

Eficiência vs Democracia: raízes teóricas do conflito

Marcus Vinicius Rossi da Rocha

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Marcus.hulk@gmail.com

O trabalho proposto investiga as raízes teóricas do institucionalismo da escolha racional e suas limitações diante da agenda democrática. Através de uma metodologia de revisão da literatura pertinente, pretendemos mostrar como a ciência política da segunda metade do século XX incorporou, através da Teoria da Escolha Pública, certa agenda das ciências econômicas (a Teoria do Equilíbrio Geral), posteriormente transformada em agenda de reforma institucional ao longo dos anos 90 (o neoliberalismo). Ao investigar as raízes teóricas do individualismo metodológico a partir dessa vertente, salientamos as contradições geradas na ciência política contemporânea, em especial na voltada à análise de políticas públicas.

Reforma do Estado – neoinstitucionalismo – políticas públicas

INTRODUÇÃO: A DEMOCRACIA COMO ENCRUZILHADA

As democracias contemporâneas são formadas por elementos contraditórios. O'Donnel, em seu célebre artigo (1998), argumenta que essa fusão histórica confere as particularidades de cada regime. A maneira como as tradições republicanas, liberais e democráticas se combinam em cada país e em cada época fornece as particularidades de cada poliarquia, suas fraquezas e virtudes.

Essas tradições trazem consigo uma agenda normativa sobre o melhor desenho institucional para a o desenvolvimento ideal da sociedade. São ideias que alimentam a agenda de reformas institucionais, mas cujos fundamentos e limitações nem sempre são compreendidos. O objetivo desse artigo é resenhar alguns pressupostos do liberalismo que o colocam em conflito com democracia. Argumentamos que as duas agendas de reforma tem fundamentos em tradições teóricas distintas que tem convivido e orientado a construção de políticas públicas e mudança institucional no Brasil, em direção a distintos mecanismos de governança. Especificamente, trata-se de uma variante particular de liberalismo e de um desenvolvimento particular de democracia. A primeira, cética com relação à democracia e o papel do Estado; a segunda, insatisfeita com as limitações de uma democracia apenas formal, restrita ao direito ao voto e com ambições de promover a igualdade material.

A origem desse conflito é bem localizada por Reis, para quem a *public choice* tende “considerar os problemas que tem tradicionalmente sido tratados pela ciência política ou a sociologia política convencional como o *locus* da irracionalidade na vida social e política, como a região em que forças e comportamentos não-rationais se manifestam.” (REIS, 2000, p. 48). Se é verdade que liberalismo e democracia são tendências por vezes contraditórias, essa contradição se tornou ainda mais aguda no Brasil, a partir dos anos 90. O componente liberal, que se consolida pela matriz neoliberal na gestão pública, persiste junto à afirmação de uma democracia substantiva.

Enquadramos o trabalho no marco teórico da Ciência Política que busca os mecanismos envolvidos no processo de mudança institucional (*cf.* PIERSON, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). As instituições não mudariam apenas através de choques exógenos repentinos, como os modelos de equilíbrio pontuado descrevem. Elas mudariam também de forma gradual e endógena.

Destaca-se, nesse processo de mudança, o papel desempenhado pelas ideias, tratadas como variável independente do processo de mudança institucional. Schmidt (2010), por exemplo, considera o “institucionalismo discursivo” como um quarto institucionalismo, em adição aos três “clássicos”: da escolha racional, sociológico e histórico (TAYLOR; HALL, 2003).

POLIARQUIAS: CRIAÇÕES CONTRADITÓRIAS

Para Guillermo O'Donnell (1998), os países latinoamericanos, com a consolidação de eleições livres e justas, após encerradas as ditaduras militares da segunda metade do século XX, alcançaram desenvolver a dimensão de “*accountability* vertical”. A realização de eleições periódicas garante que esses países

[...] são *democráticos*, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações. Mas a fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis. (O'DONNELL, 1998, p. 30).

Essa fragilidade decorre da formação tríplice das poliarquias ocidentais, formadas pela síntese de três tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo. Porém alguns pressupostos básicos de cada tradição podem ser incompatíveis com os das outras. O liberalismo político introduziu a noção de que alguns direitos não devem ser ameaçados por nenhum poder, sobretudo o do Estado. Já o componente republicano

[...] identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei [...], mesmo que à custa de sacrificar os interesses privados dos mandatários. Ambas as tradições, a liberal e a republicana, propõem uma distinção crucial entre as esferas pública e privada. (O'DONNELL, 1998, p. 30).

Ambas as tradições fundam-se na separação entre esfera pública e esfera privada. Porém, enquanto para o liberalismo “a área do desenvolvimento próprio e pleno da vida humana é a esfera privada” (O'DONNELL, 1998, p. 31); para o republicanismo esse espaço é a esfera pública. A tradição democrática, no entanto, possui caráter monista, e ignora o dualismo da distinção entre público e privado.

A forma como os três elementos e o Estado combinam-se ao longo da história define as particularidades institucionais de cada poliarquia. Essa síntese complexa, não é estanque, nem pacífica. “Muitas lutas políticas podem ser lidas como disputas sobre qual deveria ser a combinação mais apropriada em um dado momento em um dado país.” (p. 38).

Desde que a Inglaterra e, posteriormente, França e Estados Unidos, lançaram as bases do que são as modernas poliarquias, com seus sistemas de governo tripartite e constituições liberais, a cada nova poliarquia que se intenciona criar, são os casos clássicos que servem de modelo. Para O'Donnell, origina-se daí “o transplante de constituições e legislações” (p. 38) com a esperança de

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

impulsionar os países, sobretudo do leste e do sul, em direção à modernidade política e econômica.

Reis (2000), também aponta o conflito que o Estado carrega, opondo uma definição de democracia minimalista (política, ou, nas palavras de O'Donnell, restrita aos mecanismos de *accountability vertical*) ao desafio de construção institucional inerentes à consolidação da democracia.

INSTITUIÇÕES: AGENDA DE PESQUISA E DE REFORMAS

Emmette Redford, ao tomar posse como presidente da American Political Science Association (APSA), em 1961, enfatizou as mudanças pelas quais havia passado a disciplina. Naquele momento, estava claro que o pós-guerras havia sido um momento de efervescência intelectual e que

[...] we are constantly drawn toward two poles in a dual quest. We would like to find verifiable propositions or working assumptions about political activity which, like the law of gravity or the laws of motions, transcend time, and technology and culture variations. (...) our search is for reality, for the substance rather than the mere forms of political activity. (REDFORD, 1961, p. 755)

A crítica, está claro, dirigia-se ao formalismo do que viria a ser caracterizado posteriormente como “velho institucionalismo”. Tal paradigma, dominante na ciência política americana até o início dos anos 1950, caracterizava-se pela análise da letra fria da lei e das organizações. Essa abordagem era influenciada diretamente pela filosofia do direito e possuía um forte viés normativo, na medida em que uma boa instituição poderia ser exportada para outros países.

Quando Redford toma posse como presidente da APSA, o comportamentalismo já contava 17 anos de existência. Seu marco inicial, o trabalho de Paul Lazarsfeld e colaboradores do *Bureau of Applied Social Research* da Universidade de Columbia, foi elaborado em 1944 e é considerado o primeiro estudo acadêmico de uma eleição baseado nos eleitores individuais. (GOODING; KLINGEMANN, 1996, p. 223).

Por volta do mesmo período, duas outras linhas tratavam de incorporar o indivíduo e suas preferências como o *locus* privilegiado de análise das ciências sociais:

The American National Election Study series and the work of Campbell, Converse, Miller and Stokes (1960) trace their origins to fieldwork conducted in the 1948 election. And economic theories of democracy have a genesis which dates, perhaps most notably, to the work of Anthony Downs (1957). Taken together, these efforts have established three schools of research: the political sociology tradition that flowed from the work of the

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Bureau of Applied Research at Columbia, the political psychology tradition with origins at the University of Michigan's Center for Survey Research, and the political economy tradition which seriously began to apply concepts of rationality and self-interest to the study of citizen behavior. (GOODING; KLINGEMANN, 1996, p. 223)

Para Easton (1962, p. 7), as principais características do movimento behaviorista são a) busca por regularidades, b) verificação empírica, c) técnicas de pesquisa rigorosas, d) quantificação, e) Valores, f) sistematização. g) precedência da ciência sobre os usos sociais de seus resultados, h) integração com outras ciências.

As características do comportamentalismo transformaram-se em legado para a disciplina, e influenciaram diretamente o “Novo Institucionalismo”. Somit e Tanenhaus chamam atenção para esse fato ainda em 1967:

O behaviorismo tornou os cientistas políticos mais autoconscientes e mais autocríticos, mais atentos à teoria analítica, ao desenho da pesquisa e às técnicas quantitativas. [Isso significa] [...] que ao menos alguns fenômenos políticos importantes poderiam ser explicados mediante leis empíricas verificadas, enquadradas em um conjunto de axiomas correlatos.” (SOMIT; TANENHAUS, 1967, p. 229, *apud* PERES, 2008).

A matriz teórica neoinstitucionalista consolidou-se nos anos 80, mas já em 1969 David Easton abria seu discurso de posse como presidente da American Political Science Association anunciando que

A new revolution is under way in American political Science. The Last revolution -behaviorism- has scarcely been completed before it has been overtaken by the increasing social and political crisis felt within our discipline in the form of a new conflict in the throes of which we now find ourselves. This new and latest challenge is directed against a developing behavioral orthodoxy. This challenge I shall call the post-behavioral revolution. (EASTON, 1969, p. 1051)

A “nova revolução” a qual Easton se referia era, na verdade, o retorno das variáveis institucionais como foco de atenção da Ciência Política americana. Taylor e Hall (2003) a dividem em três versões, na Ciência Política: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico.

O institucionalismo da escolha racional desenvolveu-se a partir da nova economia das organizações e de autores como Oliver Williamson e North. Inicialmente, os teóricos dessa linha debruçaram-se sobre as regras de funcionamento do Congresso americano, na forma como elas afetam o comportamento dos legisladores. Taylor e Hall afirmam que, mesmo tratando-se de uma escola que abriga variantes e debates internos, é possível identificar quatro premissas básicas comuns que caracterizam o institucionalismo da escolha racional. Em primeiro lugar, o pressuposto de que os agentes buscam maximizar lucros, através de comportamentos utilitarista e calculistas, Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

através dos quais os atores atuam estrategicamente.

Em segundo lugar, a compreensão da vida política como uma série de dilemas da ação coletiva, situações nas quais indivíduos, buscando a satisfação das próprias preferências tenderiam a resultados subótimos para a coletividade. Esses resultados seriam alcançados devido à inexistência de arranjos institucionais capazes de permitir a circulação de informações e a adoção de estratégias comuns. Tais dilemas são exemplificados em modelos clássicos como o “dilema do prisioneiro” e a “tragédia dos comuns”.

Em terceiro lugar, a noção de que os atores posicionam-se estrategicamente em situações coletivas, considerando as ações que esperam dos demais atores. O papel das instituições nesse contexto seria estruturar essa interação, influenciando a agenda, disponibilizando informações, reduzindo incertezas e propiciando “ganhos de troca”. A origem das instituições estaria em algum tipo de acordo entre os atores interessados em ampliar ganhos competitivos e reduzir custos de transação.

O institucionalismo sociológico surgiu na sociologia das organizações. O objetivo principal dos seus teóricos era romper com a dicotomia existente as organizações do tipo burocrático e o mundo de valores culturais. Segundo essa vertente, muitos dos elementos presentes nas instituições se originariam pelos mesmos processos que dão origem a práticas culturais em geral, e não necessariamente por que seriam as mais racionais e eficazes. Em um conceito amplo, essa multifacetada vertente define instituições como formais e informais, igualmente capazes de estruturar o comportamento dos indivíduos.

O institucionalismo histórico surgiu a partir de escolas predominantes nas décadas de 60 e 70, como as teorias pluralistas, cuja análise da vida política focava a competição entre grupos; ou marxistas, que faziam uma leitura estrutural-funcionalista das relações políticas. Um dos marcos desta corrente é a publicação de *“Bring the State Back In”*. A partir da publicação da obra, desenvolveu-se uma agenda de pesquisa que se tornou dominante dentro da área, o chamado “neoinstitucionalismo histórico”, que se contrapunha a

[...] society-centered ways of explaining politics and governmental activities were especially characteristic of the pluralist and structure-functionalist perspectives predominant in political science and sociology in the United States during the 1950s and 1960s. In these perspectives, the state was considered to be an old-fashioned concept, associated with dry and dusty legal-formalist studies of nationally particular constitutional principles. (SKOCPOL, 1985, p. 4).

As instituições são definidas de forma global, como o conjunto de normas, protocolos, e convenções inerentes às comunidades econômicas e políticas. Os teóricos do institucionalismo histórico tendem a associar instituições às regras e normas editadas por organizações formais. As Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

instituições teriam um papel mais importante que outras variáveis na medida em que não somente modelam as estratégias e metas dos atores, como também mediam as suas relações de cooperação e conflito, estruturando a agência humana e os processos políticos.

Dessa forma, as instituições seriam um elemento privilegiado, mas sem negligenciar outras variáveis como cálculo e cultura. “Ao focalizar os traços institucionais intermédios da vida política, o institucionalismo provê teoricamente a ponte entre os agentes humanos que fazem a história e as circunstâncias sob as quais eles são capazes de fazê-lo” (STEINMO; THELEN, 1994). Embora reservem um papel de destaque às instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que sejam o único fator relevante. Ao invés disso, procuram colocá-las em uma “[...] cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias.” (TAYLOR; HALL, 2003, p. 203).

As instituições, apesar da maioria das definições enfocar suas características de permanência, mudam. Para Mahoney e Thelen (2010, p. 1) “Once created, institutions often change in subtle and gradual ways over time”. Mudança incremental que, ao longo do tempo, pode alterar significativamente os resultados. Afirmção que não é fácil de aceitar a partir das teorias tradicionais sobre o efeito das instituições. As três principais correntes do neoinstitucionalismo (HALL; TAYLOR, 2003) são insuficientes para explicar o fenômeno da mudança institucional (PIERSON, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). Essas correntes enfocam a mudança institucional sobretudo a partir de choque exógenos que provocam reconfigurações radicais no desenho institucional. Já a proposta de Mahoney e Thelen (2010) considera como

[...] a power-distributional approach to institutions, common in historical institutionalism and present as well in some strands of sociological and rational-choice institutionalism, provides a basic motor for change.” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4)

Além dos três neoinstitucionalismo clássicos, consideramos também as ideias, que podem, conforme Schimidt (2010) ser tratadas como um quarto institucionalismo. Se a mudança institucional gradual depende não apenas das características institucionais, mas também dos atores e de suas estratégias, faz sentido localizar no esquema proposto por Mahoney e Thelen (2010) as ideias que norteiam suas visões de políticas públicas e instituições.

Despite many other differences, nearly all definitions of institutions treat them as relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously. The idea of persistence of some kind is virtually built into the very definition of an institution. This is true for sociological, rational-choice, and historical-institutional approaches alike. (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4)

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

IDEIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas, segundo John (1999, *apud* Faria, 2003), apesar de contar com grande número de abordagens e esquemas, pode ser dividida em cinco grandes vertentes analíticas:

(1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento. (FARIA, 2003, p. 22)

Howlet, Ramesh e Pearl (2013) destacam para a limitação de restringir a análise de políticas públicas aos elementos estritamente estruturais ou individuais. Para os autores,

Muita teorização recente reflete esse sentimento de que tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, grupos e classes engajados no processo político certamente tem seus próprios interesses, mas o modo como os interpretam e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são moderados pelos fatores institucionais e pelas ideias. (HOWLET; RAMESH; PEARL, p. 59, 2013)

Campbell (1998, p. 8), propõe um modelo de classificação das ideias, conforme o papel que exercem na formulação de políticas públicas. As ideias seriam classificadas em ideias como programas, ideias como paradigmas, ideias como sentimentos públicos e ideias como *frames* (figura 1).

Types of Ideas and their effects on policy making		
	Concepts and Theories in the Foreground of the Policy Debate	Underlying Assumptions in the background of the Policy Debate
Cognitive Level	Programs	Paradigms
Normative Level	Frames	Public Sentiments

Fonte: CAMPBELL, 1994, p. 377.

Ideias programáticas ajudam os atores a vislumbrar soluções concretas para os problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas. “They are often presented in policy briefs, position papers, advisory memos to policy makers and congressional testimony.” (CAMPBELL, 1998, p. 9). Os atores recorrem a essas ideias consiente e deliberadamente (CAMPBELL, 1998, p. 9).

Paradigmas constituem um amplo constrangimento cognitivo (CAMPBELL, 1998, p. 12) no amplo espectro de soluções que os atores consideram úteis na solução de problemas. Ao contrário Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

das ideias programáticas, de caráter preciso e concreto, articulado de forma visível e consciente, os paradigmas são articulados de forma inconsciente:

[...] paradigms generally reside in their cognitive backgrounds as underlying theoretical and ontological assumptions about how the world works. Insofar as economic policy is concerned, they are typically revealed in core economics curricula in graduate schools, seminal theoretical texts and other abstract academic publications written by esteemed scholars. (CAMPBELL, 1998, p. 12).

Ideias classificadas como sentimentos públicos restringem a amplitude normativa de soluções que são vistas como politicamente aceitáveis. Soluções instrumentais efetivas (como em ideias de tipo programa) não serão seriamente consideradas se não possuírem legitimidade política.

Public sentiment consists of broad-based attitudes and normative assumptions about what is desirable or not. Because public sentiment covers such a wide range of issues, it does not necessarily constitute a coherent, consistent set of issue positions, i.e., broad-based sentiment in one issue area may contradict that in another. In contrast to paradigms, which are assumptions held by policy makers and experts, public sentiments are assumptions held by large segments of the general public.” (CAMPBELL, 1998, p. 15)

Frames (ou estruturas simbólicas) são ideias que fornecem aos atores símbolos e conceitos aceitáveis em determinadas situações.

Frames appear typically in the public pronouncements of policy makers and their aids, such as sound bites, campaign speeches, press releases and other very public statements designed to muster public support for policy proposals. Frequently the repertoires from which framers select symbols and concepts are precisely the values and opinions that are reflected in public sentiment in the first place. In this regard, actors intentionally appropriate and manipulate public sentiments for their own purposes.” (CAMPBELL, 1998, p. 17)

GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO MERCADO

A abordagem de mercados -dominante no campo da economia- sustenta que uma economia baseada apenas em mercados competitivos é a forma mais eficiente de promover o desenvolvimento e o bem-estar em uma sociedade. Para Fiani (2011) a abordagem de mercados não é de fato uma teoria econômica. Trata-se de uma posição política no debate sobre desenvolvimento que alcançou impulso no início dos anos 80, com os governos Thatcher e Reagan no Reino Unido e nos Estados Unidos, respectivamente.

Para a Teoria do Equilíbrio Geral, desenvolvida originalmente por Walras, e modernamente por Arrow e Debreu (FIANI, 2011), uma alocação de recursos eficiente é aquela na qual a produção

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

de bens é determinada pelo valor que as pessoas lhes atribuem. Se o valor pago corresponde exatamente ao custo, a alocação é eficiente. Se as pessoas pagam mais do que o custo, a oferta é insuficiente; se pagam menos, a oferta será excessiva. Nos dois últimos casos, a alocação foi ineficiente, pois os custos de produção diferem daqueles que seriam estabelecidos unicamente pelas preferências individuais.

Trata-se na sua origem de modelo dedutivo matemático de alto grau de abstração que extrapola pressupostos sobre comportamento microeconômico para processos macro. Contudo, como destaca Fiani (2011, p. 23)

Nem na sua formulação original por Marie-Éspirit-Léon Walras, nem nos seus desenvolvimentos mais modernos, a Teoria do Equilíbrio Geral foi elaborada visando a estudar questões de desenvolvimento econômico. Ela foi elaborada e desenvolvida com o objetivo de analisar as propriedades ideais de um sistema econômico organizado por meio de mercados.

A alocação ineficiente decorreria sobretudo da interferência do governo na economia. O subdesenvolvimento seria gerado sobretudo pelos entraves colocados pelo Estado ao livre funcionamento do mercado. Ao conceder subsídio a um determinado setor, por exemplo, o Estado permite que a produção dessa atividade seja maior do que seria no mercado. Não por acaso, a política econômica baseada nessa visão prescreverá, como remédio à crise dos anos 80 nos países em desenvolvimento, a liberalização dos mercados, a desregulação de setores inteiros da economia e a privatização de empresas públicas. Dessa forma, a fixação de preços na economia, incluindo as taxas de câmbio e juros, representem a alocação livre de recursos de acordo com as necessidades de vendedores e compradores.

A AFIRMAÇÃO DA ABORDAGEM DE MERCADOS COMO ENGENHARIA INSTITUCIONAL

A agenda política e econômica que se convencionou chamar de neoliberal afirmou-se no rastro da ascensão da Nova Direita, movimento de renovação do pensamento conservador cujos expoentes foram os governos Reagan e Thatcher. A crise econômica dos anos 70 e o esgotamento do modelo econômico keynesiano e do sistema de Bretton-Woods abriu caminho para a crítica à social-democracia a partir da retomada do pensamento liberal do século XIX. Todaro e Smith (2011, p. 126), definem esse momento como uma contrarrevolução neoclássica na teoria econômica e nas políticas públicas.

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

The neoliberals argue that by permitting competitive free markets to flourish, privatizing state-owned enterprises, promoting free trade and export expansion, welcoming investors from developed countries, and eliminating the plethora of government regulations and price distortions in factor, product, and financial markets, both economic efficiency and economic growth will be stimulated. (TODARO; SMITH, 2011, p. 127)

Essa contrarrevolução envolve, na verdade, um conjunto heterogêneo de propostas teóricas e normativas. Abarca debates filosóficos sobre a liberdade, justiça social ou a tentativa de aplicar métodos da economia neoclássica à análise de processos políticos. Nem mesmo a defesa do estado mínimo, tida como um ponto comum às abordagens liberais tem um tratamento homogêneo. Neste trabalho, busca-se precisar o conceito, a partir de uma de suas vertentes mais influentes - e extremos- nas políticas públicas, a Teoria da Escolha Pública (TEP).

A TEP surge entre os anos 50 e 60, a partir do trabalho dos economistas James Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olson e Anthony Downs, entre outros, da universidade de Virgínia, nos EUA. Trata-se de um ramo da Teoria da Escolha Racional, paradigma que tornou-se amplamente influente nas ciências sociais a partir da década de 60. É caracterizado genericamente pela aplicação de pressupostos da economia neoclássica ao comportamento humano.

Os teóricos da Escolha Pública buscam no individualismo metodológico, nos métodos da economia neoclássica e na teoria dos jogos modelos explicativos para os processos políticos. A TEP tem o mercado como modelo ideal de funcionamento da sociedade e considera a regulação desses pelos governos como uma ameaça às liberdades individuais. A visão da escola sobre o processo eleitoral em democracias capitalistas tem sua formulação mais famosa na obra de Anthony Downs, para quem a democracia se assemelha a um mercado político. Da mesma forma que o “*homo economicus*”, o político em busca de eleição também atuaria para alcançar seus objetivos individuais (poder e prestígio derivados do cargo público), em troca dos quais venderia políticas públicas. Do outro lado do balcão, os eleitores atuariam racionalmente, votando em partidos cujas políticas públicas tenham impacto positivo sobre suas rendas.

Politicians use government resources to consolidate and maintain positions of power and authority. Bureaucrats and public officials use their positions to extract bribes from rent-seeking citizens and to operate protected businesses on the side. Finally, states use their power to confiscate private property from individuals. The net result is not only a misallocation of resources but also a general reduction in individual freedoms. The conclusion, therefore, is that minimal government is the best government. (TODARO; SMITH, 2011, p. 128)

Os políticos teriam fortes incentivos para aumentar os gastos públicos e a intervenção estatal na economia em favor de grupos de interesse organizados; bem como para implementar políticas fiscais e monetárias irresponsáveis no curto prazo, visando a aumentar a renda e o emprego em

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

períodos pré-eleitorais. A explosão de demandas segmentadas dos grupos organizados teria efeitos negativos sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda. Logo, governos intervencionistas tenderiam a favorecer grupos organizados e poderosos pois “a atividade destes últimos é função direta dos 'lucros' esperados da participação política” (BUCHANAN E TULLOCK, 1965 *apud* BORGES, 2001). Os mercados privados seriam mais eficientes, pois tenderiam ao equilíbrio e imporiam menos custos de decisão aos agentes. O quadro pessimista traçado pelos teóricos da TEP leva à conclusão de que para eles a “democracia é ineficiente e a política um desperdício” (BORGES, 2001, p. 171).

No início dos anos 90, após a “década perdida” e a queda do Muro de Berlim, as teorias de corte neoliberal incidiram com peso sobre governos dos países em desenvolvimento. Isso se deu através do chamado “Consenso de Washington”. A expressão foi cunhada pelo economista John Williamson, no livro “*Latin American Adjustment: How Much has happened?*”, publicado em 1990. O conceito designa a afirmação de um novo “*establishment*” intelectual neoliberal, formado a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos economistas neoclássicos formuladores da teoria das expectativas racionais (Robert Lucas e Thomas Sargent) e da Teoria da Escolha Pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essa abordagem teórica, partilhada pelas agências multilaterais sediadas em Washington, tais como a Secretaria do Tesouro, pelo FED (o banco central americano), pelo Departamento de Estado americanos, pelos ministérios das finanças dos demais países do G-7 e pelos presidentes dos maiores bancos internacionais, tornou-se muito influente entre a elite política e econômica da América Latina.

ARRANJOS DE GOVERNANÇA

A moderna economia das organizações, com expoentes como Oliver Williamson e Douglass North, possui estreita relação com o chamado “institucionalismo da escolha racional”, mas compreende que os mercados não são mecanismos de governança ideais para todas as situações. Para essa abordagem, a promoção do desenvolvimento econômico passa pela adoção de arranjos e ambientes institucionais que promovam a cooperação e diminuam custos de transação. O papel das instituições é prover estruturas que incentivem a economia “*as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline.*” (NORTH, 1991, p. 97), Ou seja, instituições promovem a cooperação ou o conflito, pois

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

The organizations that come into existence will reflect the opportunities provided by the institutional matrix. That is, if the institutional framework rewards piracy then piratical organizations will come into existence; and if the institutional framework rewards productive activities then organizations -firms- will come into existence to engage in productive activities.” (NORTH, 1994, p. 361)

Fica claro que para para North (1991, 1994) e Williamson (1986), o desenvolvimento não ocorrerá de forma espontânea, cooperativa ou harmoniosa (FIANI, 2011, p. 93). Surge daí a importância das estruturas de governança, definidas como “a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas” (WILLIAMSON, 1986, p. 105, *apud* FIANI, 2011, pag. 93). As estruturas de governança especificam as regras, os agentes e o tipo de interação que podem ocorrer.

Para Williamson, existem diferentes estruturas de governança: as estruturas de mercado, as hierárquicas e as híbridas. Estruturas de governança de mercado são aquelas que possuem apenas regras gerais, atribuídas indistintamente a qualquer transação que dentro dessa estrutura ocorra. As únicas instituições necessárias para o funcionamento das estruturas de mercado são legislações sobre contratos e direito de propriedade, suficiente para que os agentes busquem equilíbrio. A adaptação a eventuais distorções é feita de forma autônoma, pois vendedores e compradores respondem a eles de forma independente, racional e espontânea, produzindo, assim alocação eficiente de recursos e promovendo o desenvolvimento.

O outro extremo de estrutura de governança é a estrutura hierárquica. A decisão aqui não se dá por adaptação autônoma, mas pela autoridade. Assim são tomadas as decisões na administração pública direta, por exemplo. Os incentivos individuais são praticamente ausentes, e os controles administrativos e hierárquicos, fortes. Em situações de incerteza e de racionalidade limitada, a adaptação coordenada dos agentes pode ser mais adequada e eficiente do que a coordenação bilateral ou multilateral.

ATRIBUTOS	ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA		
	Mercado	híbridas	hierárquicas
Incentivos	fortes	moderados	ausentes
Controles administrativos	ausentes	moderados	fortes
Adaptação autônoma	forte	moderada	ausente
Adaptação coordenada	ausente	moderada	forte

Fonte: WILLIAMSON, 1996, *apud* FIANI, 2011, pag. 101.

DEMOCRACIA: ALÉM DA CONTESTAÇÃO E DA OPOSIÇÃO

A mais comum definição de democracia parte da tradição de Schumpeter e Dahl. Essa definição minimalista parte de uma definição procedural mínima de democracia baseada fundamentalmente na existência de eleições livres e competitivas, e na existência de direitos civis e políticos. Para Charles Tilly (2007), “Observers of democracy and democratization generally choose, implicitly or explicitly, among four main types of definitions: constitutional, substantive, procedural, and process-oriented” (TILLY, 2007, p. 7).

Para Tilly, a formação dos Estados europeus está vinculada à dinâmica das guerras e à capacidade de extrair impostos dos cidadãos, de forma que “exércitos nacionais permanentes, estados nacionais e governo direto originaram-se um do outro” (TILLY, 1996, p. 169). Tilly (2007) relaciona mudanças na capacidade do Estado, entendida como “*the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections*” (TILLY, 2007, p. 16), com processos de democratização e desdemocratização.

Diferentes níveis de capacidades estatais interferem em processos de democratização e desdemocratização a partir de três eixos: “a) aumento ou diminuição da integração entre redes interpessoais de confiança e políticas públicas. b) Aumento ou diminuição do insulamento em relação a políticas públicas das maiores desigualdades categóricas ao redor das quais os cidadãos organizam suas vidas cotidianas; c) Aumento ou diminuição na autonomia dos centros de poder como senhores da guerra, cadeias de patronagem, exércitos e instituições religiosas em relação às políticas públicas. Os processos de democratização, argumenta Tilly (2007, p. 23), consistem em aumentar a integração de redes de confiança em políticas públicas, aumentar o insulamento de políticas públicas das desigualdades categóricas e diminuição da autonomia de centros de poder em relação a políticas públicas.

Referências

- BORGES, André. Democracia vs. Eficiência: A Teoria da Escolha Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, p. 159-179, 2003.
- BRESSER-PREREIRA, Luis Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, nov./dez. 1999.
- BUCHANAN, James and TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**: Logical Foundations of Constitutional Positive Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- BUCHANAN, James. **Public Choice**: The Origins and Development of a Research Program. George Mason University: Center for Study of Public Choice, 2003.
- GOMIDE, Alexandre; Pires, Roberta. **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
- CHANG, Ha-Joon. **Maus Samaritanos**: O mito do Livre Mercado e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- _____. **Chutando a Escada**: A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2003.
- CAMPBELL, John. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. **Theory and Society**, v. 27, n.5. p. 377-409, 1998.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- EASTON, David. The New Revolution in Political Science. **American Political Science Review**, v. 63, n. 04, p. 1051-1061, dez. 1969.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 46, p. 21-29. fev. 2003.
- FERNANDES, Cândido Luiz de Lima. A Revivescência do Liberalismo nos anos 80: as experiências americana e inglesa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 23, p. 7-28, 1995.
- FERNANDES, Antonio Sergio; BORGES, André. Idéias fora do Lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Brasília, v. 14, n. 46, p. 13-37, 2009.
- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito**: Instituições e desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Janeiro: Elsevier, 2011.

GOODING, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (Ed.). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três Versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HOWLETT, Michael; Ramesh, M.; PERL, Anthony. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAHONEY, James; TEHLEN, Kathleen (org.). **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University press, 2010.

MARCH, James; OLSEN, Johan. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MENDES PEREIRA, João Márcio. **O Banco mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro: 1944-2008**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

NORTH, Douglas. **Structure and Change in Economic History**. Nova York: W. W. Norton & Co, 1981.

_____, Douglass. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, dez 1991.

_____. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, n.3, p. 359-368, dez. 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p.26-54, 1998.

PERES, Paulo. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, nº 68, p. 53-72, Jan. 2008.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

REDFORD, Emmette. Reflections on a discipline. **American Political Science Review**, v. 55, n. 04, p. 755-762, dez. 1961.

REIS, Fabio Wanderley. **Mercado e Utopia: Teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2000.

REZENDE, Flávio Cunha. **Os Leviatãs Estão Fora do Lugar**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

211, 1996.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003.

TODARO, Michael; SMITH, Stephen. **Economic Development**. Boston: Addison Wesley, 2011.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (org.). **Latin American Adjustment: how much has happened**. Washington, DC: Institute of International Economics, 1990.