

## MERCADOS E POLÍTICA

### A INEVITABILIDADE DA POLÍTICA

Nossa jornada ao longo das virtudes e defeitos dos mercados traz-nos forçosamente de volta à política. Mesmo uma sociedade apaixonadamente capitalista mostra-se dependente da existência de regras prévias. Regras dominam tudo, desde os direitos básicos de propriedade até a justiça dos termos nos quais se dá a interação em mercados mistos complexos, como a assistência médica e as telecomunicações. Mesmo os proponentes de incentivos de mercado – concorrência gerenciada na assistência médica, vales comercializáveis de emissões para o controle da poluição atmosférica, desregulação supervisionada nas telecomunicações, exigências legais de indenização para coibir práticas inseguras de trabalho – dependem paradoxalmente de uma regulação esclarecida e comprometida com o interesse público para que possam fazer funcionar seus esquemas de incentivos. Na medida em que surgem dilemas novos e imprevistos, não há um corpo institucional fixo capaz de governar todos os casos futuros. O aparecimento de novos produtos e de novas estratégias empresariais faz o mercado evoluir, implicando o mesmo quanto ao regime de regulamentos.

Nossa jornada revela que os padrões de falha de mercado são mais disseminados do que admitido pela maioria de seus entusiastas. Geralmente, resultam das características estruturais imutáveis de certos mercados e da ubiqüidade de efeitos secundários, tanto positivos como negativos. O oportunismo sem peias é mais disseminado na vida econômica do que reconhecido pela teoria do livre mercado. Em boa parte da economia os compradores não conseguem responsabilizar adequadamente os vendedores. Em mercados em que o consumidor não é de fato soberano (assistência médica, poluição, educação, desigualdades grosseiras de renda, corrupção eleitoral, fraudes no licenciamento profissional), recorrer puramente a uma ineficaz disciplina de mercado produziria, tanto para

regulação e  
mercado

consumidor

o consumidor como para a sociedade, resultados piores do que a alternativa de uma mescla de forças de mercado e intervenções regulatórias.

Outro paradoxo: os mercados são bem mais fortes e mais inventivos do que seus próprios entusiastas admitem. A disciplina concorrencial básica de uma economia capitalista é capaz de coexistir harmoniosamente com diferentes forças extramercado; o mercado pode, até mesmo, tornar-se mais eficiente por causa dessas forças. Elas incluem as intervenções regulatórias explícitas e o cultivo de normas extramercado, em especial a confiança, a civilidade e a reciprocidade de longo prazo. Como pudemos observar em mercados diversos como bancos, empresas de serviços públicos e assistência médica, os empreendedores não adoecem e falecem quando sujeitos a uma “concorrência fabricada”; eles simplesmente revisam suas estratégias concorrenciais e continuam a concorrer. Normas que comprometem a sociedade na resistência ao oportunismo de curto prazo podem tornar mais saudáveis tanto o mercado como a sociedade. Em contraste, os mercados puros estimulam e recompensam o oportunismo, erodindo a confiança.

Também vimos que, ao contrário do que afirma a teoria dos mercados perfeitos, muito da vida econômica não se classifica como uma satisfação mecânica de preferências exógenas, nem como a busca por um equilíbrio ótimo. Ao contrário, há muitas rotas possíveis – muitas mesclas de valores variados, muitas misturas do mercado com o social, muitas distribuições de renda possíveis –, todas compatíveis com padrões de trocas razoavelmente eficientes. O Graal do mercado perfeito, expurgado de distorções ilegítimas e ineficientes, é uma fantasia – e uma fantasia perigosa.

Os entusiastas do mercado têm razão num aspecto poderoso: não é possível submeter-se tudo a regulação. Mas nem tudo pode ser desregulado. De modo que a tarefa prática é determinar quando a regulação melhora a eficiência, que tipo de estratégia regulatória se deve seguir, quais regulações devem ter precedência sobre quais outras e qual é o ponto de onde o retorno não compensa o custo. O mundo real apresenta um espectro muito amplo de mercados efetivamente existentes com características estruturais diversas, e que apresentam diferentes graus de separação em relação ao ideal individualista dos manuais. Alguns desses mercados precisam de pouca regulação, outros carecem de muita – seja para fazer com que o mecanismo de mercado funcione com eficiência, seja para resolver problemas que o mercado não consegue solucionar. Alguém precisa fazer tais determinações, pois em caso contrário acabaríamos por construir um mundo muito distante mesmo das opções menos perfeitas que estão disponíveis.

Regras exigem alguém que as defina. Numa democracia, essa tarefa pressupõe uma política democrática, uma administração pública competente e tribunais confiáveis. A única alternativa é a política não democrática, cuja adminis-

tração pública e cujo judiciário são provavelmente menos competentes e, certamente, menos responsabilizáveis e legítimos.

A solução de mercado não elimina a necessidade da política. Apenas altera a dinâmica da influência e a mescla de ganhadores e perdedores. Do mesmo modo, tampouco se elevam acima da política as tentativas de relegar as questões econômicas a organismos “não políticos”, como Bancos Centrais. Isso apenas faria com que decisões financeiras cruciais fossem transferidas do debate popular para elites financeiras, passando adiante a responsabilidade política. Uma decisão no sentido de liberar os mercados, apesar de todas as suas falhas, não passa de uma entre muitas escolhas políticas. *Não há como escapar da política.*

#### QUIS CUSTODIET?\*

A questão de saber como, precisamente, governar aparece tanto em países democráticos e individualistas como os Estados Unidos quanto em regimes autoritários, como Cingapura. Surge sem se importar se o sistema de seguridade social é grande ou pequeno, ou se as aspirações da política são expansionistas ou mais contidas. O estabelecimento de regras e a correção dos excessos do mercado são questões forçosamente públicas na Suécia social-democrata, na Alemanha democrata-cristã, no Japão capitalista e feudal e na Grã-Bretanha conservadora. A questão altamente delicada de quais devem ser as regras apropriadas de sustentação de uma sociedade capitalista permeava os conflitos e o discurso político nos EUA durante todo o século XIX, embora o setor público correspondesse a menos de 5% do PIB.

É claro que o processo político é capaz de produzir tanto bons como maus conjuntos de regras para o mercado. De modo que a qualidade da vida política é, também ela, um bem público – talvez o mais fundamental deles. Convém recordar que um bem público é algo a que os mercados não conseguem atribuir valores corretamente. Confiança, civilidade, comprometimentos de longo prazo e a arte da deliberação consensual constituem a antítese dos mercados puros e a essência de uma política efetiva.

Conforme observado pelo historiador da economia Alfred North, prêmio Nobel de 1993, uma administração pública competente e a capacidade de governar constituem fonte de vantagem competitiva para os Estados nacionais. Países do Terceiro Mundo e regimes pós-comunistas apresentam desvantagens notórias, não somente pela ausência de mercados funcionantes mas também pela debilidade de seus Estados, em termos de legitimação. Um vácuo de autoridade legitimada não leva a um *laissez-faire* eficiente; conduz a máfias e milí-

(\*) *Quis custodiet ipsos custodes?*, Quem deve vigiar os guardiões? (N. T.)

cias, com cujo poder arbitrário os candidatos a empreendedores precisam lidar. Os mercadólogos que assessoraram a Rússia pós-soviética imaginavam que seu desafio seria dismantlar o Estado para construir um mercado. Na verdade, o desafio mais difícil tem sido instituir um Estado capaz de criar um mercado.

Normas que encorajem o envolvimento cívico informado aumentam a probabilidade de se conseguir uma política e uma administração pública competentes e sensíveis que, por sua vez, produzam uma economia mista mais eficiente. North escreve: “A evolução do governo, a partir de seu caráter mafioso medieval até chegar à concepção que incorpora as instituições e instrumentos legais modernos, é uma parte fundamental da história da liberdade. É uma parte que tende a ser obscurecida ou ignorada devido à visão míope de muitos economistas, que persistem em modelar o governo como nada mais que um gigantesco mecanismo de furto e de redistribuição de renda”.<sup>1</sup> Neste trecho North ecoa Jefferson, que assinalara que a propriedade e a liberdade, como as conhecemos e valorizamos, não são intrínsecas ao estado natural, mas frutos de um governo efetivo: “a estabilidade da propriedade é uma dádiva da lei social, concedida em estágios adiantados da evolução da sociedade”.<sup>2</sup>

Quanto mais os mercados mistos complexos exigem uma mescla de regras evolutivas, mais se apresenta a necessidade de se dispor de uma administração pública competente e responsável. Seria ótimo poder argumentar que um Estado expansivo e competente pressupusesse uma democracia vibrante. Contudo, uma olhada no mundo sugere que isso é mais uma preferência valorativa do que um imperativo lógico. Como observado pelo filósofo social Ralf Dahrendorf, infelizmente é possível dispor-se de um Estado forte e competente numa democracia relativamente fraca.<sup>3</sup> Esse é, precisamente, o modelo de capitalismo praticado no Extremo Oriente. Mas é também possível um Estado relativamente forte e uma democracia também forte. Os países da União Européia, especialmente os do Norte, dependem mais pesadamente do Estado e também têm níveis mais elevados de participação política por meio do voto, da atividade partidária e da representação trabalhista. Instituições civis fortes ajudam a constituir o Estado e também servem de contrapeso aos excessos tanto do Estado como do mercado.

#### A AMBIVALÊNCIA NORTE-AMERICANA

Historicamente, os Estados Unidos combinaram uma democracia forte com um Estado relativamente fraco e fragmentado. Essa composição é imbricada na estrutura da Constituição do país. Na aparência, reflete um caráter nacional amante da liberdade individual. A relação entre uma democracia forte e um Estado forte constitui um dilema no núcleo absoluto da fundação constitucio-

nal norte-americana. De início, nos Artigos da Constituição, os individualistas adotaram um Estado fraco. Contudo, como mostraram com sucesso Madison, Hamilton e Jefferson, um Estado mais forte seria exigível precisamente para assegurar e garantir os direitos de um povo livre.

Os Estados Unidos do século XIX eram, com justiça, admirados por suas associações voluntárias interconexas, as quais observadores como o francês Alexis de Tocqueville viam como constituintes da base social do republicanismo cívico. Para que o homem comum pudesse governar-se a si próprio, precisaria aperfeiçoar as práticas civis em miríades de “pequenas repúblicas” – e desconfiar de um governo central distante.

Ao longo de um século, os paladinos norte-americanos da soberania popular associaram-na a um governo limitado em seu alcance. Reciprocamente, os partidários de um Estado mais forte eram, geralmente, mais céticos em relação ao papel democrático do homem comum, encarando a democracia como um instrumento potencial para a tirania da maioria; por isso, buscavam as “melhores pessoas” para liderar uma República que combinasse um poder estatal adequado, ainda que limitado, a restrições aos impulsos de predomínio da maioria. No artigo 70 do *Federalist*, Hamilton escreveu que “energia no Executivo [federal] é o caráter dominante na definição do bom governo”.<sup>4</sup> Um Estado forte equivaleria a uma democracia fraca e vice-versa. Esse eixo definiu o debate federalista/antifederalista. Os dois lados acabaram por convergir quanto à idéia da necessidade de um Estado eficaz para garantir os direitos políticos individuais, mas continuaram a discordar quanto ao papel que deveria ser reservado ao Estado na economia.

No final do século XIX, porém, essa polaridade convencional começou a se desfazer, quando críticos progressistas passaram a associar o Estado fraco dos fundadores federalistas ao impedimento de objetivos públicos desejáveis. A primeira versão completa dessa crítica apareceu no livro *Constitutional Government* [Governo constitucional], do professor Woodrow Wilson, publicado em 1885.<sup>5</sup>

Um século após a fundação da primeira democracia moderna, havia exemplos emergentes de países cujos sistemas constitucionais combinavam certa medida de soberania popular com uma administração pública mais forte e com um governo parlamentar mais eficaz. O modelo britânico do rei no Parlamento, materializado na forma de um Gabinete escolhido por um eleitorado (restrito) de massa; a combinação prussiana de um Estado muito forte com uma democracia parlamentar limitada; e a Terceira República francesa, eleita democraticamente mas baseada na antiga tradição do *étatisme*, indicavam a possibilidade de existência de mais de um modelo estrutural para a democracia. O jovem Wilson, então professor de ciência política, escrevia numa época em que a República norte-americana se encontrava atada por alinhamentos partidários estreitos e

arbitrários, uma corrupção substancial, presidentes apagados e, com freqüência, controle dividido do Congresso e da Presidência. Um internacionalista influenciado por idéias européias e admirador das instituições da Europa, Wilson propunha que a Constituição dos EUA fosse emendada de modo a dirigir a República numa direção mais parlamentar.

É claro que isso não aconteceu. Mas 25 anos depois, durante a presidência do próprio Wilson, e *a fortiori* no New Deal de Franklin Roosevelt, desenharam-se um Executivo mais forte, uma administração pública mais profissionalizada e, mesmo, uma concepção mais “desenvolvimentista” do Estado. Contudo, permaneceram os obstáculos constitucionais a um governo forte. Apenas raramente, como no New Deal e, mais tarde, no 89º Congresso durante o período da Great Society [Grandê Sociedadade] de Lyndon Johnson, as maiorias congressuais foram elevadas o suficiente para constituírem maiorias parlamentares *de facto* e, assim, compensarem a fraqueza estrutural do Estado.

Apesar da ampliação do Estado administrativo no século XX, os norte-americanos continuaram a debater se um Estado forte seria aliado ou inimigo de uma democracia forte. Do mesmo modo que os fundadores, a maioria dos norte-americanos permaneceu resolutamente fiel ao republicanismo cívico. Como escreveu James Morone, “No coração da política republicana está a subordinação dos interesses individuais ao bem comum, a *res publica*. O ideal não seria simplesmente a soma dos interesses privados individuais, mas um interesse público distinto, com um interesse objetivo próprio”.<sup>6</sup>

Todavia, nos últimos 25 anos, economistas do livre mercado desviaram esse debate para uma direção completamente nova e perturbadora. Partindo de uma extrapolação do modelo econômico do homem, essa nova corrente de pensamento contesta a legitimidade tanto da política como do governo, devido a seus efeitos alegadamente negativos sobre a eficiência do mercado. A receita aconselhada por esse ponto de vista radical é limitar o escopo tanto do Estado como da política. Assim, enquanto a necessidade de os mercados serem governados leva evidentemente à política, o modelo fundamentalista de mercado vira o jogo: a política seria uma atividade irremediavelmente contraproducente. Essa perspectiva transforma a argumentação em favor dos mercados em uma contestação frontal às aspirações mais fundamentais da democracia política.

#### O MERCADO COMO TEORIA ANTIDEMOCRÁTICA

Essa corrente de pensamento atende pelos nomes de teoria da Escolha Pública [Public Choice], ou da Escolha Racional [Rational Choice]. Ambas são muito semelhantes em suas proposições essenciais, de modo que as designarei indistintamente como Escolha Pública. Essa influente tendência da ciência

social alimenta uma imagem espantosamente cínica da democracia política. A Escolha Pública funciona como “segundo” do economista do livre mercado em debates acerca do que pode ser confiado razoavelmente à política e ao governo. Na teoria da Escolha Pública, um Estado demonizado serve como imagem especular quase perfeitamente maniqueísta do mercado idealizado. A sagrada economia encontrar-se-ia sob risco constante de violação por uma política profana. A proposição nuclear é que o erro sistemático e o oportunismo seriam tão endêmicos e logicamente inevitáveis na atividade política como a autopurificação o seria no mercado. A premissa fornece então ao teórico da Escolha Pública uma contestação-padrão para qualquer demonstração de falha de mercado: *Sim, é possível que o mercado falhe de vez em quando, mas a interferência política só faria as coisas piorarem*. Em seu zelo no sentido de desmoralizar a intervenção na economia, os teóricos da Escolha Pública vão além e comprometem a própria democracia.

Esse conjunto de conclusões se demonstra menos pela observação da vida política real, ou por meio do estudo comparativo concreto de normas e instituições, do que pela dedução a partir de axiomas, pela inferência lógica e pela extrapolação a partir do modelo de mercado. Seguindo a lógica, se o homem econômico maximiza o comportamento auto-interessado no domínio econômico, também buscaria ganhos autocentrados na vida política e social. Contudo, enquanto os mercados seriam autocorretores, a política seria auto-infeciosa. Esse pressuposto leva, então, a uma seqüência de silogismos que “demonstram” que a política leva necessariamente a resultados caóticos, rapinantes ou perversos. Segue-se inevitavelmente que a rota mais prudente seria estreitar ao máximo possível os domínios da política e do governo. As dez páginas seguintes poderão parecer um tanto impenetráveis, mas o leitor deve perseverar, pois essa linha tem sido imensamente influente no fornecimento de uma costura teórica auto-complacente para a chocante proposição de que a intervenção na economia seria perversa porque a vida democrática estaria condenada.

A teoria moderna da Escolha Pública apresenta-se em diversas modalidades, mas todas constituem projeções dos pressupostos comportamentais da economia de livre mercado. Entre os clássicos estão os livros *An Economic Theory of Democracy* [Uma teoria econômica da democracia], de Anthony Downs (1957);<sup>7</sup> *The Calculus of Consent* [O cálculo da concordância], de James Buchanan e Gordon Tullock (1962);<sup>8</sup> e *The Logic of Collective Action* [A lógica da ação coletiva], de Mancur Olson (1965).<sup>9</sup> Essas obras seguem em paralelo próximo o modelo da motivação humana desenhado por Friedman, Stigler, Becker e pela escola de Chicago. Uma obra que antedata essa tradição, mas que é freqüentemente citada como constituindo um dos pilares da teoria da Escolha Pública, é *Social Choice and Individual Values* [Escolha social e valores individuais], de Ken-

antemarcado a respeito

mercado e estado no individual  
política na sociedade

neth Arrow, publicada em 1951.<sup>10</sup> A tradição da Lei e Economia, discutida no Capítulo 8, segue de perto esse tipo de teorização.

Enquanto a teoria democrática anterior via o processo de formação e expressão de grupos como uma avenida saudável e necessária para a democracia representativa (“pluralismo”),<sup>11</sup> a teoria da Escolha Pública enxerga os grupos de interesse como expressões coletivas de egoísmo individual, invariavelmente às expensas da coletividade. É evidente que tanto a vida econômica como a vida política são repletas de incertezas, previsões imperfeitas, oportunismo e expectativas frustradas. Todavia, a teoria da Escolha Pública atribui todos os mecanismos autocorretivos ao domínio do mercado e todas as influências destrutivas à política.

Embora menos que perfeita, a concorrência do mercado é vista como uma aproximação aceitável. Em contraste, a concorrência que se verifica na política democrática seria substancialmente uma contrafação, devido ao poder de quem já se encontra no poder, à manipulação das agendas políticas, aos grupos de interesse focalizado e à ignorância dos eleitores. No mercado, os consumidores são informados de modo imperfeito, mas isso não importa muito porque quem compra produtos ruins a preços altos acaba por ser punido. Por outro lado, o conhecimento imperfeito de eleitores levaria à dominação da política por parte de grupos de interesse, com resultados desastrosos. O mesmo consumidor que, de algum modo, teria toda a informação que quisesse para comprar um carro ou investir numa ação, seria um otário irrecuperável na cabina de votação. O empresário cujos impulsos oportunistas seriam toleravelmente contidos pela ameaça da concorrência no mercado tornar-se-ia um tirano sem peias ao entrar na política democrática, apesar da concorrência eleitoral.

Em seu *Economic Theory of Democracy*, Anthony Downs argumenta que a concepção habitual da democracia política seria ilusória. Raramente os cidadãos fariam escolhas informadas, porque a informação acarreta custos que suplantariam os benefícios esperados (“quem busca informação investe recursos na aquisição de dados apenas até o ponto em que o retorno marginal da informação iguale o custo marginal”<sup>12</sup>). A ausência de informação adequada levaria “homens racionais a cometerem erros sistemáticos em política”.<sup>13</sup> Os cidadãos não buscariam o bem comum. Como na vida econômica, perseguiriam o interesse próprio. Em vez de encarar os partidos políticos e seus representantes como coalizões devotadas a uma filosofia pública compartilhada, estes deveriam ser vistos como indivíduos cuja principal motivação seria a eleição (e a reeleição), de modo a poder extrair da coletividade benefícios imerecidos. Segue-se logicamente dessas premissas que os líderes cultivariam o “eleitor médio” de modo a chegar ao poder e, depois, mantê-lo. Contudo, como o eleitor médio seria desinformado, e como os grupos organizados dominariam a política, o ideal democrático seria, substancialmente, uma contrafação. O livro de Downs situa-se no

domínio da teoria pura e da manipulação lógica, expressas em forma narrativa, suplementadas pela matemática. Não contém descrições empíricas ou históricas do processo político real.

Complementando Downs, Buchanan e Tullock levaram ainda mais adiante a idéia de que, na arena política, o indivíduo procuraria maximizar seu benefício individual e transferir custos a outros, em face de um “cálculo não muito diferente daquele que precisa enfrentar nas escolhas econômicas do cotidiano”.<sup>14</sup> Uma premissa central da teoria que então criavam era a presença disseminada da “busca por rendas” ou “busca de vantagens” [*rent seeking*] na política, seja por parte de grupos de interesse organizados, seja por políticos e burocratas. Como observado anteriormente, uma “renda” é um lucro excessivo – um retorno presumivelmente ilícito que, num mercado perfeito, seria eliminado pela concorrência. Por analogia, uma “renda” política é um benefício que um eleitor racional não concederia por sua própria vontade, mas que um grupo de interesse ou burocrata esperto seriam capazes de extrair de um eleitorado ingênuo ou desorganizado. (Em sua aplicação à política, a expressão *rent seeking* originou-se com a professora Anne Krueger.) Conforme esse ponto de vista, autoridades eleitas são encaradas primariamente como agentes de interesses organizados estreitos. Na obra de teóricos mais extremados, como Richard Posner, os impostos governamentais, os orçamentos públicos e as transferências de renda são entendidas como furto, nada mais.

Eis uma passagem emblemática de James Buchanan:<sup>15</sup>

A noção básica é muito simples e, mais uma vez, representa a transferência da teoria *standard* de preços para a política. Da teoria de preços aprendemos que os lucros tendem a se igualar, devido ao fluxo de investimentos entre diferentes oportunidades. A existência ou aparecimento de uma oportunidade de obtenção de lucros diferencialmente mais elevados atrairá investimentos até que os retornos se equalizem em relação àqueles generalizadamente disponíveis na economia. Portanto, o que deveríamos prever quando a política cria oportunidades de lucros, ou rendas? O investimento será atraído em direção às oportunidades [...] e tomará a forma de tentativas de obter acesso às rendas. Quando o Estado licencia uma profissão, quando atribui cotas de importação e exportação, quando aloca espectros de TV, quando adota planejamentos do uso do solo, podemos esperar que haverá desperdício de recursos em investimentos destinados a assegurar a fatia favorecida. [...] Como a expansão moderna do governo oferece mais oportunidades para a criação de rendas, devemos esperar que o comportamento maximizador de utilidade dos indivíduos leve-os a desperdiçar mais recursos na tentativa de assegurar “rendas” ou “lucros” prometidos pelo governo.

Atentemos para as espantosas premissas dessa prosa bem-comportada. Primeiro, Buchanan pressupõe que o mercado perfeito da teoria idealizada de preços constituiria uma imagem razoável da realidade econômica. As distorções da vida comercial ordinária são simplesmente eliminadas da existência por postulação, como também é eliminada a realidade de que existe mais do que um tipo de eficiência. A eficiência de Buchanan é a de Smith, aquela do sistema de preços, sob a pressuposição de que as condições sejam as da concorrência perfeita. Os preços pré-regulação derivados do mercado são imaginados como ótimos. Buchanan presume que a autorização de exercício profissional por parte do Estado a, digamos, médicos e engenheiros, ou a alocação estatal de um espectro eletromagnético escasso, representariam puramente custos. Nada afirma sobre o custo de não se regularem mercados necessariamente imperfeitos. Note-se também a aplicação mecânica, ao domínio político, de conceitos que são dúbios mesmo na teoria econômica. Observe-se a imputação de oportunismo puro à atividade cívica e política. A idéia de que alguns administradores públicos e alguns cidadãos ativistas pudessem, na verdade, buscar o bem comum é também desconsiderada logo de partida.

Esse modo de análise largamente mecanicista, não institucional e a-histórico é característico da primeira geração da teoria da Escolha Pública. O “Teorema da Impossibilidade” de Kenneth Arrow, publicado em seu livro de 1951,<sup>16</sup> é citado amplamente como uma espécie de pedra da Roseta da teoria da Escolha Pública, ao traduzir a política nos termos da economia e ao demonstrar de uma vez por todas a futilidade dos esforços políticos na busca do progresso social. De modo a demonstrar que os resultados de escolhas grupais são logicamente indeterminados, Arrow representou em forma algebricamente complexa o que é, em essência, a brincadeira infantil da tesoura, da pedra e do papel. Se a pedra quebra a tesoura, a tesoura corta o papel e o papel cobre a pedra, não é possível saber quem vence.

Essa reflexão de senso comum deu origem a todo um gênero de teorização em ciência política, conhecido como “ciclagem” [cycling], que afirma serem os eleitores logicamente incapazes de obter o que querem. Por analogia, se os grupos que agem na política têm preferências múltiplas quanto a temas diversos, pode-se demonstrar matemática e logicamente que os resultados não podem ser previstos de antemão, e que muitas diferentes coalizões são logicamente consistentes com a mesma hierarquia de preferências individuais. A partir desse inatacável silogismo formal, os teóricos da Escolha Pública extrapolam a conclusão de que, logicamente, os eleitores não podem obter da política o que querem, e que os resultados políticos seriam largamente derivados de quem eventualmente tenha o controle das agendas e de como as escolhas sejam estruturadas.

É claro que, a menos que se desça aos fatos, tal conclusão não passa de um truismo vazio. A história política é repleta de exemplos em que as expectativas

dos eleitores são frustradas – e de outros exemplos em que as majorias obtêm aproximadamente o que queriam – e de outros exemplos ainda em que a evolução do debate político e a educação alteram a opinião pública. A história real está nos ricos detalhes históricos e políticos que a teoria da Escolha Pública geralmente deixa de lado.

De forma semelhante, o influente livro de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, é constantemente invocado para demonstrar a ubiqüidade da “busca por vantagens” na vida política. Por meio do mesmo tipo de encadeamento lógico de raciocínio, Olson argumenta que um indivíduo racional não escolherá gastar seus esforços na vida legislativa ou cívica, pois o “custo” (em termos de informação amealhada e de tempo gasto) invariavelmente suplantarão um benefício individual pequeno. Isso leva, logicamente, a uma política eleitoral dominada por grupos progressivamente menores, mais altamente focalizados e mais egoístas, bem como a uma política legislativa dominada por um toma-lá-dá-cá conduzido em detrimento do bem geral. Também se conclui logicamente que a maioria das pessoas não obterá o que quer da política: “a menos que o número de indivíduos num grupo seja bastante reduzido, ou a menos que a coerção ou algum outro mecanismo esteja agindo para fazer os indivíduos agirem em seu interesse comum, indivíduos racionais movidos por interesse próprio não agirão de modo a atingir seus objetivos comuns ou grupais”.<sup>17</sup> Isso deve constituir surpresa para as inúmeras associações e outros grupos de interesse cujos membros gastam coletivamente bilhões de dólares para influenciar a legislação.

Os acadêmicos da Lei e Economia empregam a mesma dedução para promover um novo e radical tipo de ativismo judicial nos tribunais: se o processo legislativo não expressa genuinamente a vontade da maioria, então lhe falta legitimidade e os tribunais deveriam ignorar livremente a expressão de intenções legislativas e reverter à jurisprudência mais antiga. Essa lógica tem sido repetidamente invocada pelo juiz Antonin Scalia da Corte Suprema, com base na teoria da Escolha Pública. A justificativa tradicional para o ativismo judicial era proteger os direitos das minorias de ser esmagado pelas majorias legislativas. A Escolha Pública vira isso de cabeça para baixo, usando a teoria econômica para fornecer pretextos aos tribunais para que desautorizem os legisladores em nome de uma racionalidade econômica mais elevada<sup>18</sup> – e, com frequência, para proteger o *status quo* de elites econômicas.

Desse modo, a celebração dos mercados transformou-se numa variedade insidiosa de desprezo pela democracia política. Por definição, fica excluída a possibilidade de a deliberação levar ao aprendizado social, ao refinamento institucional e a uma concepção evolutiva sobre o bem comum. Com efeito, a essência da teoria é negar que exista algo como o bem comum, exceto como soma de bens individuais egoístas. Aqueles que afirmam um bem comum, ou

uma ética voltada para o interesse público, seriam “sentimentais” em perseguição a uma miragem não científica.<sup>19</sup>

Esse corpo de pensamento fornece testemunhos especializados para a afirmação de que deveríamos minimizar a intervenção política na economia. Na conclusão de uma longa e equilibrada discussão da teoria da Escolha Pública, em que aponta muitas de suas fraquezas empíricas, Dennis C. Mueller escreve que “o modo melhor e mais simples de evitar o problema da busca por vantagens é evitar a criação de instituições capazes de criar rendas, isto é, as regulamentações e os órgãos regulatórios que propiciam a sua busca”.<sup>20</sup> Em outras palavras, mesmo considerando ser tautológico e não corroborado o retrato da política como constituindo essencialmente uma busca por vantagens, é melhor não arriscar. Essa é a conclusão normativa (e a premissa) da maioria dos escritos da Escolha Pública.

Outra vez, o leitor neófito pode julgar que tais descrições da política são tão extremadas e tautológicas que é de admirar gastarem-se várias páginas para descrever esse bizarro corpo teórico. Bem, James Buchanan e Kenneth Arrow são, ambos, prêmios Nobel de economia. Anne Krueger é a atual [1996] presidente da Associação Norte-Americana de Economistas. Numa contagem recente, cerca de metade dos artigos publicados na prestigiadíssima *American Political Science Review* filiavam-se à Escolha Pública.<sup>21</sup>

A demonstração da banalidade da Escolha Pública está em suas aplicações empíricas. Quando a segunda geração de acadêmicos da Escolha Pública tentou aplicá-la ao mundo real da política, o resultado foi um fiasco embaraçoso. Suas tentativas de aplicação empírica fracassam caracteristicamente de duas formas. Ou as previsões da teoria resultam dolorosamente distantes da realidade ou a própria teoria se reduz a um conjunto de truísmos que são triviais ou, então, se desviam forçosamente de seu embasamento teórico.

Por exemplo, um dos embaraços mais fundamentais da teoria da Escolha Pública é o “paradoxo do voto”. A teoria da Escolha Pública prevê por via lógica que as pessoas não deveriam votar. Conforme as luzes da teoria, o ato de votar seria patentemente irracional, pois os custos superam os benefícios e as chances de que o voto de uma pessoa altere os resultados são infinitesimais. (A probabilidade de o voto de um único eleitor ser decisivo é aproximadamente equivalente à de ser atropelado no caminho para o local de votação.<sup>22</sup>) Infelizmente, acontece que as pessoas votam. Elas enfrentam mau tempo para votar. Elas votam mesmo quando têm certeza de que o outro sujeito vai vencer. Em países do Terceiro Mundo, elas enfrentam o risco da retaliação e do assassinato. Uma forma estranha de maximizar a própria utilidade.

Se as pessoas votassem devido a valores extra-rationais, a teoria da Escolha Pública ainda seria capaz de explicar variações de comparecimento às urnas com base na maximização racional da utilidade. Mas não. Por exemplo, as pes-

soas mais ricas atribuem mais valor a seu tempo do que os pobres, mas, tipicamente, apresentam taxas muito mais elevadas de participação em eleições. A Escolha Pública se contorce em nós engenhosos para explicar o paradoxo do voto, preservando ao mesmo tempo a teoria. Em geral, a Escolha Pública preserva seu poder explicativo precisamente na medida em que alivia seus pressupostos nucleares.

É claro que a explicação mais parcimoniosa para o paradoxo do voto é que a Escolha Pública não oferece uma boa descrição do homem político. Nem sempre os cidadãos querem levar vantagem. Eles levam à política objetivos e valores que, por vezes, transcendem o interesse próprio. Votam para exprimir preferências ideológicas, crenças a respeito do que consideram bom para a coletividade ou para sinalizar solidariedade em relação à própria democracia. É notável observar que o mesmo vale para alguns políticos eleitos, que muitas vezes são maiores e mais comprometidos com o espírito público do que a soma de seus eleitores.

No âmbito de uma importante contestação empírica, o cientista político Donald Sears e colegas da Universidade da Califórnia em Los Angeles buscaram correlação entre o comportamento eleitoral individual e as percepções dos eleitores a respeito de sua própria condição econômica e da situação econômica do país. Contrariamente ao individualismo radical suposto pela teoria da Escolha Pública, o eleitor tende a premiar ou punir candidatos à reeleição com base numa avaliação de como a *coletividade* está se saindo, e não de como, pessoalmente, a situação o afeta.<sup>23,24</sup>

Na teoria da Escolha Pública, a deliberação parlamentar é descrita simplesmente como jogo de uma-mão-lava-a-outra, nunca como a construção legítima de um consenso ou da solução de um problema – sem mencionar a busca do bem comum. Há pouco respeito pela dinâmica da transformação de opiniões com base no testemunho de especialistas, na argumentação e nas demandas das pessoas comuns. Quem quer que tenha observado de perto as audiências públicas do parlamento, sabe que certas leis não passam de objeto de barganha de baixo nível, mas que outras são o resultado de um processo iterativo de aprendizado social e de busca de um terreno comum. Fica-se com a impressão de que a Escolha Pública não gosta da política e não lhe dá a importância devida.

É na área da aplicação empírica e da previsão concreta que a teoria tem encontrado suas maiores derrotas. Nas décadas de 70 e 80, muitos teóricos da Escolha Pública começaram a descrever o crescimento aparentemente irresistível dos gastos públicos e da inflação como belas ilustrações do sublime poder explicativo de suas concepções. Enquanto indivíduos, os eleitores podem querer a estabilidade de preços e orçamentos equilibrados, mas devido ao fracasso da política em traduzir com precisão suas verdadeiras preferên-

mesas as "inovadoras" famílias são maiores que as que acreditam na existência das elites?

cias individuais na forma de políticas administrativas (o Teorema da Impossibilidade de Arrow), por causa dos aproveitadores de Olson e como consequência da ação egoísta dos grupos de interesse de Buchanan, eles teriam frustrados seus objetivos. Dessa forma, uma pletera de obras da escola da Escolha Pública “demonstrou” como o crescimento inelutável do Estado de bem-estar social, a inflação do final dos anos 70 e a crise orçamentária dos anos 80 resultariam de dinâmicas políticas prejudiciais à economia, previstas pela Escolha Pública.

Infelizmente para a teoria, todas essas moléstias supostamente crônicas foram revertidas, apesar da política – ou, mais precisamente, através da política. O setor público parou de crescer em virtualmente todos os países industriais avançados. Os integrantes da União Européia concordaram, no Tratado de Maastricht, em limitar a dívida pública a 60% do PIB e o déficit público anual a 3%. Nos Estados Unidos, ambos os partidos encontram-se hoje comprometidos com uma trilha ainda mais austera de obtenção do equilíbrio orçamentário. A crise inflacionária da década de 70 também retrocedeu, graças a intervenções de política pública.

Ainda mais interessante do que isso (e mais danoso à teoria) é examinar como isso aconteceu. Supostamente, a pressão da busca por vantagens e a dominação dos grupos de interesse colocariam obstáculos intransponíveis a políticas fiscais razoáveis. Também supostamente, os políticos estariam essencialmente interessados em se reeleger. Na última década, porém, todos esses fatores foram como que suspensos.

Repassar os eventos recentes é perceber o importante papel da ideologia e dos “políticos de convicção”. Mesmo a mais superficial das leituras da história mostra que na vida política atuam tanto pragmáticos como ideólogos. Nos EUA, concorreram e governaram como pragmáticos os presidentes Eisenhower, Nixon, Ford, Kennedy, Bush, Carter e Clinton. Eles buscaram o centro político, mais ou menos como requerido pela teoria da Escolha Pública – mas também como consequência de suas convicções de que o centro fornece as políticas mais apropriadas. Em determinados instantes, todos despenderam capital político substancial e assumiram riscos políticos reais para promover políticas que acreditavam serem boas para o país – às vezes saindo vitoriosos e, às vezes, sofrendo derrotas humilhantes.

Em contraste, Franklin Roosevelt, Harry Truman, Barry Goldwater, George McGovern, Walter Mondale e Ronald Reagan eram políticos de convicção. Goldwater e McGovern conduziram campanhas presidenciais com fundamento em princípios e sofreram derrotas acachapantes. Roosevelt e Reagan assumiram posições distantes do centro político predominante e conseguiram mover a opinião pública em sua direção. O mesmo vale para muitos legisladores. A história política dos EUA está repleta de “histórias de coragem” – bravura

legislativa exercida em nome de um bem público convicto que, muitas vezes, custou ao legislador seu mandato. Em 1994, diversos parlamentares do Partido Democrata foram ao cadafalso por Bill Clinton e pela disciplina fiscal, ao votarem em favor de um pacote de redução de déficit que incluía aumentos de impostos que, provavelmente, seriam impopulares junto a seu eleitorado. Muitos estreates republicanos que derrotaram oponentes democratas em busca de reeleição nas eleições de 1994 assumiram posições muito à direita de seus eleitores, o que a alguns custou suas cadeiras.

É irônico notar que a contra-revolução conservadora que começou em 1981 tem o efeito de embaraçar seus aliados intelectuais da fraternidade da Escolha Pública. Embora aliados a grupos de interesse empresariais que buscavam a desregulação e a redução de impostos por motivos oportunistas, os reaganistas eram movidos principalmente pelo zelo ideológico – uma convicção genuína de que um governo poderoso seria prejudicial à sociedade norte-americana. De início, Reagan e seus aliados, deliberada ou inadvertidamente, comportaram-se do modo como sugerido pela teoria da Escolha Pública – reduziram impostos sem diminuir significativamente os gastos. Os historiadores debaterão por longo tempo se isso constituiu um estratagema tático deliberado, para criar um déficit permanente com o qual agredir os gastos públicos – ou um erro de cálculo accidental, que mais tarde se mostraria taticamente um golpe de mestre. Seja como for, desde o fim da década de 80 a redução do déficit público tem constituído um objetivo fiscal predominante; a coalizão em prol do equilíbrio orçamentário tem trazido ao eleitorado principalmente dor – reduções significativas nos gastos públicos associadas a pouco alívio tributário. E os déficits têm se reduzido consistentemente. Essa cruzada, que consistiu um artigo de fé bipartidário entre as elites políticas, contesta cabalmente a concepção que a Escolha Pública apresenta do comportamento legislativo.

Não é de surpreender que a Escolha Pública constitua empiricamente um fracasso, pois descreve erradamente a motivação política. Alguns políticos são pragmáticos puros e, até mesmo, meninos de recado de grupos de interesse; outros são movidos pela ideologia. Alguns agem por interesse próprio; outros perseguem altruisticamente o bem coletivo. O que vale para os políticos vale também para eleitores e ativistas políticos. Ambientalistas e ativistas antiaborto seriam reprovados num teste convencional de custo/benefício, a menos que se distorça a linguagem e a lógica de modo a definir a preferência por um ambiente imaculado ou os direitos dos que ainda não nasceram como “gostos” puramente privados. De forma semelhante, os políticos e eleitores brancos que apoiaram os direitos civis dos negros sentiam que trabalhavam para reparar com grande atraso injustiças históricas, mesmo que o fizessem às expensas de seus próprios privilégios raciais. O famoso comentário de Lyndon Johnson ao assinar a Lei de Direitos Civis de 1964, “Lá se vai o Sul”, foi profético como epitáfio para

o partido dixiecrata\* e dificilmente se conformava à imagem do político conforme desenhada pela Escolha Pública. A primeira geração de eleitores negros que, para votar, enfrentaram retaliações econômicas e físicas, fizeram-no por acreditar que construíam uma sociedade melhor para seus filhos.

Por que um corpo teórico tão banal e tautológico é alvo de tamanho respeito e tem tanta influência nos meios acadêmicos? É possível identificar três razões.

A primeira é a influência da economia de livre mercado. Como afirmam seus defensores e seus detratores, a Escolha Pública corresponde à aplicação do modelo econômico à vida política. O modelo econômico nunca gozou de tanto prestígio como na época atual, na academia e na vida política. A teoria da Escolha Pública representa tanto a incursão da economia de livre mercado em outras disciplinas como os infelizes esforços de outras ciências sociais (cujos domínios são inerentemente menos mecânicos) em emular uma economia formalista. Um motivo relacionado a esse para que a Escolha Pública desperte respeito acadêmico são suas pretensões científicas. Construir modelos, formular matematicamente teorias e manipular aquilo que é quantificável tem mais prestígio do que a pesquisa histórica, institucional ou qualitativa. Mesmo que os resultados sejam triviais, formalistas e tautológicos, e mesmo quando são refutados empiricamente, seus proponentes podem sempre argumentar (como fazem frequentemente os acadêmicos da Escolha Pública) que “pelo menos tentamos ser científicos”.

Um segundo motivo é que o ceticismo em relação à política entra em ressonância com o caráter, a história e as instituições norte-americanas. Como explica James Morone em seu *The Democratic Wish* [A aspiração democrática],<sup>25</sup> os norte-americanos esperam bastante da política, mas ao mesmo tempo desconfiam profundamente dela. Esperam benefícios do governo, mas o dificultam constitucional, administrativa e fiscalmente. Invocam o ideal democrático, mas o limitam. Essa contradição nuclear conduz o eleitor a frustrações que, periodicamente, irrompem na forma de soluções contraproducentes. Por vezes, o resultado é um esforço quixotesco de esvaziar a política da política. São exemplos a cruzada elitista da era progressista na tentativa de desnaturar os temas políticos, transformando-os em meras questões de especialização técnica. A contrapartida moderna é o movimento em favor de restrições mecânicas, como limitações constitucionais à tributação e aos gastos públicos, obrigações quan-

(\*) A la mais racista e conservadora do Partido Democrata no Sul dos EUA. A designação surgiu em 1945, quando essa corrente lançou candidatura presidencial própria em protesto contra as posições mais progressistas adotadas nacionalmente pelo partido. *Dixie* indica os Estados do Sul, notadamente os que constituíram a Confederação durante a Guerra Civil. Observe-se que Lyndon Johnson era texano; sua participação como vice-presidente na chapa de John F. Kennedy e, depois, sua eleição para a presidência, incluíram acomodações com os dixiecratas. (N. T.)

to ao equilíbrio orçamentário e tetos para gastos no decorrer de mandatos executivos. O impulso oposto procura retirar a política dos políticos ilegítimos e aproximá-la diretamente do povo, por meio de referendos populares. Nenhuma dessas abordagens funciona. Temas complexos permanecem irresolvidos, os eleitores continuam frustrados e a política democrática nunca volta ao “povo” mitológico. Encarada sob esse ponto de vista, a Escolha Pública é a expressão formalista da crença popular de que os eleitores nunca obtêm o que de fato querem, e que não se pode confiar nos políticos. É claro que, com todas as suas falhas, a política é o regime necessário da democracia. Quanto mais a “política” é desligada da “democracia”, mais a Aspiração Democrática resulta frustrada.

Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, a teoria da Escolha Pública e sua parente próxima, a doutrina da Lei e Economia, reforçam poderosamente o ideal *laissez-faire* e, assim, atendem às aspirações dos poderosos. Afinal, quem perde quando a sociedade busca a mobilização política dos eleitores que não têm propriedades, um Estado de bem-estar social mais amplo, regulações econômicas substanciais e uma tributação redistributiva? Quando eleitores que não são ricos, aqueles mais vulneráveis às vicissitudes do mercado, se organizam em forças políticas, produzem-se líderes e diretrizes administrativas que alteram a distribuição de poder e de riqueza na sociedade. No entanto, se esse procedimento pode ser desacreditado e descartado, seja sob o pretexto da perversidade econômica, seja por futilidade política, as elites passam a ter menos a temer da ação política que se lhes oponha. (Só para dar uma mão ao livre mercado das idéias, fundações conservadoras têm gasto dezenas de milhões de dólares no subsídio a pesquisas conduzidas por acadêmicos que lhes são simpáticos, sob a premissa de que seu trabalho ajudará a propagar a fé.)

Ao se fazer um retrospecto das diferentes concepções sobre o relacionamento entre um Estado forte e uma democracia forte, vemos que a aplicação do modelo econômico oferece algo radicalmente novo. Na época da fundação constitucional dos EUA, travavam-se debates acirrados sobre o poder e construção do governo central e sobre a natureza da representação democrática. Mas todos os lados do debate invocavam as virtudes do autogoverno democrático. Na era progressista, reformadores que buscavam limpar o governo tentaram despolitizar muitas questões públicas. Mas eles defendiam uma administração pública mais profissionalizada e uma regulação mais forte. A Escolha Pública se notabiliza por amaldiçoar tanto a política democrática como o governo.<sup>26</sup>

#### REVIVER A POLÍTICA

É evidente que a alternativa a deixar tudo aos mercados, sob a alegação de que o governo seria cronicamente incompetente, é reviver a política e a

administração pública. A teoria da Escolha Pública – a invasão da política democrática pela economia de livre mercado – condena tal objetivo como inatingível. No entanto, se fui capaz de persuadir o leitor de que os mercados nem sempre otimizam e de que a política não leva necessariamente a resultados piores, ao menos podemos abrir uma discussão a respeito de como energizar a política, tanto como um fim em si mesmo quanto para situar a correção das falhas de mercado em mãos competentes e responsáveis.

Deveria ser desnecessário dizer que, numa democracia política, necessitamos de formas robustas de participação popular e do cultivo de normas para o espírito público. Parece espantoso que, em época tão avançada, precisemos ainda apresentar argumentos detalhados em favor da democracia. Por que, afinal, desejamos uma democracia política? Por que não vender cargos públicos e colocar em leilão os direitos democráticos? Uma reconsideração do argumento em favor da democracia ajuda a situar em perspectiva a nova concepção utópica dos mercados.

Em primeiro lugar, precisamos da democracia como bastião contra a tirania. A frase de lord Acton continua a valer: “O poder tende a corromper, e o poder absoluto corrompe de forma absoluta”. A Revolução Americana e as revoluções que se seguiram a ela retiraram o poder político das mãos de monarcas arbitrários e a deram para o povo. A necessidade de equilibrar cuidadosamente a aspiração democrática e a ameaça das maiorias tirânicas é uma questão mais sutil, e que também permeia a fundação constitucional dos EUA. As virtudes e complexidades da democracia encontram-se profundamente arraigadas na consciência coletiva dos norte-americanos, no que é talvez sua herança mais preciosa como país. Argumentar que todo esse esforço é ilusório significa esquecer o que acontece aos países quando a democracia fracassa.

Em segundo lugar, precisamos da democracia para o desenvolvimento e expressão de nossa identidade individual. Ser um homem ou mulher livres é exprimir opiniões, participar em deliberações, ter alguma influência sobre a forma assumida pela coletividade. Atinge-se a expressão individual como consumidores, mas também como cidadãos – no último caso, freqüentemente de um modo mais rico. Se o domínio da política é encolhido e a atividade política restringida, o indivíduo resulta apequenado. Como colocou a filósofa-política Hanna Pitkin, recorrendo a pensadores tão diversos como Aristóteles e Hannah Arendt, “O que distingue a política [é] a possibilidade de uma intervenção compartilhada, coletiva, deliberada e ativa em nosso destino, naquilo que, de outra forma, seria um subproduto de decisões privadas. [...] [A] promessa singular da liberdade política permanece a possibilidade de uma ação coletiva genuína, o ato de uma inteira comunidade que, consciente e conjuntamente, molda o conjunto de procedimentos que devem ser aplicados e que dá forma a seu modo de vida”.<sup>27</sup> Tais questões têm preocupado o ser humano desde a primeira

democracia, na Antigüidade grega; esses temas intemporais não são eliminados pela ascendência momentânea da economia laissez-faire.

Em terceiro lugar, precisamos cultivar as habilidades e normas cívicas caso queiramos que a democracia seja mais do que um ritual formalista ou uma pantomima de grupos de interesse, como projetado cinicamente pela teoria da Escolha Pública. Obviamente, há limites para o tempo que o cidadão médio pode dedicar à arte do autogoverno, do mesmo modo que há limites para o tempo de que se dispõe para fazer pesquisa de preços quando se deseja comprar algo. Contudo, uma sociedade em que os cidadãos alocam tempo para votar, para participar de associações voluntárias e partidos políticos, para assistir a reuniões da escola ou da Associação de Pais e Mestres, e mesmo dispõem de alguma expressão democrática no ambiente de trabalho, será provavelmente mais saudável, mais aberta à confiança e mais durável do que outra, em que os modos de procedimento democrático sejam passivos e formais. Em vez de tentar expandir o mercado de maneira a fazê-lo incluir a política, seria salutar estender os princípios democráticos e os princípios deliberativos a áreas do mercado em que são fracos ou se encontram ausentes, como o ambiente de trabalho.

Em quarto lugar, se os limites dos mercados exigem de nós que confiemos ao governo funções que vão além da simples manutenção da ordem pública e da garantia de direitos básicos de propriedade, então precisamos de uma democracia e de uma política ainda mais fortes. Algumas sociedades são evidentemente capazes de combinar uma administração pública expansionista e eficiente com uma democracia relativamente fraca ou formal, devido a tradições pré-democráticas de governo forte e por causa de predisposições culturais autoritárias. Muitos dos países democráticos que contam com os Estados mais competentes herdaram burocracias eficazes de suas próprias épocas pré-democráticas. Países tão diferentes como o Japão e a Suécia tinham tradições de deferência para com a autoridade legítima que conferiam grande poder às burocracias monárquicas; isso se preservou, fazendo-as prestar obediência às instituições parlamentares.

Em contraste, os norte-americanos não se notabilizam por sua deferência à autoridade. Em quase toda parte, a autoridade tem precedência; a liberdade surgiu posteriormente. Como observado por Madison, nos Estados Unidos a liberdade surgiu antes; uma autoridade consensual teve de ser construída depois. Para dispor de um Estado efetivo, os EUA têm necessidade de uma vida cívica e democrática vigorosa e ativa, que lhe confira legitimidade e responsabilidade. Contrariamente ao afirmado pela teoria da Escolha Pública, o cultivo do espírito público e a participação robusta em todos os níveis da política e do governo valem a pena por si próprios.

Esses quatro argumentos em favor da democracia política devem ser familiares. Eis agora um quinto, mais novo, e mais imediatamente relevante para nossa discussão sobre o mercado e a política: temos necessidade dos hábitos e

instituições de uma democracia forte *precisamente para manter os mercados em seu lugar* e para proporcionar resistência para os períodos históricos em que o mercado se descontrola e faz com que as pessoas comuns se tornem vulneráveis aos apelos de tiranos. Ao traçar a história de nosso século turbulento, consegue-se dar a importância devida ao relato de Karl Polanyi, segundo o qual a mercantilização desenraíza as formas pré-modernas de segurança e estabilidade e leva a formas modernas de despotismo. Ao se ler a história, percebe-se que foram os países com tradições democráticas fortes aqueles capazes de escapar da aplicação de soluções ditatoriais em resposta a desordens econômicas. Em certos momentos da Grande Depressão, esse desfecho não parecia tão inevitável nos EUA. No entanto, os hábitos sedimentados do norte-americano como povo livre, com instituições cívicas vigorosas, forneceram um caminho firme.

Os Estados Unidos atravessaram as turbulências econômicas deste século com suas instituições democráticas intactas. Mais de um século de experiência com o republicanismo cívico, uma longa tradição de associatividade voluntária e uma profunda concepção da democracia como bem público deram à maioria dos norte-americanos uma resistência intuitiva aos apelos do fascismo e do comunismo. O hábito democrático serviu bem aos EUA como amortecedor econômico. A Alemanha, a Itália, o Japão e boa parte da América Latina não tiveram tanta sorte. Com apenas alguns curtos meses de democracia parlamentar, a Rússia bolchevique escolheu o pão em vez da liberdade e acabou por perder ambos.

Apesar de recorrerem a modelos altamente estilizados, os entusiastas do modelo puro de mercado não conseguem situá-lo fora da história, sob pena de se tornarem pouco razoáveis. Se quisermos evitar que o mercado suprima tudo o que consideramos valioso, precisamos de um Estado competente. E, se não quisermos que o Estado passe a constituir sua própria fonte de tirania, precisamos de uma democracia forte.

Embora o tema ideológico de nossos dias seja o de que a política atrapalharia a eficiência e o dinamismo dos mercados, vale a pena prestar atenção na moléstia oposta. Hoje, os mercados agredem e solapam a política democrática de diversas maneiras – ideológica e institucionalmente. Conforme apropriadamente observado por Arthur Okun em contradição à fraternidade da Escolha Pública, a política existe necessariamente num domínio completamente distinto dos mercados. Devido ao fato de seus respectivos princípios basilares serem tão diferentes, a política não pode ser entendida meramente como extrapolação da economia. Apesar disso, ultimamente o mercado tem acuado inexoravelmente a política, tanto na prática como teoricamente.

Ao abordarmos a revivescência da vida política, precisamos ter clareza quanto ao fato de que estamos discutindo três instituições diferentes, embora inter-relacionadas – a prática política, o Estado e a comunidade. No passado, os

liberais conservadores associaram uma comunidade forte e uma prática política vital a um Estado fraco. Os conservadores modernos transformam o Estado num vilão todo particular, contribuem para alimentar o cinismo em relação às possibilidades da política e associam as instituições privadas da comunidade a mercados. No entanto, há amplas evidências de que, quando levado a extremos, o mercado pode enfraquecer tanto o Estado como as práticas políticas e a comunidade.

#### DINHEIRO E POLÍTICA

Uma democracia capitalista existe numa tensão inevitável entre os princípios contraditórios de um cidadão/um voto e um dólar/um voto. O dinheiro compra quase tudo, e tenta o tempo todo comprar aquilo que não deveria estar à venda na política. Ultimamente, o dinheiro ganhou nova influência na vida política. À medida que as campanhas eleitorais foram se tornando mais caras, o dinheiro tendeu a expulsar de cena formas mais cívicas de participação política. A política torna-se crescentemente um empreendimento construído com base em pesquisas de opinião, malas diretas e comerciais de TV pagos, todos procedimentos que custam montes de dinheiro e envolvem poucos cidadãos. Os políticos passam uma grande parte de seu tempo no levantamento de fundos e no cultivo de doadores ricos. Diversos legisladores norte-americanos com senso do dever público aguçado abandonaram recentemente a vida política por considerarem humilhante e corruptivo o imperativo do levantamento de fundos.

Por vezes essa dinâmica frustra a democracia, por levar literalmente à compra e venda de votos. Mas o efeito corrosivo para a democracia opera de diversas outras formas mais insidiosas. Cria um clima em que grandes financiadores e levantadores de fundos ganham acesso privilegiado a políticos eleitos. Trata-se de uma política de “interesses especiais” bastante distinta daquela postulada pela teoria da Escolha Pública. Não se trata de indivíduos que se organizam em grupos ou coalizões para maximizar sua influência legítima enquanto eleitores. Trata-se do uso do dinheiro para adquirir diretamente uma influência ilegítima, em contraposição ao princípio democrático nuclear de uma pessoa/um voto. Essa modalidade de política tem o efeito de permitir que o maior doador se dirija para o início da fila. É raro o político que não atenda ao telefonema de um grande financiador ou levantador de fundos.

Eleições movidas a dinheiro alimentam um tipo de política que exclui os eleitores comuns, exceto como objetos a serem manipulados nas pesquisas de opinião, grupos de focalização [*focus groups*], malas diretas e comerciais de TV. A política se transforma num exercício de amealhar fundos de modo a conseguir pagar o preço da pesquisa especializada, da produção de anúncios e do tem-

po de TV. O gênero valoriza especialmente as campanhas negativas, para as quais a televisão é particularmente bem-dotada. Com o tempo, o resultado é um cinismo cada vez maior por parte do eleitor comum. O que permanece na mente do eleitor é, menos, um argumento ou um comercial do que um negativismo generalizado, uma sensação de que todo o espetáculo não passa de manipulação, de que todo político é picareta. Excluem-se as questões reais e a possibilidade de uma efetiva mudança construtiva. As pessoas deixam de participar de um modo mais autêntico e cívico. Votar parece fútil e o comparecimento às eleições diminui.

O dinheiro também reprime a participação em grupos. Na política dominada pelo dinheiro, o *lobby* movido pela moeda tende a expulsar o genuíno ativismo de base, fundado na mobilização popular de cidadãos-ativistas. Um termo novo e sedutor imiscuiu-se na política – “*lobby* Astroturf”, ou “*lobby* de grama artificial”. Trata-se de uma paródia do antigo conceito do “*lobby* de raízes” [*grass-roots lobbying*], no qual coalizões de eleitores não recorriam primariamente a lobistas de Washington, mas exerciam pressão sobre os parlamentares a partir de casa. Em contraste, da mesma forma que a grama artificial, o *lobby* Astroturf simula a coisa verdadeira. Em quantidades grandes o suficiente, o dinheiro é capaz de criar quase instantaneamente uma aproximação às campanhas de base. Disponibilizado por interesses especiais bem fornidos, o dinheiro consegue criar organizações de papel, recrutar cidadãos para formar grupos de fachada e criar a impressão de uma verdadeira rebelião das bases.

Por exemplo, durante a batalha da desregulação das comunicações, em 1995-6, as Baby Bells e o setor de cabos organizaram coalizões amplas, com campanhas de pressão por cartas e anúncios de página inteira, que pretendiam dar a impressão de representar tanto os consumidores como interesses estreitos. A batalha legislativa resumiu-se a um confronto entre a AT&T e as Baby Bells. Os verdadeiros grupos de consumidores, preocupados com uma gama de temas que ia do poder monopolista dos operadores de cabo à manutenção de serviços telefônicos básicos baratos e às regras para o funcionamento da Internet sumiram irremediavelmente em meio à dinheirama e à gritaria. Outro exemplo interessante é o “Wise Use Movement” [Movimento pelo uso sensato], um pseudomovimento de massa que, na aparência, é comprometido com a coexistência pacífica entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Embora tenha cultivado a imagem de constituir uma ampla coalizão de pessoas comuns, o movimento é na verdade dominado por interesses comerciais dos setores mineador e madeireiro. Quanto mais as pessoas comuns venham a acreditar que a política é dominada por interesse endinheirados, menos parece valer a pena participar dela.

Observe-se a diferença entre esta análise da degradação cívica e política e aquela proporcionada pelas teorias políticas influenciadas pelo mercado. Con-

forme a teoria da Escolha Pública, a ameaça a uma democracia significativa seria resultado da influência de grupos de interesse de modo geral. Devido ao fato de os simpatizantes desse gênero de teorização tenderem a ser pró-mercado e anti-redistribuição, seus exemplos de “buscar vantagens” são com frequência extraídos de situações em que o Estado ajuda os pobres. James Buchanan assim ilustra os resultados perversos que adviriam das incursões da política no domínio dos mercados: “Se garantirmos pagamentos a mães com filhos que dependem exclusivamente delas apenas pelo fato de serem mães, podemos prever que, logo, teremos mais dessas mães. Se proporcionarmos aos desempregados pagamentos mais elevados, prevemos que o número de desempregados crescerá”.<sup>28</sup> Buchanan tem pouco a dizer sobre as disparidades do poder econômico privado e seus efeitos em termos de influência política. No mundo da Escolha Pública, todos os grupos de interesse seriam criados da mesma forma e seriam igualmente perniciosos.

Em contraste, os abusos cometidos por grupos de interesse que tenho em mente envolvem um acesso desproporcional e mais amplo, comprado com dinheiro. Como Charles Lindblom escreveu profeticamente há duas décadas, numa sociedade de mercado o empresariado goza de uma “posição privilegiada”.<sup>29</sup> A política democrática é um domínio em que as pessoas comuns compen-sam o poder desproporcional exercido pelo dinheiro organizado. Se, devido à sua quantidade, os cidadãos idosos conseguirem convencer legisladores receptivos de que faz sentido que o governo conserte uma falha séria de mercado e passe a prover seguro médico universal para os idosos, essa ação precisará contar com uma legitimidade presuntiva maior do que a de operadores de asilos que, por intermédio de doações financeiras, persuadam os legisladores a amenizar regulações que especifiquem padrões mínimos de atendimento. A primeira iniciativa conforma-se ao princípio básico da democracia política – o voto. A segunda o viola, substituindo-o pela moeda política do dinheiro.

A teoria da Escolha Pública permanece quase completamente calada a respeito da desproporcional busca por influência do dinheiro grosso. Pressupõe-se uma equivalência entre banqueiros e mães que dependem do governo, bem como uma equivalência na corrupção. Contudo, é possível girar ligeiramente a Escolha Pública em seu eixo e, com isso, obter uma análise que soa quase marxista. O cientista político Thomas Ferguson propõe o que chama de “teoria de investimentos aplicada à política”. Ele escreve que a teoria convencional da Escolha Pública “privilegia eleitores [em geral] que, afirmam-se, exerceriam controle sobre ao menos as linhas mestras das políticas públicas”. Em contraste com isso, diz Ferguson que “a teoria de investimentos afirma que os eleitores quase não contam, a menos que se tornem investidores substanciais. Quando o contingente de investidores significativos se limita a uma parcela relativamente pequena, formada por agentes de elite que controlam parcelas desproporcionais

de recursos politicamente mobilizados, a votação de massa perde a maior parte de sua significação”.<sup>30</sup> Exceto quando os eleitores comuns, não ricos, encontram-se em um estado de alta mobilização através de partidos, sindicatos e outros instrumentos de representação haveria uma assimetria fundamental entre as influências dos grupos de interesse dos ricos e dos pobres.

Contrariamente à teoria da Escolha Pública, não é necessário concluir que a corrupção e a degradação da política sejam intrínsecas ou inevitáveis. A influência relativa do dinheiro na política e, reciprocamente, a saúde relativa de uma participação mais autêntica têm fluído e refluído na história política norte-americana.

Manter o dinheiro em seu lugar traria profundas implicações sobre o funcionamento da política. Quando o dinheiro domina a política, certas questões são completamente mantidas fora da agenda de discussões. A dependência dos políticos em relação a corretores de dinheiro muda o espectro aparente dos temas públicos legítimos. Exclui assuntos que, embora possam contar com amplo apoio popular, oferecem pouca atração para as elites econômicas. No Capítulo 4, discuti o problema do crescimento lento, das crescentes desigualdades e do padrão de vida estagnado da maioria dos trabalhadores norte-americanos. Para cada um desses problemas existem soluções. É notável observar que todos estão fora da agenda política, devido a um consenso bipartidário e elitista de que não seria bom criticar o Federal Reserve, de que o pleno emprego seria necessariamente inflacionário, de que a redução do déficit teria precedência sobre questões que afetam o público, de que a concorrência global impediria a manutenção de acordos duráveis de trabalho e de que o movimento trabalhista seria um arcaísmo. Com isso, não se propõem soluções políticas para as frustrações de bolso da maioria dos eleitores. Não é de admirar que eles deixem de votar.

A menos que se deseje que a república norte-americana degenera numa nova plutocracia – uma oligarquia dos ricos e afortunados –, dois desafios se apresentam: impedir que o mercado arruine a política e renovar as instituições de uma vida social e política saudável.

A primeira tarefa acarreta o fortalecimento das barreiras que restringem a influência do dinheiro na política. O financiamento público integral de eleições seria um bom início. A decisão de 1976 da Corte Suprema dos EUA no caso *Buckley contra Valeo* deu permissão para que pessoas ricas gastem quantias ilimitadas no financiamento de suas próprias candidaturas. Também admitiu doações privadas ilimitadas para causas ou candidaturas, desde que “não afiliadas” à campanha oficial do candidato. Tal decisão bloqueou um regime de financiamento eleitoral público puro. Na ausência de uma improvável emenda constitucional, a solução mais próxima seria construir um sistema de financiamento público, que no entanto seria acessível apenas aos candidatos que recusassem dinheiro privado. Seria sensato ampliar a prática que já surge, de emissoras de

rádio e televisão concederem gratuitamente tempo a candidatos com a condição de que eles próprios apareçam e que sejam proibidos anúncios com produção tipicamente comercial, que incluam simulações e outras estratégias de venda. Candidatos a cargos eletivos não deveriam ser tratados como mercadorias. Não é surpresa que países democráticos com financiamento eleitoral público e com tempo gratuito de rádio e TV têm geralmente campanhas políticas mais curtas, mais limpas e mais substantivas, bem como um comparecimento eleitoral maior.

Muito da degradação da democracia política resulta precisamente da invasão do processo político por formas e normas de mercado. Uma das principais culpadas é a televisão, um meio voltado em primeiro lugar para o marketing e em segundo para a divulgação de um entretenimento cuja utilidade é entregar uma audiência de massa a patrocinadores. A educação e a deliberação, para não mencionar a edificação cívica, não fazem parte dessa equação. Como escreve o crítico Neil Postman, “O entretenimento constitui a supra-ideologia de todo o discurso da televisão. Não importa o que é apresentado, ou a partir de qual ponto de vista, o pressuposto abrangente é que lá está para nosso prazer e divertimento. [...] Sem meias palavras, o noticiário é um formato para produzir entretenimento, não para a educação, a reflexão, a catarse”.<sup>31</sup> A transformação da televisão na principal avenida da política fez com que princípios de mercado e valores do entretenimento passassem a expulsar de cena as normas cívicas. Os candidatos são atraentes ou não, da mesma forma que produtos. “O problema não está no fato de a televisão nos apresentar assuntos que entretêm”, coloca Postman, “mas de todos os assuntos serem apresentados para entreter.”

#### A RENOVAÇÃO DA VIDA POLÍTICA

Teóricos da democracia há muito têm debatido se a democracia é essencialmente representativa ou necessariamente participativa. Quando Joseph Schumpeter argumentou que a democracia deveria ser entendida principalmente como disputa de liderança concorrencial,<sup>32</sup> apenas ecoava os mais conservadores e elitistas entre os pais fundadores dos Estados Unidos. Mesmo na muito menor República norte-americana dos anos 1780, a democracia direta foi considerada como impraticável. Os federalistas imaginavam que o dever de um representante seria agir em lugar do homem comum, fazer o que este faria se fosse possível reunir toda a comunidade num mesmo lugar. Como John Adams exprimiu, o Legislativo “deveria ser um retrato exato, em miniatura, das pessoas como um todo. [...] [D]evo pensar, sentir, raciocinar e agir como elas”.<sup>33</sup> Para Jefferson, os legislativos seriam inconveniências necessárias, toleradas apenas dada a impossibilidade de o povo agir “direta e pessoalmente”.

Desde John Locke o liberalismo conservador teve um lugar privilegiado no credo político norte-americano. Na concepção de Locke, o inimigo mais sério da liberdade seria o Estado. Liberais da escola de Locke sustentam que os instrumentos republicanos de governo são necessários para estabelecer direitos individuais, não para perseguir propósitos coletivos. Precisamos do autogoverno para proteger-nos uns dos outros e do Leviatã estatal. Economistas do livre mercado são como liberais lockeanos.<sup>34</sup> O mercado é o domínio da escolha e realização privadas. E ele floresce quando a política é sensata o suficiente para deixá-lo a si próprio. Por definição, mercados nunca seriam instrumentos de tirania privada.

Em sua obra clássica, *Strong Democracy* [Democracia forte], o cientista político Benjamin Barber argumenta que a “democracia rala” do liberalismo individualista radical é uma palha fraca demais para servir de defesa contra a tirania, a passividade e a predação dos mercados. Em contraste, uma “democracia forte” enxerga cidadãos “capacitados a definir objetivos comuns e exercer uma ação mútua em virtude de suas atitudes cívicas e de instituições participativas, e não por seu altruísmo ou bons instintos”.<sup>35</sup> Barber contrasta essa concepção com a democracia lockeana formal, meramente representativa e minimalista. No mesmo diapasão, a cientista política de Harvard Jane Mansbridge contesta a concepção de uma democracia que seria meramente um choque “antagonístico” de interesses e propõe uma democracia consensual e deliberativa. A partir do estudo da política de uma pequena cidade, Mansbridge verifica que, ao menos em parte do tempo, a deliberação e a persuasão são capazes de quebrar as barreiras entre interesses presuntivamente opostos, cultivando ao mesmo tempo habilidades cívicas e empáticas.

Para os individualistas conservadores, essa visão de uma democracia participativa seria uma miragem. Quando o consenso legislativo aparece, provavelmente não passa de simples toma-lá-dá-cá. Quando a “democracia forte” toma a frente, faz isso à custa do direito das minorias ou da expropriação da propriedade privada. Na perspectiva individualista, quanto maior a parcela da vida social e econômica que o governo tenta influenciar, mais se afasta do ideal participativo e mais arrisca tornar a coletividade ingovernável. Caso se deseje uma democracia forte (um objetivo questionável para os teóricos da Escolha Pública), melhor seria ter um Estado fraco.

Contudo, essa é uma concepção excessivamente acanhada das possibilidades da política e do governo. Neste século, a expansão das restrições do Estado ao mercado caminhou lado a lado com a ampliação da província das liberdades pessoais. Emprego abundante, proteção contra o poder privado arbitrário através do seguro social e dos sindicatos, ampliação dos direitos civis e proteção contra calamidades ambientais forjadas pelos mercados *augmentaram* a segurança pessoal e a liberdade das pessoas comuns – não houve perda de liberdade. Ape-

sar do triunfalismo individualista de nossa época, na verdade não existe ocorrência histórica da famosa Rota da Servidão de F. A. Hayek, que se iniciaria com uma democracia estabelecida que, ao tentar um planejamento público excessivo, terminaria em tirania.<sup>36</sup> Os Estados totalitários – União Soviética, Alemanha nazista, Itália fascista, Japão imperial – de modo algum resultaram de Estados anteriormente democráticos, que tivessem mordido parcelas da economia maiores do que podiam mastigar. Todas eram sociedades em que a própria democracia já era fraca.

É realista imaginar, no final do século XX, um ambiente rejuvenescido para a participação democrática? Para começar, precisamos recuperar a idéia de que existe um espaço público que é mais do que a soma de interesses privados individuais. E precisamos reviver as trilhas para o envolvimento cívico.

O ato mais básico de participação cívica é votar. Consistentemente, os Estados Unidos têm apresentado os mais baixos índices de participação em eleições entre as principais democracias. Em 1992, apenas 38% dos cidadãos habilitados votaram para presidente. Em 1994, a revolução de Newt Gingrich foi desencadeada com magros 51% dos 39% de cidadãos habilitados que se deram ao trabalho de votar. O declínio constante do comparecimento eleitoral apresenta desequilíbrios de classe. As pessoas mais pobres são, em geral, mais pessimistas e cínicas sobre a possibilidade de haver eficácia na política; em momentos de desarranjo da democracia, são elas que primeiro tendem a abandonar o barco. Atualmente, as classes profissionais e empresariais votam em proporções aproximadamente semelhantes às da Europa ocidental. A taxa de comparecimento de pobres e operários é inferior a 20%. Isso dá aos mais ricos cerca de três votos efetivos para cada voto dos pobres.

O comparecimento eleitoral baixo resulta da erosão das instituições políticas, de um crescente cinismo acerca da possibilidade de a ação política levar a mudanças construtivas e, ainda, dos obstáculos à participação, que são maiores nos EUA do que em outras democracias. Quase singularmente, nos Estados Unidos exige-se um processo de duas etapas para o registro eleitoral. Isso foi introduzido na lei no fim do século XIX, ostensivamente para combater fraudes mas, também, para dificultar a participação eleitoral de trabalhadores. Os EUA votam numa terça-feira, dia que não é feriado de trabalho obrigatório. Um passo construtivo foi dado em 1994, quando, mesmo ante objeções insistentes da maioria dos republicanos, o Congresso aprovou a lei do “Motorista Eleitor”. Segundo a lei, todo cidadão que requisite carteira de motorista, benefícios assistenciais públicos e participe de outras transações que exijam prova de identidade e cidadania são automaticamente registrados como eleitores. Outro passo construtivo seria mudar o dia das eleições para sábado ou domingo.

No entanto, votar é apenas o ato mais elementar da cidadania. É também necessário renovar e ampliar as esferas da vida comunitária em que as pessoas

como havia a democracia liberalista  
e grandes países?

agem como cidadãos e não como consumidores. Hoje em dia, a tendência dominante é na direção oposta, com a privatização de instituições públicas e a usurpação do papel da praça pública pelo shopping center.

Uma abordagem útil seria ampliar os domínios em que as pessoas desempenhem papel cívico e não mercantil. O programa nacional de voluntariado do presidente Clinton, AmeriCorps, gasta montantes relativamente baixos, mas, compreensivelmente, sofre oposição dos republicanos conservadores. Tais iniciativas incubam valores cívicos e não mercantis. Um jovem que tenha passado um ano prestando assistência educacional em pardieiros, ou trabalhando com um grupo multirracial num programa recreacional ou de habitação, será ao crescer um pouquinho menos propício a tornar-se um individualista puro, que define a satisfação como faculdade empreendedora e que encara os pobres como perdedores que merecem sua sina. Outros domínios desse tipo são o Serviço de Saúde Pública [Public Health Service], o Corpo Urbano de Professores [Urban Teacher Corps] e o Corpo da Paz [Peace Corps].

Outra iniciativa promissora é a idéia do “júri de políticas”, em que cidadãos comuns são reunidos e convidados a resolver temas difíceis da política pública. Participei de um desses eventos, cujo tema era o déficit orçamentário. Funcionei como testemunha especializada liberal, opondo-me ao ex-deputado republicano Vin Weber, com o papel conservador. Cada um de nós era assessorado por uma equipe de especialistas em assuntos específicos. Doze pessoas comuns, que receberam como compensação a visita a Washington e honorários modestos, passaram quase uma semana enfiados em assuntos fiscais. No final do exercício, seu voto resultou em favor de reduções dos gastos militares, dotações maiores para a saúde e a educação, aumento de impostos para os ricos e redução, mas não eliminação, do déficit público. Entre outros, o Instituto Jefferson e o cientista político James Fishkin, da Universidade do Texas, têm patrocinado variantes desse modelo de participação e educação cívica.

Um dos inimigos do envolvimento cívico é a pressão do tempo. À medida que a sociedade foi se tornando mais mercantilizada e a distribuição de renda mais polarizada, a maioria das pessoas comuns passou a sofrer um terrível aperto de tempo. Quase não há tempo para harmonizar o trabalho com a família, quanto mais participar de atividades cívicas e políticas. De modo a recuperar o espaço cívico perdido para o mercado, seria necessário reapossar-se de, ao menos, parte desse tempo. Jornada de trabalho mais curta, licença-maternidade/paternidade obrigatória, benefícios pagos para a assistência à infância, deixariam mais tempo para a atividade cívica. Uma distribuição de renda mais igualitária também proporcionaria às pessoas a possibilidade efetiva de renunciar a parte de seus horários de trabalho em favor de eventos comunitários.

Presentemente, desenvolve-se um debate instrutivo entre a esquerda e a direita sobre a propriedade ideológica do setor voluntário [ou terceiro setor], que não é Estado nem mercado. Na década de 60, a participação comunitária constituía uma das causas importantes da New Left [Nova Esquerda]. Nos anos 70, nos escritos de Richard John Neuhaus, Peter Berger,<sup>37</sup> Michael Novak e Robert Woodson, entre outros, uma nova geração de conservadores apropriou-se de Tocqueville e passou a louvar os benefícios das associações voluntárias e das “instituições mediadoras” – Igreja, família, Little League [beisebol infantil], Associações de Pais e Mestres e, mesmo, sindicatos – como alternativas privadas ao Estado de bem-estar social.

Seriam o Estado e o mercado respectivamente o amigo ou o inimigo dessas instituições comunitárias benéficas? A direita pintava um retrato no qual o Estado de bem-estar social acuaría as associações de voluntariado e de benemerência. A New Left tinha, também, restrições ao Estado burocratizado de bem-estar social, mas valorizava a nova onda das instituições comunitárias – organizações antipobreza, associações para o desenvolvimento comunitário, conselhos de moradores autogovernados –, muitas das quais, na verdade, haviam sido criadas e subsidiadas pelo governo.

O debate não pode ser resolvido abstratamente. É preciso descer aos fatos. É bem possível que alguns instrumentos do Estado burocrático de bem-estar social operem em detrimento do voluntariado. Por outro lado, isso não é de todo mau. Fortalecido por um cheque da Seguridade Social e por uma carteirinha Medicare, o aposentado depende menos da sopa comunitária e tem mais tempo e autoconfiança para engajar-se na vida cívica da comunidade. Algumas das instituições cívicas privadas mais dinâmicas são aliadas das instituições públicas. As Associações de Pais e Mestres são adjuntas da instituição pública local por excelência, a escola. Os sindicatos, principais instituições de representação e participação direta dos trabalhadores, existem nos EUA sob a proteção da Lei Wagner, a qual (em princípio) os protege de retaliação por parte de empregadores. Nos últimos trinta anos, serviços sociais financiados publicamente têm crescentemente funcionado através de organismos comunitários sem fins lucrativos; a maioria desses organismos depende de uma mescla de energia voluntária local e fundos públicos.

Reciprocamente, boa parcela do voluntariado local resulta prejudicado pelos excessos do mercado. Para cada empresa que “adota uma escola”, patrocina um grupo de escoteiros ou organiza um clube de serviços composto por seus funcionários para limpar um pedaço da rodovia estadual que passa pela localidade, há outras que reduzem o seu comprometimento com instituições e serviços comunitários devido à pressão inexorável da *bottom line*, do resultado do

balanço. Um funcionário apreensivo quanto à estabilidade de seu emprego tem menos tempo ou inclinação para trabalhar voluntariamente na Little League. Os velhos tempos da empresa paternalista, ancorada na localidade e comprometida com a comunidade, cederam lugar a uma nova onda de corporações ausentes e controladas por acionistas, movidas pelos resultados trimestrais e que encaram a localidade como pouco mais que uma bandeira de conveniência. Tal tendência é emblemática de uma época em que as empresas se vêem livres de restrições regulatórias e de costumes e se comportam precisamente como as maximizadoras de lucros tão louvadas pela teoria do livre mercado puro.

Depois de mutilarem o Estado de serviço social durante mais de quinze anos, os conservadores esperaram em vão que a assistência caritativa privada assumisse as lacunas assim criadas. Ao contrário, os substitutos empresariais aos serviços sociais estão evaporando. Planos de aposentadoria privada cobrem uma parcela cada vez menor de empregados. A assistência à infância proporcionada pelo empregador continua a ser um objetivo elevado, mas uma realidade evanescente. Coletivamente, os lucros empresariais encontram-se em seu mais elevado patamar histórico mas, num ambiente desregulado e mercantilizado, a empresa individual vê-se sob implacáveis pressões concorrenciais – e tais benefícios parecem constituir acessórios impossíveis de pagar. É por isso que precisam ser fornecidos socialmente, caso se espere que sejam de fato providos. A empresa liberada da regulação vê-se também liberada de comprometimentos pré-mercado com a comunidade e a benemerência.

Hoje, a direita do livre mercado tem sua própria agenda de renovação cívica, que enfatiza os governos locais e as instituições voluntárias de mediação – Os Mil Pontos de Luz de George Bush. No final de 1995, o senador republicano de Indiana, Dan Coats, compôs um “Projeto para a Renovação Norte-americana” com dezenove pontos, em que propunha o emprego dos recursos e das políticas públicas para energizar a sociedade civil.<sup>38</sup> O plano incluía um crédito tributário de quinhentos dólares para doações a instituições de caridade – na prática, o governo reembolsaria os primeiros quinhentos dólares de quaisquer doações desse tipo; um crédito tributário de mesmo montante para aqueles que proporcionassem assistência domiciliar aos necessitados; *vouchers* para mulheres que dariam à luz crianças com as quais não desejassem ficar e quisessem fazê-lo em maternidades religiosas ou de benemerência; ainda outro crédito de imposto para subsidiar adoções; e programas-piloto federais de orientação, corporificados em “Role-Model Academies for At-risk Youth” [Academias para Jovens de Risco] e numa “Lei de Assistência por Parentesco” que realocaria crianças problemáticas nas casas de parentes, e não em abrigos para menores. Uma segunda lei obrigaria e subsidiaria o aconselhamento e um período compulsório de espera para casais com filhos e que quisessem divorciar-se.

Embora resolutamente conservador, o senador Coats viu-se inadvertidamente em ambos os lados do debate Estado-sociedade civil. De fato, o que ele propôs foi, patentemente, o uso do governo para dar corpo a (uma versão conservadora da) sociedade civil. Isso foi demais para os individualistas situados à sua direita. Num número especial da revista *Policy Review*, editada pela Fundação Heritage, diversos intelectuais conservadores bateram no plano de Coats. David Boaz, vice-presidente executivo do Instituto Cato, não mediu palavras:<sup>39</sup>

A natureza do governo não muda quando é encarregado de promover uma reengenharia social conservadora, em lugar de liberal. [...] Quase todas as leis levariam a um emaranhamento ainda maior do governo com as instituições da sociedade civil. [...] Apesar de tudo o que aprendemos sobre os fracassos do governo, parece que Coats simplesmente não entendeu nada. Sua proposta reflete a Washington construída por Roosevelt, a Washington em que basta ter uma boa idéia para se lançar um programa governamental. Mas, no final das contas, ou se acredita na liberdade individual, num governo limitado e em mercados livres ou se acaba por introduzir um Estado coercitivo em todos os aspectos da sociedade civil.

Tal é a filosofia pública predominante: os mercados se aperfeiçoam a si próprios, a “sociedade civil” existe de algum modo num estado da natureza independente do governo civil e mesmo esforços públicos no sentido de fortalecer famílias e associações familiares são, por definição, ilegítimos. Mas há boas evidências de que é um excesso de mercado, e não de Estado, que está matando a sociedade civil.

O cientista político Robert Putnam investigou o declínio generalizado do envolvimento cívico nos Estados Unidos, a que chama genericamente “capital social”.<sup>40</sup> Ele detectou uma firme redução da conectividade e da confiança social em todas as classes. Putnam desconsidera explicações populares, que atribuem o crescente cinismo popular a uma reação a traumas cívicos nacionais, como o assassinato de Kennedy, a Guerra do Vietnã e o caso Watergate. Em vez disso, verifica que a “longa geração cívica” que amadureceu na Grande Depressão e na Segunda Guerra Mundial, época em que o governo e a política contavam com legitimidade e prestígio maiores, não conseguiu transmitir seu capital social e seu envolvimento cívico para a geração seguinte. É interessante observar que o envolvimento cívico privado conheceu sua culminância durante o zênite do Estado de bem-estar social e da economia mista – talvez porque uma quantidade maior de pessoas não ricas conseguisse participar da vida cívica, e porque a própria política gozasse de uma legitimidade maior.

Para Putnam, um vilão singular é a televisão. De acordo com ele, o engajamento cívico começou a declinar ao mesmo tempo em que as audiências de TV começaram a crescer. Hoje em dia, o norte-americano médio assiste a quatro

horas de televisão por dia. Audiências elevadas de TV, conforme Putnam, apresentam correlação com o baixo envolvimento cívico e a diminuição da confiança mútua: “Tomando-se como variáveis o grau de educação, o nível de renda, a idade, a raça, o endereço, o status do trabalho e o sexo, em todos os casos assistir à TV se relaciona forte e negativamente com a confiança social e a pertinência a grupos, ao passo que, tomando-se a leitura de jornais, as mesmas correlações são positivas. No âmbito de todas as categorias educacionais, leitores ávidos são também avidamente gregários, ao passo que telespectadores ávidos tendem a ser solitários. [...] Em outras palavras, cada hora que se gasta em assistir à televisão associa-se a menos confiança social e menos pertinência a grupos [...]”.<sup>41</sup>

A televisão é tanto um emblema como a realidade de uma sociedade pesadamente mercantilizada. Audiências são montadas para vender produtos. Em concordância com o imperativo do mercado, de maximizar a utilidade, os comerciais de TV prometem a satisfação de impulsos hedonistas; contudo, essa satisfação é, com frequência, fugaz. O resultado é uma geração de surfistas de controle remoto com pouca fidelidade a programas, produtos ou rótulos partidários. Um garoto-propaganda pode produzir um impulso momentâneo para se comprar um produto, mas o resultado cumulativo é o cinismo. Como forma de aculturação, muito menos que educação cívica a TV comercial produz calorias vazias.

Em seu excelente livro, *Amusing Ourselves to Death* [Divertindo-nos até morrer], Neil Postman desenha um debate conceitual entre os dois grandes romancistas distópicos, [Aldous] Huxley e [George] Orwell.<sup>42</sup> Para Orwell, a tela de televisão é um instrumento direto de supervisão e jugo totalitário; ela tanto monitora os cidadãos comuns como transmite mensagens do Grande Irmão. A tirania de Huxley é mais insidiosa. Ao consumir a “Soma”, o povo se diverte até a morte; perde antigas liberdades, sem se dar conta da perda. Nossa Soma é a televisão.

Como assinalado por diversos analistas, a televisão promove uma forma particularmente passiva e estéril de política, ao simbolizar a experiência do mercado. Putnam sugere diversas maneiras diferentes com que a televisão esvazia o capital social, incluindo o consumo direto do tempo, a indução da passividade e do cinismo e a expulsão de atividades de lazer mais envolventes, que requerem mais esforços, mais desenvolvimento individual e um cultivo maior de habilidades sociais.

Se Putnam e Postman estão certos, as satisfações do mercado, levadas a extremos, expulsam de cena as satisfações da vida engajada de um povo livre e discernente. Se é que se pode apresentar reparos à crítica de Putnam, ela é leve demais em relação ao mercado e demasiadamente obcecada com a televisão, porque em essência deixa de lado a classe social. Num certo sentido, a mensagem de Putnam é de que, se estamos produzindo uma geração de vegetais televisivos, isso acontece por nossa própria culpa. Mas isso livra muito facilmente

de responsabilidade as forças econômicas dominantes da sociedade. O colapso das instituições cívicas tem um efeito desproporcionalmente negativo sobre os pobres e os membros das classes trabalhadoras, pois a política é o único espaço para a voz e a compensação de cidadãos que contam com poucos recursos materiais. Quanto mais o tecido social se esgarça, mais as pessoas com dinheiro podem comprar sua escapada na forma de escolas privadas, condomínios fechados ou patrulhados, clubes sociais privados e psicoterapia individual (sobre a qual um crítico acadêmico escreveu um livro cujo subtítulo é *The Purchase of Friendship* [A compra da amizade]). Quanto às pessoas com menor poder aquisitivo, satisfazem essas necessidades socialmente ou não satisfazem.

Há muito tem sido um lugar-comum da ciência política que os pobres dependem mais do que os ricos das instituições de representação política e cívica. Por exemplo, o declínio do sindicalismo nos EUA tem um impacto particularmente negativo no capital social e na influência política dos cidadãos trabalhadores. A maioria das pesquisas mostra que as pessoas mais pobres já são menos engajadas socialmente, devido a pressões de tempo e a uma passividade e um cinismo mais elevados. Em muitas comunidades trabalhadoras, as principais instituições de conectividade social e voz democrática são as igrejas e sindicatos. Ambos declinam. É sintomático que a decomposição das instituições políticas e cívicas dos trabalhadores ocorra numa época em que o mercado é hegemônico.

Sidney Verba, outro importante estudioso da vida cívica, relata em seu último livro, escrito em colaboração com Kay Lehman Scholzman e Henry E. Brady,<sup>43</sup> que a “desigualdade participativa” se acelera e é altamente relacionada à classe social. Na conclusão de uma investigação empírica enciclopédica a respeito da participação cívica, eles relatam:<sup>44</sup>

Nossos dados mostram sistematicamente que os estímulos à participação são desequilibrados na direção dos grupos mais privilegiados da sociedade. [...] As vozes dos bem-educados e dos bem-dotados materialmente – e, portanto, daqueles que contam com outras características politicamente relevantes, associadas ao privilégio econômico e educacional – soam mais alto. [...]

A desigualdade de atividades parece mais pronunciada nos Estados Unidos do que em outras democracias. Ademais, parece mais pronunciada no domínio político em relação a atividades não políticas. [...] Enquanto persistirem desigualdades educacionais e de renda – e o desequilíbrio de renda tornou-se mais pronunciado ultimamente –, enquanto os empregos continuarem a distribuir de forma estratificada as oportunidades de praticar habilidades cívicas, os indivíduos continuarão a ter acesso a estoques muito diferentes de fatores participativos.

Desde o início da década de 70 a ampliação das desigualdades tem sido associada ao crescimento da mercantilização. Em linguagem simples, isso quer dizer que muitas coisas que antes constituíam amenidades sociais básicas hoje dependem do poder de compra privado, crescentemente desigual. O aumento recente do tempo consumido pelo trabalho, associado às tensões ampliadas trazidas pela necessidade de ajustar a vida profissional à vida familiar, parecem à primeira vista característicos das classes profissionais em ascensão. No entanto, as classes sociais mais altas podem pagar por babás que moram em casa, o que talvez tire dos filhos um tempo qualitativamente mais significativo com os pais mas, ao menos, dá origem a um cuidado confiável e seguro o resto do tempo. Pessoas com menos recursos precisam recorrer a improvisações inconstantes, arriscando os filhos a maus-tratos e a descuido, e submetendo os pais a tensões extremas. Esse aumento das pressões de tempo também suprime o que um amigo europeu chama de “terceira vida” – os aspectos da vida que não se constroem em torno do trabalho ou da família, mas de uma sociabilidade afirmativa da vida.<sup>45</sup>

Depois que dois candidatos a ocupar a função de procurador-geral [*attorney general*] do presidente Clinton tiveram que desistir porque não haviam pago impostos de seguridade social referente ao trabalho de babás, o reverendo Jesse Jackson observou sarcasticamente que, na comunidade negra, as pessoas não precisam de babás – elas usam as vovós.\* É uma boa ilustração de como os grupos de baixa renda dependem de redes informais de ajuda mútua, enquanto a classe alta compra um produto. Contudo, à medida que os ricos se tornam mais ricos e os pobres empobrecem ainda mais, e comunidades antes estáveis de trabalhadores se transformam em pardieiros, essas redes de famílias estendidas se enfraquecem. Em suma, a deterioração cívica e as tensões crescentes associadas às mudanças sociais e econômicas dos últimos vinte anos não se distribuíram uniformemente, mas se desequilibraram fortemente de acordo com a classe social.

#### A REINVENÇÃO DO GOVERNO

Além de advogarem a revitalização da política e a recomposição do tecido da sociedade civil, aqueles que acreditam numa economia mista recorrem necessariamente ao governo. Contudo, a moda dos mercados é tão forte que, além dos conservadores, muitos dos que são relativamente liberais esforçam-se por denegrir o governo. O primeiro presidente eleito recentemente cuja campanha alertava sobre os excessos do governo federal não foi Ronald Reagan, mas Jimmy Carter. De modo semelhante, o presidente Clinton venceu as eleições

(\*) Aqui o original faz um jogo de palavras com *nannies* (babás) e *grannies* (vovós). (N. T.)

apresentando-se como um tipo diferente de democrata – presumivelmente, diferente de seus predecessores, que viam o governo como contrapeso ao mercado e como instrumento para a melhoria coletiva. Em seu discurso sobre o Estado da União de 1996 [em que os presidentes fazem um balanço do ano que passou], Clinton declarou enfaticamente que “acabou a era do governo gigante”.

No final de 1995, participei de um painel junto com o senador John Kerry, de Massachusetts, que conduzia uma campanha difícil pela reeleição. A audiência era formada por três comitês municipais do Partido Democrata – na maioria, ativistas liberais. Em 1994, o outro senador do Estado, o também democrata Edward Kennedy, se reelegera com uma diferença de dezessete pontos percentuais sobre seu oponente, numa campanha em que abraçara deliberadamente temas liberais, como a defesa de dotações orçamentárias sociais e soluções para a renda de famílias de trabalhadores. Em contraste, Kerry parecia definir-se como um tipo diferente de democrata. A certa altura, perguntou retoricamente: “Quem, nos Estados Unidos, é a favor de mais regulação?”

Naquela mesma semana, as páginas dos jornais estavam repletas de reportagens sobre HMOs com fins lucrativos que pagavam comissões secretas a médicos coniventes para que estes não indicassem pacientes a especialistas, de companhias de seguros que vendiam informações confidenciais e de companhias farmacêuticas que colocavam no mercado remédios inseguros ou não testados. Acontece que milhões de norte-americanos esperam que a regulação os proteja das agressões oportunistas do mercado puro. Não ajuda quando advogados nominais da economia mista fazem soar trombetas de insegurança.

A adoção, por Clinton, do tema da “Reinvenção do Governo” pareceu inicialmente uma alternativa bem-vinda ao ponto de vista da direita de que o governo não faria nada direito. A idéia se inspirava pesadamente no best-seller-surpresa de 1992 de David Osborne e Ted Gaebler, que tinha o mesmo título [*Reinventing Government*].<sup>46</sup> Osborne tornou-se assessor de Clinton na Casa Branca e a Reinvenção do Governo institucionalizou-se na forma da “Revisão Nacional de Desempenho” [*National Performance Review*] encabeçada pelo vice-presidente Al Gore – uma campanha de alto a baixo para conferir maior eficiência ao governo.

O livro de Osborne e Gaebler é emblemático do impulso neoliberal. Parcialmente, trata-se de uma defesa da noção de que o governo desempenha um papel fundamental na estabilização de uma economia necessariamente mista e, em parte, uma adoção da idéia da moda, de que o próprio governo deveria tornar-se mais empreendedor, flexível e (inevitavelmente) mercantil. Os autores começam por declarar (em negrito) que, “Em primeiro lugar, acreditamos profundamente no governo”. No entanto, a partir daí, passam a advogar um governo menos burocrático e preso a regras e mais empreendedor. A maior parte do livro é um apelo pela liberação da criatividade dos servidores públicos e por sua

responsabilização por resultados e não por obediência formal a regulamentos. Apresentam-se incontáveis exemplos de órgãos modelares, que haviam feito exatamente isso.

A Revisão Nacional de Desempenho de Gore começou nesse espírito. Porém, na sua maior parte incorporou-se descuidadamente à onda geral de desmoralização do governo, gabando-se de quanta papelada havia sido eliminada e de quanto os orçamentos haviam sido reduzidos, em vez de contribuir para a defesa filosófica de uma economia mista, de um setor público mais dinâmico e criativo e do fortalecimento do moral dos servidores públicos. Estranhamente, o relatório parcial de Gore sobre a Revisão Nacional de Desempenho, *Common Sense Government* [Governo do bom senso], divulgado em setembro de 1995, foi publicado comercialmente numa edição da Random House com introdução de Philip K. Howard, autor de *The Death of Common Sense* [A morte do bom senso],<sup>47</sup> um grosseiro ataque genérico à regulação governamental. O relatório de Gore encerra-se com um apelo por mais privatizações e mais concorrência, citando como exemplo os parcialmente privatizados Correios. “Os Correios estão melhorando em parte porque agora precisam concorrer com a UPS e a FedEx? Certamente. Essa concorrência será capaz de melhorar o desempenho de outras operações do governo voltadas para a prestação de serviços? É Claro.”<sup>48</sup>

Como costuma acontecer, esse tipo de propaganda deixa de fora boa parte da história. Necessariamente, os Correios mantêm monopólio sobre a correspondência de primeira classe. É obrigado a fornecer um serviço postal universal a todos os endereços norte-americanos, de modo a atingir um objetivo de política pública, não de mercado. Isso implica necessariamente subsídios cruzados, o que viola os princípios de formação de preços do mercado. É verdade que os Correios concorrem com a FedEx e a UPS em serviços de encomendas, mas não de modo justo. Graças a *lobby* da FedEx e da UPS, os Correios são proibidos de oferecer tarifas diferenciadas pela quantidade, o que significa que as duas empresas privadas ficam com quase todo o lucrativo mercado empresarial. Mesmo o governo federal usa a FedEx e não os Correios para entregas rápidas, porque regulações impostas pelos concorrentes privados proíbem os Correios de firmar contratos com o governo a preços competitivos. Pode ser que o mercado faça o serviço barato, mas frequentemente faz jogo sujo.

O esforço de modernização e enxugamento do governo, sem recair em ataques a este, é forçosamente um equilíbrio delicado. A idéia de introduzir a concorrência no setor público é de modo geral salutar, mas a concorrência pode ter um certo significado ideológico se seu propósito é incrementar a eficiência e outro, muito diferente, se a intenção é retirar do governo recursos necessários. Crescentemente, o governo depende de empresas privadas contratadas para conduzir programas públicos em territórios variados como a coleta de lixo, serviços sociais e presídios. Diversos críticos de iniciativas de privatização torna-

ram claro que as eficiências proclamadas são dissipadas quando o governo perde sua competência básica de supervisionar a empresa contratada; isso faz o monopólio público meramente ser substituído por um monopólio privado *de facto*. Em muitas localidades, a empresa privada dominante de coleta de lixo, de transporte escolar ou de presídio simplesmente expulsa os concorrentes.

Muitas vezes a economia de custos aparentemente obtida pela privatização mostra ser apenas uma transferência de custos. Investiguei pessoalmente a privatização dos serviços de ambulância dos subúrbios de Boston. O custo real de operação de uma ambulância é aproximadamente comparável, não importa se o operador é o poder público ou uma empresa privada. A principal diferença é que os operadores privados são mais agressivos na cobrança às companhias de seguro-saúde. Contudo, as ambulâncias privadas evitam a cidade de Boston, que tem altas concentrações de pessoas sem seguro. O contribuinte dos subúrbios economiza, pois sua municipalidade não mais precisa da parte do imposto necessária para manter ambulâncias. Mas não há ganho líquido para a “eficiência” ou para a sociedade.

Outros candidatos à privatização, como presídios, são acompanhados de questões públicas que vão além da eficiência econômica. O monopólio estatal da justiça criminal tem sido uma das colunas mestras de uma sociedade moderna e democrática. As evidências de que penitenciárias privadas de fato economizam dinheiro são incertas. Mas mesmo se esse for o caso, desejamos realmente submeter partes do sistema de justiça criminal a contratos privados? Embora em princípio os proprietários de presídios privados funcionem como agentes do Estado, não há modo de evitar a privatização de certos atos discricionários que influenciam a liberdade (ou sua privação) de cidadãos. Numa crítica à privatização de presídios, John Donahue cita o chefe de uma casa de detenção privada que tentava garantir que não havia abuso de autoridade por parte de seus guardas: “Eu supervisiono toda ação disciplinar; eu sou a Corte Suprema”.<sup>49</sup>

A Fundação Ford e a Escola de Governo John F. Kennedy concedem uma série de prêmios anuais para a inovação e a criatividade no governo. O subtexto desse esforço é bastante diferente do Contract with America de Newt Gingrich, e mesmo da Revisão Nacional de Desempenho do vice-presidente Gore. Baseia-se na noção de que o governo é necessário e que, com um pouco de encorajamento e recursos adequados, pode tornar-se bem mais responsável e satisfatório, tanto para seus consumidores públicos como para as pessoas que nele trabalham. Um dos vencedores do prêmio de 1995 foi o projeto da OSHA citado no Capítulo 8. A OSHA mostrou que se pode conseguir bastante conformidade a normas por meio da autocertificação, desde que planos efetivos estejam vigorando e que os empregados estejam envolvidos no policiamento. O recurso escasso – inspetores do governo – fica reservado para as fábricas mais sujas, mais arriscadas e com os piores históricos de segurança. Essa inovação fez com que

→  
Correios  
FedEx

privatização correios

todos ganhassem. Empresas com bons históricos escapam das regulações burocráticas. Aquelas com históricos ruins são submetidas a um escrutínio mais próximo e recebem incentivos para melhorar. Os empregados recebem mais poder. E os funcionários da OSHA são redirecionados para um trabalho útil, em vez de manipular papelada.

Outro exemplo dúbio é o movimento pela escolha de escola pública. Oponentes conservadores da prestação direta de serviços governamentais pretendem substituir as escolas públicas por instituições privadas mantidas por *vouchers*. Empresas com fins lucrativos, como o Projeto Edison de Chris Whittle, fazem *lobby* em favor dessa inovação. No entanto, um sistema público baseado em *vouchers* tem conseqüências distributivas. Famílias mais ricas podem receber o *voucher* e suplementá-lo com recursos próprios, ao passo que famílias de trabalhadores ficam apenas com o valor do *voucher*. Tal sistema permite que as escolas privadas se tornem parasitas do sistema público, deixando recursos declinantes para os estudantes que custam mais caro. Um meio-termo defensável seria alguma escolha no âmbito do sistema público, o que introduziria inovação e concorrência construtiva sem desviar recursos públicos para fora do sistema. Dependendo de como a experimentação com o sistema de ensino seja estruturada, os resultados poderão tanto ser a promoção de inovações e de uma nova energia como a instituição de uma burocracia privada rival.

O governo social-democrata sueco lançou diversos experimentos que permitem a empresas privadas oferecer lances para concorrer com projetos de certos organismos do setor público. Isso encoraja os órgãos públicos a se tornarem mais inovativos – e o que acontece é que, com freqüência, o órgão vence a concorrência. Ocorre que os sociais-democratas são advogados inflexíveis de uma economia mista e de uma administração pública forte e, assim, têm grande cuidado em tornar claro que a intenção é obter serviços públicos mais eficazes, e não denegrir o papel do governo.

Ainda outro tema muito dúbio é o da “restituição” [*devolution*] – a idéia de se fazer o governo retornar a um nível mais próximo ao povo. Em princípio, isso faz muito sentido. Seus defensores recentes mais entusiasmados foram os integrantes da New Left dos anos 60. Sua versão conservadora corrente substitui responsabilidades federais por responsabilizações em bloco; isso resulta principalmente numa transferência de ônus relacionados a problemas sociais para os Estados e cidades, que são por sua vez subtraídos de recursos fiscais adequados.

Desde o New Deal, muitas intervenções sociais têm sido assumidas pelo governo federal, seja porque os Estados e Municípios carecessem de recursos fiscais ou da competência administrativa para lidar com eles, seja porque reformas se encontrassem bloqueadas pelo poder de elites econômicas locais entrincheiradas. “Devolver” esses problemas para níveis de governo mal equipados para lidar com eles – no mesmo instante em que os níveis inferiores da administração

têm negados recursos adequados – é lançar-se num jogo de cartas marcadas em que, primeiro, se retiram recursos do governo e, depois, este é julgado terminalmente incompetente. Os defensores ocasionais da presença do governo deveriam pensar duas vezes antes de adotar essa fórmula. A restituição de algumas funções públicas faz bastante sentido, desde que combinada com recursos nacionais e financiamento adequado. Nas democracias industriais avançadas, o governo corresponde atualmente a uma média de 40% do PIB. Nos EUA é pouco superior a 30%, enquanto na Escandinávia chega a 60%. Essa faixa corresponde, evidentemente, a um teto aceitável. A maioria das pessoas quer um equilíbrio entre renda privada e serviços providos coletivamente. Há hoje pouco apoio popular nos EUA para aumentos substanciais nas despesas do governo, mas o apoio é ainda menor à eliminação dos principais programas governamentais. No entanto, à medida que os gastos públicos se estabilizam, e mesmo se reduzem, continua a existir a necessidade do governo, seja como fórum deliberativo, seja como fonte de estabilização econômica, regulação e atendimento de necessidades coletivas. Enfraquecer o governo ou transformar a maioria de suas funções em contratos privados não é torná-lo mais eficiente. É claro que o governo não pode fazer tudo, mas tampouco podem os mercados privados. Como vimos, enquanto diversas formas de disciplina fiscal podem incrementar a eficiência do governo, a maior parte daquilo que o governo faz permanece necessariamente fora de uma lógica de mercado baseada no poder aquisitivo privado e na maximização de lucros.

## CONCLUSÃO

Atingimos mais de duas décadas de celebração dos mercados e de vilipêndio ao governo. Isso se tem dado como resultado de uma aliança entre economistas do livre mercado, seus aliados em outras ciências sociais e na imprensa, conservadores ideológicos e *lobbies* empresariais que buscam livrar-se da regulação pública. Trata-se de uma aliança muito poderosa, apesar de fornecer um retrato fantástico do funcionamento da sociedade.

Como se tentou ilustrar neste livro, os argumentos em favor do mercado são muito mais ambíguos do que insistem seus proponentes. Alguns domínios permanecem inerentemente além do alcance do mercado. Pertencem à província dos direitos, os quais, por definição, não podem ser alienados ou vendidos. Entre eles estão a santidade da pessoa de cada um (seres humanos não podem ser vendidos, não importa quão grande seja o seu desespero); a proibição de trocas comerciais envolvendo o voto ou o cargo eletivo, a livre expressão, as profissões, honrarias e prêmios, o serviço militar e certos produtos – como drogas ilegais e armas, que a sociedade considera demasiadamente perigosas para trocas privadas. Embora pos-

samos discordar aqui e ali quanto a detalhes, acreditamos que esses princípios devam ser mantidos – mesmo sabendo que eles às vezes são violados.

Tais pressupostos têm pouco a ver com a “eficiência”, mas tudo com a boa sociedade. Violá-los dificilmente levaria a uma prosperidade maior, ou a uma liberdade ampliada. O fato de o mercado persistir em buscar modos de trazer tais trocas para o comércio comum dá uma idéia de quão poderoso é seu impulso e por que ele precisa necessariamente ser restringido.

Outras incursões são mais insidiosas. Conflitos de interesses na pesquisa científica, na medicina, nas finanças, no Direito, no jornalismo, na administração pública e em outras posições de confiança derivam invariavelmente do fato de indivíduos descumprirem normas legais ou costumeiras, originadas fora do mercado, em troca de compensação financeira. Uma sociedade que acredite que o mercado é sempre o árbitro mais eficiente e a fonte da máxima eficiência e liberdade estará perigosamente cega a tais violações. Tentará resolver esses conflitos buscando modos de mercantilizar quase tudo.

Mesmo em domínios mais estreitamente econômicos, há muita coisa que os mercados fazem bem, mas não conseguem ser perfeitamente auto-reguladores. Frequentemente levam ao cerceamento da liberdade pessoal e da segurança econômica, que não é menos dolorosa por resultar de uma autoridade privada e não pública. Os mercados transbordam para domínios aos quais não pertencem. Percebe-se isso olhando-se para mercados reais, não para modelos.

Como os mercados não são perfeitamente autocorretivos, a única trava para seus excessos precisa vir de instituições extramercado. Estas residem em valores diferentes dos de mercado e em uma afiliação que transcende o simples hedonismo e a maximização do lucro. Para moderar o mercado é preciso recuperar a sociedade civil e o governo, tornando claro que governo e vitalidade civil são aliados e não adversários. Essa tarefa, por sua vez, necessita de uma política mais efetiva, tanto como símbolo de um povo livre e democrático, quanto como contrapeso necessário para as pretensões exageradas a respeito dos mercados. Caso se queira equilibrar os mercados com outros objetivos sociais, isso exige um eleitorado informado e engajado, bem como instituições políticas saudáveis e legítimas.

Nenhuma sociedade real atingiu o ideal preconizado pelos individualistas. Quanto mais a sociedade dos EUA aproximar-se dessa visão, maiores serão as resistências que se apresentarão. Uma sociedade transformada em imenso leilão não resultaria numa democracia que valesse a pena. E, economicamente, seria bem menos atraente do que seus entusiastas imaginam. Devemos desconfiar dessa utopia, como já desconfiamos de outras. Não é preciso que tudo seja posto à venda.

vel, de que todos os mercados funcionam, exceto um: o mercado do seguro de responsabilização". Croley e Hanson, "What Liability Crisis?", 72, n. 185.

77. Ver Richard A. Epstein, "The Unintended Revolution in Products Liability Law", *Cardozo Law Review* 10 (1988): 2193; ver também Epstein, *Bargaining with the State* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

78. Troyen Brennan et al., "Incidence of Adverse Events and Negligence in Hospitalized Patients: Results of the Harvard Medical Practice Study", *The New England Journal of Medicine* (7 de fevereiro de 1991): 370-84.

79. Public Citizen Health Research Group, "Ranking of Serious Doctor Disciplinary Actions", *Health Letter* (maio 1995), 8.

80. Ver James F. Holzer, "The Advent of Professional Standards for Professional Liability", *Quality Review Bulletin* 16, n.º 2 (fevereiro 1990).

81. Gary T. Schwartz, "Product Liability and medical Malpractice", em Huber e Litan, *Liability Maze*, 75.

82. Num artigo em que manifestam posição crítica em relação ao litígio judicial em torno da responsabilização por falhas de produtos, W. Kip Viscusi e Michael J. Moore informam que uma pesquisa ampla, conduzida pela Conference Board, revelou que 36% dos que responderam informaram que custos de responsabilização os levaram a tirar produtos de linha e outros 30% disseram que preocupações com a questão os desencorajou a lançar determinados produtos novos. No entanto, 35% atribuíram às pressões oriundas da responsabilização efeito favorável sobre a melhoria da qualidade de produtos e 33% informaram que tais preocupações os levaram a aumentar a segurança de toda a linha de produtos. Viscusi e Moore, "An Industrial Profile of the Links between Product Liability and Innovation", em Litan e Huber, *Liability Maze*, 81.

83. Norman Myers e Julian L. Simon, *Scarcity or Abundance* (Nova York: W. W. Norton, 1993), especialmente pp. 205-6.

84. Easterbrook, *Moment on the Earth*.

85. Minha exposição sobre a história da legislação referente à chuva ácida acompanha Nancy Kete, "The Politics of Markets: The Acid Rain Control Policy in the 1990 Clean Air Act Amendments" (Tese de doutoramento, Johns Hopkins University, 1993).

86. Idem, 118.

87. Em ibidem, 220, informa-se que nove Estados situados no Meio-Oeste e vizinhança respondiam por 65% do total nacional da poluição por SO<sub>2</sub>.

88. Ibidem, 290.

89. Hahn e Stavins, "Incentive-Based Environmental Regulation".

90. Terry L. Anderson e Donald R. Leal, *Free Market Environmentalism* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1991), 154, apud Kete, "Politics of Markets", 2.

91. Kete, "Politics of Markets", 170.

#### 9. MERCADOS E POLÍTICA (pp. 413-52)

1. Douglass C. North, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development* 17, n.º 9 (1989): 1319-32, 1323.

2. Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984), xv.

3. Ralf Dahrendorf, "A Precarious Balance: Economic Opportunity, Civil Society, and Political Liberty", *The Responsive Community* (verão 1995): 13-39.

4. Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, *The Federalist* (Nova York: The Modern Library, 1962 [1788]), 454.

5. Woodrow Wilson, *Constitutional Government* (Boston: Houghton Mifflin, 1885).

6. James A. Morone, "Hidden Complications", *The American Prospect*, verão 1992, 40-9, 47.

7. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Nova York: Harper & Brothers, 1957).

8. James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

9. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).

10. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values* (Nova York: John Wiley & Sons, 1951; 2ª ed. rev. New Haven: Yale University Press, 1963).

11. Ver V. O. Key, Jr., *Politics, Parties, and Pressure Groups* (Nova York: Thomas Y. Crowell Co., 1963 [1942]).

12. Downs, *Economic Theory of Democracy*, 215.

13. Idem, 10.

14. Buchanan e Tullock, *Calculus of Consent*, 73.

15. James Buchanan, "The Economic Theory of Politics Reborn", *Challenge* 31, n.º 2 (1988): 4-10, 8.

16. Arrow, *Social Choice*.

17. Olson, *Logic of Collective Action*, 2.

18. Sobre os argumentos que a Escolha Pública emprega para isso, ver William N. Eskridge, "Politics without Romance: Implications of Public Choice Theory for Statutory Interpretation", *Virginia Law Review* 74, n.º 2 (março 1988): 275-98; ver também Frank Easterbrook, "Statutes' Domains", *University of Chicago Law Review* 50 (1983): 533, 544-7.

19. Ver discussão em Steven Kelman, "Public Choice, Public Spirit", *Public Interest* 87 (primavera 1987): 80-94.

20. Dennis C. Mueller, *Public Choice ii* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 245, apud Donald P. Green e Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory* (New Haven: Yale University Press, 1994), 3.

21. Green e Shapiro, *Pathologies of Rational Choice*, 3.

22. Daniel A. Farber e Philip P. Frickey, *Law and Public Choice* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

23. Citado em Kelman, "Public Choice, Public Spirit".

24. O leitor interessado numa desconstrução mais sistemática da teoria da Escolha Pública deve consultar duas excelentes críticas recentes: Green e Shapiro, *Pathologies of Rational Choice*; Farber e Frickey, *Law and Public Choice*.

25. James A. Morone, *The Democratic Wish* (Nova York: Basic Books, 1990).

26. No esquema abaixo são representadas diferentes perspectivas teóricas em relação a um Estado forte e uma política democrática forte. Situa a época progressista no quadrante Estado Forte-Política Fraca, devido ao impulso de despolitizar diversos assuntos e atribuí-los à decisão de

tecnocratas. Estranhamente, muitos dos principais progressistas daquela época também procuraram expandir a democracia direta, sem perceber a contradição.

#### POLÍTICA

	<i>Forte</i>	<i>Forte</i> New Deal Great Society européia sociais-democratas	<i>Fraca</i> Hamilton época progressista Extremo Oriente autoritários
ESTADO	<i>Fraco</i>	lockeanos antifederalistas jacksonianos	teóricos da Escolha Pública

27. Hanna Pitkin, "Justice: Relating Public and Private", *Political Theory* 9: 327, 344-5, apud Frank Michelman, "Law's Republic", *Yale Law Journal* 97, n° 8 (julho 1988): 1503-4.
28. Buchanan, "Economic Theory of Politics".
29. Lindblom, *Politics and Markets*.
30. Thomas Ferguson, *Golden Rule, The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), 28.
31. Neil Postman, *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business* (Nova York: Viking Penguin, 1984), 87-8.
32. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*.
33. Em Morone, *Democratic Wish*, 40.
34. Ver discussão em Barber, *Strong Democracy*, 15.
35. Idem, 117.
36. F. A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press, 1944).
37. Ver Peter Berger e Richard John Neuhaus, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1977).
38. Senador Dan Coats, David Boaz et al., "Can Congress Revive Civil Society?", *Policy Review* 24 (janeiro-fevereiro 1996): 25-33.
39. Idem, 32-3.
40. Robert D. Putnam, "The Strange Disappearance of Civic America", *The American Prospect* 24 (inverno 1996): 34-49.
41. Idem, 47-8.
42. Postman, *Amusing Ourselves to Death*.
43. Sidney Verba, Kay Lehman Scholzman e Henry E. Brady, *Voice and Equality* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).
44. Idem, 512-3 e 533.
45. Schor, *The Overworked American*.
46. David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992), xii.

47. Philip K. Howard, *The Death of Common Sense* (Nova York: Random House, 1994).

48. Al Gore, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less* (Nova York: Random House, 1995), 139.

49. John D. Donahue, "Prisons for Profit: Public Justice, Private Interests" (Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 1988), 23.