

O MITO DO FRACASSO DA DEMOCRACIA

Leia também:

O Horror Político
Jacques Généreux

O Fim da Democracia
Jean-Marie Guéhenno

A Ilusão Econômica
Emmanuel Todd

DONALD A. WITTMAN
Professor de Economia na Universidade da Califórnia

O MITO DO FRACASSO DA DEMOCRACIA

*Por que as Instituições Políticas
São Eficientes*

Tradução
Alvaro de Sá
&
Renata Eugênia Alves de Lima

EM MEMÓRIA DE MEUS PAIS

Copyright © 1995, University of Chicago
Todos os direitos reservados

Capa: Simone Villas-Boas

Editoração: Art Line

1999
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO

Agradecimentos 9

1 Introdução: A Metáfora do Mercado 11

PARTE I

FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A EFICIÊNCIA NOS MERCADOS POLÍTICOS

2 O Eleitor Informado 23

3 A Competição no Mercado Eleitoral e o Controle do Comportamento Oportunista 39

4 Os Custos de Transação e o Projeto das Instituições Governamentais 57

5 *Homo Economicus versus Homo Psychologicus*: Por que a Psicologia Cognitiva Não Explica a Política na Democracia 68

PARTE II

A ORGANIZAÇÃO DOS MERCADOS POLÍTICOS

6 Mercados Legislativos e Organização 109

7 Grupos de Pressão 127

8 Mercados Burocráticos: Por que as Burocracias Governamentais São Eficientes e Não Muito Grandes 144

9 O Mercado para Regulamentação 187

10 A Constituição como um Contrato Social Ótimo e o Papel dos Custos de Transação no Projeto Constitucional 198

11 O Princípio da Maioria e a Agregação Preferencial 245

12 Distribuição de Riqueza Econômica e Poder Político 260

PARTE III

METODOLOGIA

13 A Verificação da Teoria 287

14 Epílogo: O Ônus da Prova 303

Referências 307

AGRADECIMENTOS

Em diversos jogos, os primeiros movimentos dão grandes vantagens, mas na atividade intelectual a vantagem fica com os últimos pesquisadores, que têm um espaço livre para criticar seus antecessores. Neste livro tive muito prazer criticando meus predecessores. Neste ponto, gostaria de agradecer a todos os pesquisadores cujas idéias se mostraram tão atraentes, que fui forçado a enfrentar seus argumentos de forma séria. Minhas réplicas loquazes escondiam o fato de ter trabalhado duramente para minar seu trabalho. Espero que neste jogo seqüencial de conhecimento, o meu trabalho também provoque reações. Na era do E-mail, você pode enviar seus pensamentos para wittman@cats.ucsc.edu.

Algumas idéias que aparecem neste livro são baseadas nos meus trabalhos previamente publicados: “Pressure Group Size and the Politics of Income Redistribution”, *Social Choice and Welfare* 6 (1989): 275-86; “Why Democracies Produce Efficient Results”, *Journal of Political Economy* 97 (1989): 1395-1422; “The Constitution as an Optimal Social Contract”, em B. Grofman e D. Wittman (orgs.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism* (Nova York: Agathon Press, 1989), 73-84; “Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice”, em K. Monroe (org.), *The Economic Approach to Politics* (Nova York: HarperCollins, 1991), 405-32

Gostaria também de agradecer ao organizador da série, Ben Page, por seu apoio, e a todos os que fizeram comentários sobre as diversas partes do meu manuscrito.

Finalmente, gostaria de agradecer à Universidade do Senado Acadêmico da Califórnia por financiar uma parte da pesquisa.

INTRODUÇÃO: A METÁFORA DO MERCADO

A maioria das controvérsias das ciências sociais são, afinal de contas, argumentos sobre a natureza do mercado. Os sociólogos marxistas acreditam que tanto o mercado econômico, como o político são caracterizados por falta de informação: consumidores e eleitores possivelmente irracionais que são explorados por fornecedores monopolistas de mercadorias e políticas. Os economistas contemporâneos, em geral, e os economistas conservadores, em particular, afirmam que os mercados econômicos são eficientes, mas que os mercados políticos são distorcidos por eleitores indiferentes, lobistas poderosos e burocratas entrincheirados. Neste livro, defendo que há uma terceira alternativa — tanto os mercados políticos como os econômicos funcionam bem.¹

Mostro que os mercados democráticos são organizados para promover resultados de maximização de riqueza, que esses mercados são altamente competitivos e que os empresários políticos e burocráticos são recompensados por um comportamento eficiente.² Demonstro que quase todos os argumentos alegando que os mercados econômicos são eficientes aplicam-se igualmente bem aos mercados políticos democráticos, e, inversamente, que os modelos econômicos do fracasso do mercado político não são válidos mais do que os argumentos análogos para o fracasso do mercado econômico. Este livro faz uma tentativa para: (1) curar a esquizofrenia que acomete a maioria dos economistas, que acreditam que os mercados econômicos funcionam bem, mas que os mercados políticos funcionam mal; (2) superar a cegueira de muitos sociólogos relativamente às implicações entre o comportamento racional e a competição, (3) ajudar a ciência política (um campo onde não existe uma compreensão coerente dos fenômenos democráticos) para desenvolver uma abordagem teórica consistente. Doravante, o peso da prova cairá sobre aqueles que argumentam que os mercados políticos democráticos são ineficientes.³

Este livro também examina a distribuição de poder político. Ainda que não alegue haver uma distribuição uniforme de poder político entre todos os membros de uma sociedade democrática, sustento que o grau de poder exercido pelas burocracias, corporações, presidentes de comissões do Congresso e grupos de pressão, tais como a Associação Nacional do Rifle, foram altamente exageradas.

Se minha tese for aceita, a natureza da análise econômica do comportamento político será alterada. Em lugar de procurarmos exemplos de fracasso do mercado político, a energia intelectual deveria estar focalizada sobre um projeto de organização ótima. Assim, este livro também desenvolve uma teoria de resposta institucional. Mostro como as várias instituições políticas, tais como os partidos políticos, as reputações dos candidatos e a estrutura do governo, surgem para mitigar o potencial de problemas do agente principal num sistema democrático.

A ESTRUTURA DO ARGUMENTO

Os mercados eficientes tendem a contar com participantes informados e racionais, numa matriz de competição com direitos de propriedade bem definidos e facilmente transferíveis. Virtualmente

todos os modelos de fracasso do mercado político (ineficácia) presumem implícita ou explicitamente que falta uma ou mais dessas características. Nos capítulos 2-5 (parte I), sustento o inverso — que os mercados democráticos têm, na verdade, qualidades tipicamente associadas às dos mercados eficientes. O capítulo 2 mostra como o comportamento dos candidatos e a resposta dos eleitores amenizam o problema da “ignorância do eleitor racional”. O capítulo 3 demonstra como a competição pelos cargos políticos reduz o potencial de oportunismo dos políticos. O capítulo 4 mostra como as instituições políticas reduzem o custo de transação, encorajando assim a permuta eficiente dos direitos políticos. O capítulo 5 expõe que os participantes do processo político agem racionalmente.

Na parte II, levo em consideração a organização dos mercados políticos particulares. Mostro como o Congresso supera os problemas do localismo (cap. 6), e demonstro ainda que os efeitos nefastos dos grupos de pressão têm sido exagerados (cap. 7) e que as burocracias nem confundem, nem tiram vantagem do poder do monopólio (cap. 8). No capítulo 9, debruço-me sobre o zoneamento eleitoral e sobre as juntas de zoneamento, um exemplo freqüente de fracasso do mercado político e demonstro por que o zoneamento tem probabilidade de ser eficiente. O capítulo 10 analisa a Constituição como um contrato social ótimo, enquanto o capítulo 11 sugere que alguns “problemas”, na maioria regendo as preferências de agregação, são facilmente superados pelos mercados políticos. O capítulo 12 solapa grande parte do trabalho anterior sobre o “distributivismo político”.

A parte III é devotada aos assuntos metodológicos. Aponto erros nos testes empíricos anteriores e reformulo uma agenda empírica.

Resumindo, este livro desenvolve uma teoria da mão invisível dos mercados democráticos eficientes e proporciona uma moldura analítica para encontrar os erros dos modelos do fracasso do mercado político. Ataca as verdades sagradas da esquerda, da direita e do centro e produz uma agenda de pesquisa para o estudo dos mercados democráticos e sua organização.

EFICIÊNCIA E MAXIMIZAÇÃO DA RIQUEZA

Antes de prosseguir com a análise, é útil explicar o que entendo como eficiência e maximização da riqueza. O conceito de eficiência usado neste livro é aquele da maximização da riqueza, ou o “ótimo de Pareto” na estrita acepção do termo, em vez do “ótimo de Pareto” no seu sentido mais lato. Uma situação envolvendo interesses é um “ótimo de Pareto” se o bem-estar de uma pessoa não puder ser aumentado a menos que o bem-estar de outra seja diminuído. É possível afirmar que, seja qual for aquela situação, ela é um “ótimo de Pareto”, tornando o conceito virtualmente sem efeito como um critério. Consideremos, por exemplo, um monopólio que limita artificialmente a produção aumentando demais os preços. Os textos econômicos sugerem que o governo poderia forçar o monopolista a abaixar seu preço para um nível competitivo e, ao mesmo tempo, forçar o consumidor a pagar uma soma de imposto ao monopolista, equivalente aos lucros excessivos que o monopolista teve no regime não regulamentado, tornando assim o monopolista indiferente aos dois regimes e os consumidores em melhor situação sob o regime de regulamentação do regime monopolista (uma vez que o imposto é menor do que o excesso adicional para o consumidor do que preços mais baixos e maior produção). Nesta análise, os preços do monopólio não regulamentados não são maximização de riqueza pois os consumidores concordariam em pagar mais em impostos do que o monopólio demandaria na forma de subsídios, se os preços fossem rebaixados até um nível competitivo. De modo equivalente, a situação original envolvendo interesses não é um “ótimo de Pareto” no seu sentido estrito, pois os consumidores estariam em melhor situação e o monopolista não sofreria perdas se o governo pudesse

instituir tal esquema de imposto-e-subsídio sem custo. Entretanto, se não observarmos o monopólio sendo regulamentado, sempre poderemos dizer que o custo de transação para organizar essa permuta (determinando a quantia adequada que cada consumidor teria que pagar, e então recolhê-la) é maior do que o benefício de um preço baixo e, conseqüentemente, a produção reduzida de um monopólio não regulamentado seria um “ótimo de Pareto” num sentido mais lato. Ou seja, qualquer coisa que observarmos deverá ser um “ótimo de Pareto” nesse sentido mais lato, pois se uma mudança pudesse trazer benefícios para alguém, sem prejudicar ninguém, isso já teria sido feito. Aqui não emprego esta definição lata de “ótimo de Pareto”. Em vez disso, uso o conceito da maximização da riqueza, que neste caso significa que o monopólio deveria ser forçado a fixar um preço competitivo (seja ele compensador ou não).

Vou agora estudar mais a fundo a maximização da riqueza. Suponho que os gostos particulares não mudem quando muda a distribuição de renda no todo. Isto me permite evitar a discussão sobre as variações de escolha quando a riqueza muda, e ignorar aquelas situações em que a maximização da riqueza é indefinida. Assim, consideremos as seguintes *possíveis* situações de mundo: (A) a firma não é regulamentada e opta por um preço de monopólio; (B) a firma é regulamentada e é forçada a escolher um preço competitivo. Enfatizo o termo *possível* porque não quero excluir por suposição os custos do mundo-real como o monitoramento, pois em qualquer situação de mundo há custos de transação. Suponhamos agora a seguinte hipótese: não existem custos mútuos de transação em curso em uma das duas situações de mundo, em relação à outra. Particularmente, não há organização, barganha ou custos de monitoramento de A para B ou vice-versa, mas, evidentemente, há custos de transação dentro de A e B. Se, movendo-nos de A para B, há um conjunto de transferências de riqueza de um conjunto de pessoas para outro (administradas sem custo), isso faz com que pelo menos uma pessoa seja beneficiada e ninguém seja prejudicado; portanto a situação A não maximiza a riqueza. Se movendo-nos de B para A, ou para qualquer outra situação de mundo, não há um conjunto de transferências de riqueza que não prejudique ninguém, então B é maximizador de riqueza. Com base nessas transferências hipotéticas, a maximização de riqueza recomenda uma movimentação de A para B, mesmo sem uma efetiva compensação para os perdedores.

A regra da maximização da riqueza, em última instância, pode ser superior à de Pareto, caso haja numerosas decisões e ninguém seja consistentemente um perdedor. Além disso, a maximização de riqueza não significa que os perdedores nunca sejam compensados; apenas que a compensação nem sempre é necessária.

Quando as informações são incompletas, é mais difícil chegar a uma conclusão sobre o conceito da eficiência e há menos acordo acerca do seu significado (ver Holmstrom e Myerson 1983). Um observador onisciente poderia revelar quando não há relocação de recursos que venha a trazer benefícios a alguém, sem prejudicar ninguém. Mas sem a onisciência, teremos que falar sobre o “ótimo de Pareto”, dentro do contexto dos mecanismos existentes.

Trato o problema da informação incompleta de duas maneiras. Quase sempre, sustento serem os políticos e os eleitores bem informados. Outras vezes, aceito a impossibilidade de encontrar um mecanismo perfeito de saber isso. Se não houver nenhum, então nossa base de comparação não pode ser com um mundo que tenha um tal mecanismo, mas com o melhor de todos os mundos possíveis para uma tecnologia existente.

Neste livro, uso as palavras *eficiência*, “*ótimo de Pareto*” e *maximização de riqueza* intercambiavelmente, mas sempre lhes confiro um forte sentido de maximização da riqueza. Não defendo que os eleitores estejam muito mal informados e que os políticos fujam de seus deveres, e que isto seja eficiente porque uma situação diferente seria muito cara; em vez disso, argumento que os

eleitores são altamente informados e que há pouca falta de cumprimento do dever. Nem defendo, tampouco, que se devido a qualquer movimento seja provável alguém piorar, tudo seja eficiente. Finalmente, não argumento o inverso, que os governos democráticos só façam políticas que beneficiem alguém, sem prejudicar ninguém.

A maximização da riqueza não significa que os mais ricos vençam no processo político. Nem significa que o dinheiro conta, mas não vota. Antes, significa que com os impostos e subsídios apropriados e/ou as combinações dessas políticas, uma política de maximização da riqueza proporcionaria mais aos eleitores do que uma política que não maximizasse a riqueza.

O ELEITOR INFORMADO

Tem sido uma crítica constante aos mercados democráticos que os eleitores são desinformados. Os economistas têm dado uma explicação simples: o benefício advindo de um eleitor informado supera o custo da obtenção da informação. O benefício é pequeno, pois é improvável que um voto dado por um eleitor individual tenha qualquer efeito sobre o resultado; enquanto o custo da obtenção de informações é alto, porque as ramificações de quaisquer políticas são complexas e raramente recaem sobre o eleitor. Alguns modelos têm enfatizado as diferenças de informações entre eleitores. Por exemplo, as indústrias bélicas estão concentradas em alguns poucos estados. Nesses estados os eleitores são bem informados e sensíveis às alterações dos gastos militares, pois sua renda depende inteiramente da indústria militar. Em contraste, os custos das despesas militares são rateados difusamente entre os estados, tornando irrelevante a carga tributária relativa a eles. De acordo com esse modelo, o resultado final é um gasto militar excessivo, pois os benefícios, e não o custo, é que são sentidos pelos eleitores. Outros modelos alegam que os eleitores são vítimas de informações tendenciosas e que suas “‘preferências’ [políticas] podem ser manipuladas e criadas através de informações e desinformações, proporcionadas por grupos de pressão interessados” (Becker 1983, 392). Por exemplo, o complexo industrial militar pode ser a principal fonte de informações dos eleitores no que tange ao nível adequado de defesa. Infelizmente para os eleitores, há fortes incentivos para que o complexo industrial militar exagere seu papel positivo no bem-estar nacional. Conseqüentemente, os eleitores podem votar a favor de gastos militares muito elevados. Como outro exemplo, os jornais podem se mostrar hesitantes em publicar editoriais condenando certos negócios, pois isso poderá reduzir o lucro com a propaganda. Em conseqüência, seus leitores podem ter uma visão muito otimista do capitalismo.

Nas próximas páginas, apresento modelos de julgamento tendencioso ignorante do eleitor confuso com as informações tendenciosas, e/ou com a falta de informações, superestimando o custo do eleitor para obter informações, e subestimando o grau de informações possuídas pelo eleitor. (No capítulo 5, apresento o problema da racionalidade do eleitor.)

A QUANTIDADE DE INFORMAÇÕES DETIDA PELOS ELEITORES TEM SIDO SUBESTIMADA

Os argumentos apresentados pelos eleitores desinformados levam implicitamente à conclusão que o principal custo da informação recai sobre os eleitores. Entretanto, uma candidata informada que empreende na política e que fornece informações aos eleitores, aumenta sua chance de ganhar a eleição, e de receber as recompensas diretas e indiretas pelo seu cargo. Assim, as recompensas para o empreendedor político, ao descobrir e explorar demandas políticas ignoradas, são análogas aos lucros do empresário comercial ao criar um novo nicho de mercado.

Os nomes dos partidos reduzem ainda mais o custo que recai sobre o eleitor para adquirir informações. Os partidos estabelecem reputações relativas a determinadas políticas e posições. O

eleitor pode então votar numa linha do partido desconhecendo os candidatos em particular.¹ Numerosos estudos (ver, por exemplo, Hamill, Lodge e Blake 1985) corroboraram que as palavras de ordem do partido e os rótulos ideológicos (conservadores ou liberais) representam um papel importante na percepção dos candidatos, permitindo ao eleitor tirar conclusões inteligentes.

Os eleitores recebem uma quantidade de informações "gratuitas" – no noticiário, na correspondência e nas conversações normais. Arnold (1990, 39) relata que 74 por cento dos eleitores se lembravam de ter recebido correspondência dos seus candidatos eleitos, 38 por cento tinham estado com esses candidatos numa reunião, e 20 por cento tinham se encontrado pessoalmente com eles; enquanto 25 por cento dos eleitores se lembravam de ter recebido correspondência de um candidato da oposição, 3 por cento tinham visto o candidato da oposição numa reunião e 5 por cento tinham se encontrado pessoalmente com o candidato da oposição.

Além disso, os eleitores "desinformados" podem estar apenas armazenando suas informações num formato diferente do previsto pelos críticos da racionalidade do eleitor. Por exemplo, um desses críticos, Bernstein (1989, 16) relata que 86 por cento dos que responderam a uma pesquisa feita em 1978 pelo Centro de Estudos Políticos não se lembravam como seus representantes tinham votado em relação a qualquer lei. Mas o trabalho de Lodge, McGraw e Stroh (1989) e a intuição normal sugerem que as pessoas avaliam as evidências e armazenam as impressões, em lugar de armazenar informações e avaliá-las mais tarde. Assim, é bem possível que os eleitores não se lembrem como seus congressistas votaram relativamente a certas leis e, ainda assim, tenham uma noção precisa das suas políticas e posições. Esta visão é corroborada por Erikson e Romero (1990), que mostraram que apesar de não saberem quase nada de específico acerca dos registros de votação de seu senador, 70 por cento da variação nas percepções dos eleitores, relativamente às posições ideológicas de seus senadores, poderiam ser explicadas pelos registros efetivos de votação dos senadores e pela filiação partidária.

Aldrich e McKelvey (1977) apresentam evidências mais diretas relativamente à relação entre informação e votação. Seu estudo mostra que um número significativo de eleitores é capaz de identificar as posições dos candidatos em certas matérias e que essas posições são uma boa previsão do comportamento do eleitorado.² Wright e Berkman (1986) também mostraram que os eleitores votam no candidato que mais se aproxima de sua própria posição. Um substancial volume de conhecimento é divulgado durante as campanhas presidenciais, como mostram Conover e Feldman (1989) num estudo sobre a eleição presidencial de 1976. Eles observaram um grande aumento no conhecimento dos eleitores acerca dos candidatos. Em fevereiro de 1976, apenas 25 por cento dos entrevistados que responderam acharam que sabiam alguma coisa a respeito de Carter. Em abril de 1976, 79 por cento se enquadravam nessa categoria.³

O argumento de que a ignorância do eleitor é racional baseia-se na conclusão de que as pessoas obtêm informações acerca de seus candidatos apenas para tomarem decisões de voto mais informadas; como é improvável que o voto individual afete o resultado da eleição, o racional é ser desinformado. Mas há outras razões importantes para os indivíduos se informarem. As políticas do governo têm efeitos econômicos. Portanto, os indivíduos ganham quando adquirem conhecimento acerca da atividade governamental, para tomarem melhores decisões acerca de consumo e investimentos, mesmo na ausência de uma eleição. As eleições criam maiores incertezas e portanto maiores recompensas para os informados. Os candidatos têm políticas diferentes, que potencialmente atingem as pessoas de maneiras diferentes. Por exemplo, se eleito, o candidato da oposição pode iniciar uma política de juros baixos, alterando assim os planos do setor privado relativos a investimentos e refinanciamentos. Ou, caso seja eleito, o opositor pode alterar as encomendas para a defesa, tornando os investimentos em e por determinadas firmas militares, menos ou mais lucrativos. Portanto há recompensas econômicas,

não apenas em compreender as políticas dos candidatos, mas também em prever o resultado da eleição. O planejamento é aperfeiçoado e são feitos investimentos com lucros superiores aos esperados (ver Congleton 1991). Uma corroboração interessante desta afirmação encontra-se num estudo de Roberts (1990), que mostra que na eleição presidencial dos Estados Unidos de 1980 as vantagens a favor de Reagan nas casas de apostas inglesas eram correlacionadas positivamente com os preços das ações daquelas firmas de defesa passíveis de se beneficiarem caso ele ganhasse a eleição.

DECISÕES INFORMADAS PODEM SER TOMADAS COM POUCA INFORMAÇÃO

Os eleitores pouco precisam saber acerca das ações do seu congressista para fazer escolhas inteligentes numa eleição. É suficiente para eles encontrar uma pessoa ou organização com preferências similares e pedir-lhes seu conselho de como votar. Por exemplo, é mais provável que as pessoas que gostam de caçar leiam a literatura da Associação Nacional do Rifle, do que a literatura de uma organização que preconiza o banimento das armas. Pode-se sempre pedir a opinião de um amigo com mais informações políticas e com gostos similares.⁴ Os eleitores também podem ver a lista dos que contribuíram para a campanha, que tipicamente endossam sua campanha em público, e tirar conclusões acerca das diretrizes dos candidatos, pró ou contra. Ou seja, endossos de grupos de interesse são como sinais para o mercado e proporcionam pistas claras acerca das preferências dos candidatos.

Evidências corroborando os atalhos para informação constam em Lupia (1994), que mostrou que a escolha dos eleitores no plebiscito para cinco projetos de lei sobre a reforma dos seguros na Califórnia dependeu fortemente do conhecimento das posições dos diversos grupos de interesse sobre aquelas leis. Lupia identificou quinze organizações que tomaram posição numa ou mais das cinco leis. Tais organizações incluíam a Associação dos Advogados de Tribunal da Califórnia, a indústria de seguros, Ralph Nader e os Amigos do Motociclismo. As duas primeiras organizações tentaram esconder seu patrocínio e proclamaram-se a favor do consumidor e do cidadão, tal como fizeram todas as outras organizações. Apesar do fato de serem cinco leis complexas em votação e de algumas organizações tentarem mascarar sua verdadeira identidade, muitos daqueles que estavam por outro lado muito mal informados acerca da substância das leis em votação conseguiram identificar corretamente as posições dos diversos grupos de interesse e então fazer a mesma escolha que teriam feito caso estivessem muito bem informados.

Não é necessário ter muito conhecimento para fazer as escolhas corretas na esfera política. Considere o modelo padrão downsiano de um único contínuo esquerda-direita de preferências dos eleitores. Para que uma eleitora faça uma escolha correta ela só precisa saber qual candidato está mais próximo das suas principais preferências. Isso é especialmente fácil quando ambos os candidatos são da esquerda (ou da direita) relativamente à posição preferida do eleitor. Nesses casos, o eleitor não precisa saber sua posição com qualquer grau de exatidão, nem mesmo a posição específica dos candidatos, apenas suas posições relativas.

McKelvey e Ordeshook (1986) levaram este argumento um passo adiante: se há uma distribuição simétrica das preferências dos eleitores, alguns eleitores não precisam conhecer a posição dos candidatos, apenas sua própria posição, qual candidato é de direita e o resultado das pesquisas entre eleitores (onde um subconjunto de eleitores informados registrem suas preferências). Se as pesquisas apresentarem um empate (e as contribuições para as campanhas forem iguais) e a eleitora

desinformada estiver à direita do centro, então pode concluir que deve votar no candidato da direita. Um empate implica no fato de que os candidatos estão equidistantes da média (ver figura 2.1a-c). O mais conservador pode estar à esquerda do eleitor quando os candidatos estiverem próximos ao meio (como na figura 2.1a,b) ou para a direita, quando os candidatos tiverem plataformas extremistas (como na figura 2.1c); mas de qualquer forma, o candidato da ala direita está mais próximo da posição preferida pela eleitora. Se o candidato conservador tiver mais de 50 por cento nas pesquisas, a eleitora, novamente, prefere o candidato conservador (ver fig. 2.1d). A única vez em que a decisão se torna problemática é quando o candidato conservador tem menos de 50 por cento na pesquisa. Então a eleitora precisa conhecer as posições dos eleitores em várias porcentagens. McKelvey e Ordeshook admitem que os grupos de pressão podem distorcer os resultados da pesquisa, mas mesmo neste caso pode-se corrigir a distorção. Deve ser lembrado que este modelo é um exercício para demonstrar que a eleitora pode conhecer muito pouco acerca dos candidatos. No mundo real, os indivíduos podem ter mais pistas acerca das posições dos candidatos.

Seria insensato afirmar que os eleitores estão perfeitamente informados acerca dos mercados políticos. Entretanto, a eficácia não exige eleitores perfeitamente informados, como os mercados econômicos eficientes não exigem que todos os acionistas conheçam os trâmites íntimos das firmas onde possuem ações, nem exigem que todos os dirigentes monitorem seus agentes com perfeição. Embora os economistas acreditem que os mercados de ações estão entre os mercados mais eficientemente informados, podemos argumentar que os eleitores são mais informados do que os acionistas. A diversificação da carteira de ações com a finalidade de diminuir os riscos faz o acionista médio conhecer menos de suas companhias do que o eleitor médio conhece acerca do seu congressista ou partido (os eleitores não podem diversificar suas posições). Além disso, há um sentido de dever cívico que encoraja os eleitores a obter informações custosas, ainda que não do seu próprio interesse; resumindo, nenhum dever cívico similar existe para o acionista médio.⁵ Os cientistas políticos freqüentemente apresentam estatísticas demonstrando como é pequeno o número de pessoas que sabe o nome do seu congressista; provavelmente uma menor porcentagem de acionistas sabe os nomes dos executivos dirigentes das firmas das quais possuem ações.

O EFEITO PREJUDICIAL DAS INFORMAÇÕES TENDENCIOSAS TEM SIDO EXAGERADO

Nunca encontrei ninguém que acreditasse que o Departamento de Defesa não exagera a necessidade de compras para a defesa. Mas se cada um sabe que o Departamento de Defesa exagera na importância de sua contribuição para o bem-estar humano, na média, os eleitores saberão dar o suficiente desconto para as reivindicações desse departamento.⁶ Mesmo quando a classe dominante detém o monopólio doméstico virtual dos meios de informação, como foi o caso da antiga União Soviética, observamos que as pessoas descontam as informações contidas nos seus jornais e confiam nas fontes estrangeiras. Quando ocorreu o acidente em Chernobyl, os cidadãos da União Soviética recorreram às fontes externas para obter informações. Mais recentemente, os líderes do Partido Comunista tiveram um desempenho muito fraco nas primeiras eleições, embora tenham controlado as escolas, jornais e outras fontes de informação política durante muitas gerações. Conseqüentemente, fontes de informações tendenciosas não levam obrigatoriamente a tendências de opinião.

Um problema correlato acontece com aqueles que defendem que os contribuintes são insensíveis a gastos com interesses concentrados. Ser desinformado sobre uma dada diretriz não implica no fato que os eleitores tenham estimativas tendenciosas de seus efeitos. Por exemplo, ser desinformado acerca da natureza clientelista dos projetos de outros distritos não significa que os eleitores tendam a subestimar os efeitos dessas políticas de clientelismo – é bem possível que o desinformado exagere tanto na extensão, como nas conseqüências negativas desses projetos de clientelismo. Além disso, em algum momento os eleitores anônimos devem ficar sensíveis à sua carga tributária agregada proveniente de todo esse suposto concentrado de caçadores de rendas tributando os insuspeitos eleitores difusos.

Afirmar que nem a falta, nem a informação tendenciosa levam necessariamente a expectativas irracionais. Entretanto, ainda que os indivíduos façam escolhas incorretas, a lei dos grandes números pode provavelmente conduzir à escolha correta da maioria.⁷ Por exemplo, suponha que todo eleitor é desinformado e que ele tem uma chance de apenas 51 por cento de votar no seu candidato preferido (aquele em que votaria se estivesse perfeitamente informado). Ainda que só existissem cem eleitores, haveria apenas uma pequena probabilidade de que a maioria votasse ao contrário do resultado passível de ser obtido por uma maioria perfeitamente informada. Embora este exemplo suponha que os erros dos eleitores não são correlacionados, modelos mais complicados dão resultados similares (veja, por exemplo, o trabalho de Ladha [1993] e Berg [1993]).

Como outro exemplo, consideremos a seguinte situação: se todos estivessem muito bem informados, 40 por cento da população votariam pelo aumento dos gastos com a defesa e 60 por cento votariam contra; mas nem todos estão bem informados e, assim, todo o conjunto de 40 por cento de eleitores vota a favor, com 100 por cento de chances, enquanto todo o conjunto de 60 por cento de eleitores vota contra com uma chance de 85 por cento. Esta é uma situação em que há uma considerável tendência. Um eleitor que poderia ser contra teria 15 por cento de chances de votar a favor, mas um eleitor que deveria votar a favor nunca votará contra. Entretanto, se há mais de quarenta mil eleitores, a chance de que a maioria vote pelo aumento é inferior a 1 por cento.

A lei dos grandes números pode explicar o enigma representado pela Lei dos Direitos que protege a livre expressão, mas não protege a publicidade comercial. Propaganda política falsa pode enganar uma minoria, e ainda assim não ter efeitos prejudiciais, pois os votos da minoria não serão transformados em poder político. Em contraste, um negócio não precisa persuadir a maioria dos consumidores, mas apenas a uns poucos, para conseguir vendas. Portanto, a maioria pode querer proteger uma minoria na arena da competição.

O argumento teórico de que agregando as preferências dos eleitores haverá uma tendência a se cancelarem os “erros” individuais dos eleitores, é corroborado por Page e Shapiro (1992). Eles demonstraram que a opinião pública agregada é racional e bem informada, e parece ter um forte impacto sobre as políticas públicas. (Para mais informações do trabalho empírico, demonstrando a correlação positiva entre as preferências dos eleitores e o comportamento de seus representantes, ver capítulo 3.)

MANIPULAÇÃO PRESIDENCIAL DA ECONOMIA?

Nordhaus (1975), McRae (1977), Tufte (1978) e outros afirmaram que os presidentes manipulam a macroeconomia com a finalidade de permanecer no cargo. A lógica básica de seus modelos é a seguinte: durante o início do período presidencial, o desemprego é alto e a inflação baixa. Pouco antes das eleições, o presidente incentiva as atividades econômicas; o desemprego diminui, mas o impacto

inflacionário só surge após as eleições. Como os eleitores têm memória curta e não entendem de economia, esquecem o alto desemprego dos primeiros dois anos do mandato, e não conseguem prever a inflação subsequente. Portanto, reelegem o presidente com base em falsos indicadores econômicos.

Tais modelos de ciclo dos negócios políticos têm dois problemas fundamentais. Eles se apóiam no fato dos eleitores serem constantemente enganados, e no fracasso da comunidade de negócios antecipar o comportamento do presidente, o que poderia solapar sua competência para tratar da economia (a crítica de Lucas).⁸

O recente trabalho empírico de Peltzman (1990) demonstra que os eleitores não sofrem de amnésia. Eles baseiam sua avaliação sobre uma administração das informações acerca tanto da renda como da inflação, durante pelo menos os últimos três anos do período presidencial. Além disso, eles já estão mais cuidadosos no que tange à economia, pois estão preocupados com as políticas de efeitos permanentes e não temporários.

Os partidos políticos podem ter diferentes diretrizes macroeconômicas, mas os eleitores percebem isso e traçam linhas separando aqueles que preferem inflação baixa dos que preferem alto desemprego. A incerteza surge devido aos resultados incertos das eleições. É por isso que a maioria dos efeitos econômicos da presidência ocorre nos primeiros dois anos de um mandato e não nos últimos dois anos (ver Alesina, Londregan e Rosenthal [1993]; Alesina [1987,1988b] e Alesina e Sachs [1988]).

O ELEITOR DESINFORMADO E OS MODELOS DE FRACASSO DO MERCADO DEMOCRÁTICO

Neste capítulo afirmo que o eleitor é informado. Os que não estão satisfeitos com o resultado da maioria dos políticos têm um interesse permanente de acreditar no contrário.⁹ Pois, se a minoria sustenta a posição “correta”, como poderia a maioria discordar da minoria, a menos que estivesse mal informada (ou a posição correta nunca foi uma opção – um sistema não competitivo).

Quase todos os fracassos dos modelos de governo, implícita ou explicitamente, exigem a ignorância tendenciosa dos eleitores. Os marxistas, especialmente, precisam do conceito de falsa consciência da classe operária, pois os trabalhadores estão em maioria, e entretanto não expulsam os patifes. Embora os economistas geralmente sejam cautelosos em usar tais explicações no âmbito econômico, eles aplicam essas explicações na esfera da política. Por exemplo, Goetz (1977) afirma que os eleitores padecem de “ilusão fiscal” porque os mecanismos de recolhimento de impostos levam os eleitores a subestimar a carga tributária, enquanto Buchanan e Wagner (1977) sugerem que o déficit financeiro faça com que o público avalie por baixo os verdadeiros custos de longo prazo das despesas correntes. A hipótese da ilusão fiscal pode ser rastreada em J. S. Mill, que em 1848 afirmava que os impostos diretos são mais visíveis e os impostos indiretos podem não ser detectados (1970, 220). Talvez o rei George também acreditasse nessa teoria quando aplicou um imposto indireto no chá exportado para as colônias. Infelizmente para ele, os colonos não tinham lido a teoria e não foram enganados pela sua lógica.¹⁰

Um modelo que presume que os eleitores ou consumidores são constantemente enganados e que não há empresários para esclarecer sua confusão prognosticará, sem surpresa, que o processo decisório leva a resultados ineficientes. Neste capítulo afirmo que tais suposições são injustificáveis.