *logrolling* ajuda a explicar por que grupos minoritários chegam a exercer tanta influência e aprovar suas reivindicações. Suponha que determinado grupo só detenha 10% dos votos do parlamento. É um número até considerável para aprovar projetos de lei que não sejam muito controversos e que não exijam

maiorias qualificadas. É que o regimento interno das Casas do Congresso Nacional brasileiro permite que propostas sejam aprovadas por maioria simples, muitas delas terminativas nas comissões temáticas, isto é, não precisam passar pelo plenário das Casas. Assim, um grupo organizado consegue exercer influência nas comissões, fazer *logrolling*, principalmente de matérias sem grandes resistências por parte de outros grupos igualmente organizados. Em matérias que exijam maiorias qualificadas, como as leis complementares ou emendas à Constituição, o sucesso do *logrolling* é mais difícil, exatamente porque o custo de tal prática é maior, já que precisa envolver um número maior de atores. O *logrolling* nesses casos funciona também – e talvez principalmente – para vetar certas propostas. Grupos minoritários negociam com outros grupos minoritários o veto a propostas que lhes são desfavoráveis. Grupos religiosos, por exemplo, podem se juntar a grupos ruralistas para vetar leis que favoreçam o aborto, em troca de apoio para vetar propostas que reduzam os subsídios nos financiamentos agrícolas.

6. Problemas da democracia

Inúmeras reflexões têm sido empreendidas para compreender os problemas da democracia e as formas de resolvê-los. Um livro particularmente relevante é o de Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia*, em que ele analisa uma série de dificuldades que esse regime enfrenta. Na primeira edição, ainda em 1984, Bobbio observa: “A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo”.

As críticas à democracia são variadas. Além daquelas relacionadas ao paradoxo de Condorcet, acima mencionadas, cita-se o problema do populismo, do domínio das elites (não necessariamente econômicas), da ação de grupos organizados de interesse, do poder invisível (serviços secretos, maçonaria, máfia, entre outros grupos não afeitos à publicidade), dos acordos pouco legítimos no âmbito do parlamento e na relação deste com o Poder Executivo, entre outros problemas que minam o princípio democrático, expresso na famosa frase de Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

O problema do populismo já era citado por Aristóteles, quando citava a demagogia como uma distorção da democracia. Os argumentos retóricos teriam

o poder de iludir os eleitores, levando-os a fazer escolhas com base em premissas e informações equivocadas. Modernamente, o fenômeno está associado ao marketing político, ao domínio dos meios de comunicação, às promessas que geram efeitos positivos no curto prazos, mas prejuízos que não são revelados a longo prazo. Ou seja, os eleitores podem ser iludidos pelos políticos, que prometem o que não podem cumprir, não revelam seus verdadeiros interesses, não explicitam os custos das políticas públicas, havendo, pois, profunda assimetria de informação entre eleitores e candidatos. Numerosos trabalhos foram desenvolvidos para estudar esse fenômeno. Em Schumpeter (1943), há uma rigorosa análise do fenômeno, e mais recentemente Rogoff (1990) e Drazen (1990) são alguns exemplos, com perspectivas distintas.

Também a ação dos grupos de interesse pode distorcer enormemente o ideal de democracia. Se considerarmos possível tornar mensurável e concreto o que fosse definido como interesse público em determinada matéria, por exemplo, o gasto, a qualidade e o tipo de educação oferecida pelo governo, não seria difícil imaginar como o processo de decisão real poderia distanciar a real escolha do ponto ideal. Grupos religiosos, por exemplo, eventualmente pressionam por mais aulas de catecismo. Grupos empresariais ligados à educação pressionam por maiores exigências para concessão de diplomas e maiores dificuldades para aproveitamento de disciplinas; grupos que representam corporações profissionais podem querer criar dificuldades adicionais para o acesso à profissão, tornando os cursos mais longos e caros, a fim de retardar a entrada de novos profissionais concorrentes no mercado.

Enquanto isso, os maiores interessados, pais e alunos, certamente com maior peso na formação do que seria definido como o “interesse público”, costumam ter pouca voz no processo de decisão. Não há, ou há numa escala muito pequena, grupos organizados por essa categoria para pressionar parlamentares e autoridades responsáveis pela formulação e implementação de políticas educacionais. É claro que especialistas em educação são também atores do processo e certamente levarão em conta as necessidades e interesses de alunos e professores, mas o seu raio de ação é claramente limitado pelas ações de natureza política.

Esse tipo de fenômeno tende a se repetir nas diversas atividades do governo. Na definição da política de saúde, por exemplo, o *lobby* dos proprietários de

hospitais, dos profissionais de saúde, dos fabricantes de medicamentos é intenso, certamente muito maior do que a pressão dos usuários de saúde, cujos interesses são difusos e desorganizados. Da mesma forma que no caso da educação, os especialistas exercem algum papel, mas também restringido pelos grupos de interesse. Nesse sentido, poderíamos enumerar diversas áreas, como a política ambiental, de saneamento, de transportes, enfim todas as áreas de atuação governamental. Trata-se, certamente, de um campo muito promissor para estudos empíricos em ciência política e economia.

7. Grupos de interesse e transparência

Os grupos de interesse buscam também restringir a transparência. Eles não defendem, por exemplo, um imposto sobre os consumidores para transferir o produto arrecadado para a indústria ou um imposto sobre os trabalhadores para transferir o arrecadado para um determinado grupo de pessoas. As propostas são sempre sutis. O benefício é definido, mas se procura não explicitar a fonte do recurso. É uma tarifa sobre produtos importados, é um aumento de um tributo geral. Veja-se o caso dos servidores públicos. Quando reivindicam aumentos de remuneração, jamais apontam para a sociedade que a concessão implicará maiores impostos. Os benefícios serão concentrados nos servidores, mas os custos serão de toda a sociedade. Ora, a transparência tornaria muito mais difícil a aprovação. Parlamentares que fazem discursos inflamados em defesa desses aumentos, ressaltando a importância dessas categorias, teriam muito mais dificuldade em fazê-lo caso tivessem que dizer expressamente aos seus eleitores que eles teriam que pagar maiores tributos. Só se ressaltam os benefícios; os custos sempre são ocultados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal buscou criar um mecanismo para tornar o processo de criação de despesas públicas mais transparente, conforme a lógica acima delineada. É o art. 17, §1º, que estabelece que os atos que criarem despesas permanentes deverão demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. O parágrafo segundo do mesmo artigo fixa que os efeitos financeiros das novas despesas deverão ser compensados pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente das despesas. Na prática, entretanto, esse rigor da LRF tem sido interpretado de forma muito flexível, bastando assegurar que a

despesa esteja prevista na lei orçamentária e que esta observe a lei de diretrizes orçamentárias e suas metas orçamentárias. A transparência, no sentido de explicitar que a carga tributária teve que ser ampliada ou que outra despesa teve que ser anulada, que era o objetivo do artigo citado da LRF, não é observada. Um exemplo ajuda a visualizar o problema com mais clareza. Suponha um projeto de lei que amplie as transferências para a população de baixa renda, que dobre os valores do Bolsa-Família, por exemplo. Pela LRF, os novos gastos só poderiam ser realizados com a explicitação de que despesas seriam cortadas ou que alíquotas de tributos seriam ampliadas (ou novos tributos criados). Custos e benefícios seriam explicitados. Na prática, a carga tributária vai crescendo a cada ano (no começo da década de 1990, era de 25% do PIB, em 2011, passou de 34% do PIB), e a população não percebe com clareza os movimentos de aumento dessa carga com os correspondentes aumentos de despesa.

A Lei de Acesso à Informação também será um mecanismo importante para maior transparência das atividades governamentais. Por ela, qualquer cidadão pode indagar o custo de determinado programa governamental e o beneficiário de cada política pública. É claro que a forma de apresentação e a capacidade de análise dos cidadãos sobre os dados e informações será um potencializador e, ao mesmo tempo, um limitador do alcance da transparência. Pouco relevo tem uma enorme gama de informações se os cidadãos não têm condições de processá-las e tirar conclusões significativas. Daí a importância da sociedade civil organizada, com seus centros de estudo, de pesquisa, de análise de políticas públicas. Nas democracias avançadas, são muito comuns os chamados “*think tanks*”, instituições de atuação ainda muito incipiente no Brasil, destacando-se o *Tax Policy Center*, o *Brookings Institution*, o *Tellus Institute*, o *Cato Institute*, nos Estados Unidos, o *Center for Social and Economic Research*, o *Academy Avignon*, o *Brussels European and Global Economic Laboratory*, na Europa, entre muitos outros.

Conclusões

Os atores sociais têm interesses específicos, não necessariamente convergentes com o chamado interesse público, se existisse uma definição precisa do que seria tal interesse. Essa é a premissa da teoria da escolha pública, a

partir da qual chega-se a uma série de conclusões que têm um poder explicativo relevante. Quando James Madison, ainda no século XVIII, apontava que a sociedade não era formada por anjos, por isso necessitava do governo, e que este igualmente não era integrado por anjos, e que, por isso, o controle – interno e externo – era essencial, daí propugnando pelo sistema de “*checks and balances*”, nos moldes de Montesquieu, em essência, estava em conformidade com a hipótese central da teoria da escolha pública.

As regras de votação, o controle da agenda de votação, os procedimentos, a transparência, o acesso do público ao governo, a ação dos grupos de interesse, tudo influencia o resultado da atuação governamental. Não há, repise-se, um planejador central a definir o que é interesse público e a implementá-lo, nem o processo democrático garante que esse interesse será alcançado. O que há é uma constante interação entre diferentes grupos com interesses e incentivos distintos tentando influenciar. O resultado dependerá da mobilização dos grupos e dos procedimentos que regem o processo decisório. Desse modo, procedimentos que ampliem a participação e a transparência das decisões podem tornar os resultados mais satisfatórios para grupos mais amplos. Isto parece ser o melhor que a democracia real pode fazer...

Referências

Becker, Gary. (2011). **Market Failure Compared to Government Failure**. Publicado em 18/11/2011 em “The Becker-Posner Blog.”

Bobbio, Norberto (2009). **O Futuro da Democracia**. 11a. Edição brasileira. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Editora Paz e Terra.

Buchanan, James e Tullock, Gordon (1962) “**The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**”.

Drazen, Alan (2000). **Political economy in macroeconomics**. Princeton University Press.

Fiorina, Morris P (1999). **Whatever happened to the median voter?** Paper prepared for the MIT Conference on Parties and Congress.

Freitas, Juez (2010). **Novos paradigmas de direito público: hora de mudar.** Revista Interesse Público.

Kelsen, Hans (2000). **A Democracia.** 2ª. Edição. São Paulo. Martins Fontes.

Lima, Edilberto C. P. (1997). **Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência.** Texto para Discussão do Ipea. Brasília.

Mathis, E. J. E Zech, C. E (1986). **The Median Voter Model: Empirical Evidence Offers Support for the Model and Certain Uses**". American Journal of Economics and Sociology, vol 45, nº 4

Posner, Richard A (2009). **Para Além do Direito.** Edit. WMF Martins Fontes.

Rogoff, Keneth (1990). **Political budget cycles.** American Economic Review, n. 80, p. 1-16.

Schumpeter, Joseph Alois (1943). **Capitalism, Socialism and Democracy.** Edição disponível no Kindle da Amazon, que utilizou a edição publicada na Taylor & Francis e-Library, 2003.

Tullock, Gordon (2002). **Government Failure: a primer in public choice.** Cato Institute.

Vickes, John and Yarrow, George (1988). **Privatisation: an Economic Analysis.** MIT Press.

