

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

LEANDRO TELLES FRANZ

**O MERCADO POLÍTICO DA DEMOCRACIA: SUAS INTERAÇÕES,
IMPERFEIÇÕES, EXTERNALIDADES E POSSIBILIDADES DE CORREÇÃO**

**Florianópolis
2008**

LEANDRO TELLES FRANZ

**O MERCADO POLÍTICO DA DEMOCRACIA: SUAS INTERAÇÕES,
IMPERFEIÇÕES, EXTERNALIDADES E POSSIBILIDADES DE CORREÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora no Curso de Ciências Econômicas do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. João Rogério Sanson
Co-orientador: Prof. Dr. Orion Augusto Platt Neto

Florianópolis
2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

**O Mercado Político da Democracia: suas Interações, Imperfeições,
Externalidades e Possibilidades de Correção**

A banca examinadora resolveu atribuir a nota **10** para o aluno Leandro Telles Franz, matrícula 0310625-0, na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora

Prof. Dr. João Rogério Sanson
Presidente

Prof. Dr. Orion Augusto Platt Neto
Membro

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins
Membro

Florianópolis, 25 de Novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, por proporcionar um ambiente de estudo de qualidade.

Agradeço ao meu Orientador, o Prof. Dr. João Rogério Sanson, por indicar as obras fundamentais que compuseram por si este trabalho e influenciaram os rumos tomados pela pesquisa.

Agradeço ao meu Co-orientador, o Prof. Dr. Orion Augusto Platt Neto, pela leitura atenta e cuidadosa da argumentação, por indicações precisas e pelo apoio que sempre deu à idéia.

Agradeço ao Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins, membro da banca examinadora, pela leitura, pelo interesse no tema e por suas observações e recomendações pertinentes.

Agradeço à minha família por proporcionar todo o suporte necessário para a composição saudável desta pesquisa.

Agradeço à Ana Paula Lemke, pelo entusiasmo e incentivo que sempre demonstrou com o tema e pela contribuição ímpar ao meu desenvolvimento pessoal.

Agradeço, por fim, a todos os amigos que leram, debateram e acrescentaram valor e amplitude à idéia central do trabalho.

*Nenhuma dificuldade há com a democracia,
exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar.*
Schumpeter

*Le fort et le faible de tous les gouvernements
a été examiné de près dans les derniers temps.
Dites-moi donc, vous qui avez voyagé,
qui avez lu et vu, dans quel État,
dans quelle sorte de gouvernement
voudriez-vous être né?*
Voltaire

*O valor do trabalho de um economista,
como de resto de qualquer pesquisador,
resulta da combinação de dois ingredientes:
imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto.
As ciências, e aqui incluo as sociais, e em particular a economia,
evoluem graças aos que são capazes de ultrapassar certos limites.*
Celso Furtado

FRANZ, Leandro Telles. **O Mercado Político da Democracia**: suas interações, imperfeições, externalidades e possibilidades de correção. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

RESUMO

O mercado político possui falhas que afetam o desempenho público eficiente, assim como ocorre nos mercados econômicos. A pesquisa aplicada de caráter exploratório e qualitativo busca, através de bibliografia conceituada, descrever as relações presentes neste universo. Informação assimétrica entre eleitores e candidatos, poder de mercado de partidos políticos e corporações, seleção adversa e risco moral prejudicam a competição eleitoral e a adequada administração pública regida pelos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Como consequência, observa-se a manifestação de condutas impróprias na administração pública, como corrupção, peculato, nepotismo e patrimonialismo, que implicam em ineficiências e excessos burocráticos. Objetiva-se com este trabalho o desenvolvimento de um indicador cujos componentes espelhem os anseios constitucionais como um mecanismo de correção das falhas e prevenção das externalidades negativas deste mercado a fim de fortalecer o jogo democrático, viabilizando, assim, a existência de democracias verdadeiras através da escolha ótima de seus cidadãos. O indicador decorrente do resultado da pesquisa, ao monitorar os partidos políticos e seus integrantes, poderá atuar como redutor de custos de aquisição de informação por parte dos eleitores, incentivar a concorrência interpartidária saudável e, por força da transparência que exige, possibilitar maior Controle Social por parte da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento necessário dos métodos políticos atuais e incentivando o exercício da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria Econômica. Concorrência eleitoral. Controle Social.

ABSTRACT

The political market has fails affecting its output the same way it happens in the economy. This qualitative applied research aspires to describe the relations founded in this universe. Assymetric information among candidates and voters, market domination from political parties and corporations, adverse selection and moral hazard prejudice electoral competition and the properly public admistration that would be brought by constitutionals principles such as legality, impersonality, morality, efficiency and publicity. Consequently, the manifestation of unproper conducts like corruption, nepotism, patrimonialism, bureaucracy, inefficiency and the predominancy of personal and private interests over republicans needs can be perceived. This work proposes the search for an index built by components that respond to constitutionals needs as an instrument that corrects market fails and prevent negativ externalities in order to fortify the democratic game, enabling democracies to grow based on the citizens bests choices. The index achieved by this work, while guarding political parties and its affiliates, incentives healthy competition among them and, because of the transparency it requires, enables a permanent social control, contributing for a necessary development of the present political methods.

KEYWORDS: Economic Theory. Electoral Competition. Social Control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
2.1 A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA.....	16
2.2 O MERCADO POLÍTICO.....	24
2.2.1 Os mecanismos da oferta.....	26
2.2.2 Os mecanismos da demanda.....	32
2.3 AS FALHAS DE MERCADO.....	37
2.3.1 Informação assimétrica.....	39
2.3.1.1 Risco moral.....	44
2.3.1.2 Seleção adversa.....	45
2.3.2 Poder de mercado.....	47
2.3.3 “Memória limitada” do eleitor.....	51
2.4 EXTERNALIDADES NEGATIVAS.....	54
2.5 CONTROLE SOCIAL.....	60
2.6 CERTIFICADOS DE GARANTIA.....	66
3 RESULTADOS DA PESQUISA.....	69
3.1 O ÍNDICE POLÍTICO.....	69
3.2.1 O que cobrar dos partidos.....	75
3.2.2 Limitações da proposta.....	83
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA.....	85
4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	88
4.1 CONCLUSÕES.....	88
4.2 RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	91
REFERÊNCIAS.....	94

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento e agrupamento dos indivíduos em sociedade que levou à formação dos Estados trouxe paralelamente o problema da definição da melhor forma de governá-los: se preservando a liberdade, a estabilidade, a igualdade, a equidade ou a justiça - assim como qual tipo de justiça e qual a melhor combinação possível ou desejável destes conceitos. Tal debate tem perseguido e construído a história da humanidade na medida em que experiências com diversos modos de governo têm se dado ao longo dos séculos, ocasionando desde divisões políticas “frias” a guerras e revoluções, isto é, desde uma franca divisão do mundo baseada em uma disputa ideológica, até a queima de livros, a luta armada, o exílio, o terrorismo.

Observa-se, porém, o predomínio da tendência democrática nas nações ocidentais, ainda que poucas a presenciem de modo estável e ininterrupto por um tempo considerável. Pode-se dizer, portanto, que o ideal do autogoverno do povo sobreviveu de modo mais consistente até aqui como modelo de controle e direcionamento do poder do Estado. Segundo o relatório *The World in 2007* da revista *The Economist*, apenas 28 países gozam de plena democracia - outros 54 se constituem por democracias “imperfeitas” e 30 possuem regimes híbridos. Logo, como sistema de governo mais presente nas sociedades, a democracia tem tomado várias formas e sofrido diversas modificações, sempre espelhando a cultura, as ambições e a estrutura social da nação onde se encontra.

Sendo, porém, a democracia baseada no poder do povo em governar ou escolher seus governantes, é impossível visualizar nas nações democráticas seu pleno exercício, pois há uma espécie de seleção adversa nas eleições em consequência das informações assimétricas dos eleitores, assim como a distorção exercida pelo poder de mercado de certos partidos políticos. As aspirações por igualdade derivadas dos conceitos democráticos vêem-se, então, ceifadas de uma real manifestação, tanto em decorrência do seu público-alvo, que sofre com a falta de transparência nas administrações, quanto pela ambiguidade das condutas dos personagens políticos, na medida em que alianças são criadas na defesa de determinados interesses particulares.

O oligopólio no setor fere os interesses das repúblicas, que necessitariam ter ampliada a concorrência entre os agentes políticos para ver seus objetivos atingidos e livres dos custos impostos por externalidades e consequências negativas. A estabilidade e a alta remuneração nos cargos públicos eletivos induzem ao risco moral, pois muitos dos candidatos passam a preferir a perseguição de salários e benefícios à defesa e exercício dos princípios constitucionais.

Segundo Franz (2007, p. 19), “pode-se eliminar esse desvio de eficiência do mercado político através de um indicador que sirva como um certificado ou uma garantia de qualidade e competência dos partidos”. Este corrigiria a impossibilidade de acesso às informações por parte dos consumidores, os eleitores, que, em sua maioria, não têm condições de adquiri-la de outro modo, trazendo problemas de seleção adversa - onde não são preteridos os melhores.

No Brasil, a maior parte dos mais de cento e trinta milhões de votantes atuais (FOLHA ONLINE, 2008) não tem domínio adequado sobre leitura, escrita ou raciocínio lógico - além de impedimentos básicos no acesso à informação. O Indicador de Alfabetismo Funcional mais recente (INAF 2007) indica que 72% da população brasileira apresenta dificuldade na organização e avaliação de informações mais longas ou com algum nível de complexidade. O cenário não é menos desolador para os alfabetizados em nível pleno, pois memória limitada e perspectiva de mortalidade tornam o tempo escasso e as prioridades outras, que não ações custosas e de longo prazo, como aquisição de informações para a escolha cuidadosa dos governantes. Segundo Schumpeter (1961, p. 313), “o senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva explicam a ignorância do cidadão comum: e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa”.

Como consequência, temos que a impossibilidade de se votar conscientemente e fazer uma escolha ótima se aplica a todo o universo observado, englobando todas as classes sociais. Contudo, a rápida e agressiva evolução recente das comunicações permite o desenvolvimento de indicadores baseados em informações hoje acessíveis que incentivem a fidelidade, a ética e a concorrência na política. Franz (2007, p. 143) conclui que o “Estado brasileiro é um dos mais transparentes do mundo quando se trata de disponibilizar informações, tendo apenas de ser mais fiscalizado pelos eleitores”.

A importância do modo de interpretar a vida pública trazida pelo presente trabalho perpassa os anseios tradicionais humanos na busca por maior justiça social e ética no desenvolvimento de uma democracia forte e ideal. Tem, sobretudo, a característica positiva de propor a elaboração de um indicador viável de avaliação dos partidos políticos no intuito de fortalecer o Controle Social por parte da população. Sua relevância somente é superada pela sua urgência de viabilização, pois a pesquisa social, como afirma Gil (1995, p. 54), “visa fornecer respostas tanto para problemas determinados por interesse intelectual quanto por interesse prático”.

Na recente história democrática brasileira, é constante a observação de ilegalidades na política - desde o fim da ditadura militar até este final de mandato do segundo presidente reeleito no país a situação tem permanecido caótica. Silva (2002, p. 21) já alertava, em afirmação que pode ser transposta para o presente sem perda alguma de significado, que

nos últimos anos, o País tem se defrontado com inúmeros casos de desvios e impropriedades na execução do gasto público. Muitas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) foram criadas a fim de esclarecer casos de corrupção e desmandos na Administração Pública por práticas neopatrimoniais. Esses fatos impõem a urgência de uma discussão profunda sobre o tema controle, pois acumula-se um elevado custo social pela má utilização de recursos públicos.

A Economia é uma ciência das leis sociais que envolve a atividade humana num processo de produção e distribuição de bens e serviços para atingir o bem-estar social. Dentro dos três agentes estudados por esta ciência - famílias, empresas e governo - é este último quem tem o maior poder de, através de suas decisões, realmente influenciar positiva ou negativamente o bem-estar social. Sendo assim, justifica-se o foco no mesmo e a importância dada ao tema. Segundo o mesmo autor (2002, p. 66), “é urgente a necessidade de medidas mais eficazes de Reforma da Administração para se atender aos interesses da Sociedade”.

Além desta introdução, o presente trabalho se estrutura em quatro seções: na primeira, são abordados os conceitos básicos da democracia e sua evolução ao longo dos séculos de modo a localizar a pesquisa no contexto histórico em que se apresenta; na segunda seção, os mecanismos e as interações no ambiente

democrático são descritos nos moldes conceituais da teoria econômica de concorrência, sendo desvendadas também as consequências das falhas de mercado encontradas; na terceira seção, explica-se a possibilidade de correção deste mercado através de um instrumento de controle social viabilizado pela construção de um índice político; na sequência, são expostas as considerações finais.

1.1 Objetivo Geral

Propor um instrumento para fortalecimento da democracia com base nas interações identificadas no mercado político.

1.2 Objetivos Específicos

- a) Interpretar o lócus da disputa política de acordo com as teorias de concorrência econômica.
- b) Descrever as interações e relações encontradas no mercado político.
- c) Identificar as falhas neste mercado e suas consequências para a democracia
- d) Elaborar um mecanismo de correção para atenuar as falhas no mercado e incentivar a concorrência interpartidária.

1.3 Metodologia

Apresenta-se nesta seção a metodologia utilizada para a pesquisa científica do presente trabalho, abordando-se os principais passos realizados para o cumprimento do seu objetivo fundamental que, segundo Gil (1995, p. 43), “é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Quanto à sua finalidade, classifica-se como pesquisa aplicada e de caráter exploratório, pois, embora dependendo e contribuindo para os conhecimentos da pesquisa pura, “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 1995, p. 44) quando da interpretação de exemplos e levantamento de fontes para maior familiaridade com o problema.

Quanto à natureza, ou forma de abordagem do problema, é qualitativa, isto é, como explica Platt (2005, p. 30), “o próprio ambiente é a fonte para a obtenção dos dados. O pesquisador é o instrumento para extrair os dados, utilizando a forma indutiva na análise dos mesmos”.

Adotou-se o paradigma construtivista, em contraponto ao racionalista, no tocante à visão do conhecimento da pesquisa dada a complexidade da situação e o envolvimento de valores individuais. Há a preocupação de que o instrumento resultante da pesquisa seja viável e aceito pelo seu público-alvo, e não apenas a apresentação de uma realidade objetiva. Tem-se, então, como objetivo a construção de um “conjunto de meios que permitirão abrir novas portas para que os atores possam progredir de acordo com os seus objetivos” (HOLZ *et al*, 1996 *apud* PLATT, 2005, p. 31).

Já quanto aos instrumentos, constitui-se da análise bibliográfica de obras relacionadas aos temas investigados, leitura de material e elaboração de fichamentos para o estudo. Este método tem a vantagem de, segundo Gil (1995, p. 71), “permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

A pesquisa bibliográfica, através primordialmente do acesso a dados secundários, buscou aproximar pensamentos esparsos na linha temporal de evolução de conceitos, utilizando desde obras consagradas a artigos e dados contemporâneos, priorizando não a abertura do assunto em seus incontáveis desdobramentos, mas a conjunção de idéias afins, de modo a condensar todos os trabalhos em um único veículo de raciocínio lógico. Desta maneira, pôde-se simplificar o caminho para garantir objetividade ao trabalho e importância prática ao instrumento proposto, tornando-o viável em ambos os mundos, o teórico e o real.

A motivação primária que levou ao desenvolvimento do presente trabalho se encontra em um desejo de estudar e procurar demonstrações teóricas que

fundamentem de modo científico a proposta apresentada previamente em livro pelo autor, porém com outra abordagem. Houve, portanto, a necessidade de um aprofundamento conceitual para uma estruturação mais ampla do problema, levando à busca de um novo diálogo entre os temas do presente trabalho e da publicação anterior.

Prezou-se a todo o momento pela isenção no tocante a ideologias ou partidarismos, visando a tratar o tema com a justiça e integridade que este exige. De modo algum se encontra a presente obra ligada a qualquer grupo de interesse ou organização atuante no cenário nacional ou internacional, nem mesmo tem a finalidade de aproveitar-se politicamente de possíveis aplicabilidades. Acredita-se que a relevância do tema não encontra limites e desconhece futuros resultados - logo, da junção destes termos, necessita de contínuos aperfeiçoamentos e estudos.

A partir de dados colhidos em portais *on line* de instituições e de pesquisas relacionadas ao tema, buscou-se aproximar o campo teórico com a situação experimentada pela democracia no contexto atual.

Os autores foram escolhidos por suas contribuições na filosofia, na política e economia, deixando-se clara a opção pela interpretação dos mecanismos democráticos desenvolvidos por Schumpeter - e posteriormente Downs -, por estes terem demonstrado a preocupação de que uma teoria para a competição eleitoral fosse elaborada e refletisse do modo mais fiel e científico as interações e motivações dos agentes no universo observado.

1.4 Limitações da Pesquisa

A primeira limitação é aquela inerente à abordagem construtivista, que não é estática, ou seja, é passível de evolução. Neste tipo de pesquisa, o pesquisador tem a liberdade de desenvolver sua idéia à medida que a realiza. Assim, ele evolui, aprende e, se necessário, muda seus valores e visão de mundo para aquela que passa a lhe parecer mais adequada de acordo com os conhecimentos adquiridos.

Observam-se também limitações inerentes à abordagem qualitativa, visto não ser possível repetir os mesmos resultados da pesquisa com outro pesquisador em virtude da diversidade de valores e conhecimentos pessoais. Desta maneira,

encontra-se o pesquisador como peça intermediária de ligação entre o mundo real e a pesquisa.

Como não há simulação ou experimento com uso de dados reais, torna-se inviável o teste do instrumento proposto e a observação dos resultados sugeridos com sua implantação. A aceitação do público-alvo também não pôde ser medida no âmbito deste trabalho, faltando, assim, maior conhecimento acerca de sua compreensibilidade, e praticidade.

A delimitação do tema se dá em torno da dinâmica existente no mercado político em uma democracia, utilizando-se, para isso, da abordagem iniciada pelos autores previamente citados. Por este motivo, para evitar a fuga temática, não se descrevem profundamente outras interpretações nem se procura sugerir outras medidas de reformas administrativas ou políticas que não a utilização do índice proposto. Tópicos não abordados são indicados nas sugestões para pesquisas futuras, ao fim do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Construção da Democracia

Esta primeira seção descreve a evolução das idéias políticas sobre as diferentes formas de organização de uma sociedade, especialmente no tocante à construção dos conceitos de democracia para o estabelecimento das bases sobre as quais o desenvolvimento das seções posteriores se dará. Devido à amplitude de autores que trabalharam com o tema, houve maior preocupação com o desenvolvimento lógico para uma breve exposição dos conceitos, do que com o estudo comparativo mais profundo das diversas ramificações do assunto, que, apenas com elas, proporcionariam material completo para outra monografia.

O debate entre os grandes pensadores políticos nunca trouxe unanimidade no que tange à questão do melhor modo de arranjo de poder, isto é, do melhor sistema de governo para um Estado. Nem mesmo a existência e a legitimação deste, desde sua origem, é alvo de pouca polêmica. Segundo Bobbio (2004), o Estado, como o ordenamento político de uma comunidade, advém do fim da comunidade primitiva ligada por laços familiares e da formação de comunidades mais amplas, na junção de diversas famílias, com objetivos conjuntos de defesa e sustento.

O Estado é aquele que tem o poder de coação sobre qualquer um por ele abrigado, agindo em nome do bem geral da sociedade restringida em determinado território. Gonçalves (2005) completa que, além do monopólio da força, o Estado possui a exclusividade de emitir moeda, de tributar e de regular as relações entre os homens e a natureza, os homens e as coisas, e entre os homens e os próprios homens, procurando unir o povo através da conservação de uma cultura, de símbolos e valores comuns. Em uma interpretação classificada por prioridades, Adam Smith (1776 *apud* BUCHHOLZ, 2000) definia que sua função adequada, em primeiro lugar, era garantir a defesa nacional; em segundo, administrar a justiça por meio de um sistema judiciário; e, em terceiro lugar, manter instituições e recursos públicos como estradas, pontes e sistemas educacionais.

A formação do Estado pode ser interpretada também como consequência da formação de classes sociais, que, segundo Gonçalves (2005), são compostas por indivíduos com interesses acordados, por grupos que querem seja manter ou romper relações de opressão seja aumentar seu próprio poder. Esse conflito teria, como origem, a instituição da propriedade privada e a divisão da sociedade em classes; explica Bobbio (2004, p. 74) que

com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

Assim, dada a existência de um organismo superior na organização da sociedade dotado de força para manutenção da ordem, resta o problema da definição de para quem, em um grupo de indivíduos dividido em classes, designar este poder. Voltaire (1764 *apud* POMEAU, 1963, p. 110, tradução nossa) coloca a questão de modo direto:

qual vale mais: que sua pátria seja um Estado monárquico ou um Estado republicano? Há quatro mil anos que essa questão é debatida. Peça a solução aos ricos, eles preferem a aristocracia; interroque o povo, eles querem democracia; não há reis que não prefiram a realeza. (...) Mas, na verdade, a razão é, como se diz, que os homens são muito raramente dignos de se governar.

Embora terminando de modo ácido, denuncia-se claramente neste trecho os interesses observados na resolução do problema. Para Bobbio (2004), toda a história do pensamento político se dá sem interrupções em um longo e apaixonado debate em torno dos vários modos de se limitar o poder, com quem quer que este esteja. Dos modos possíveis, o método democrático possuiria o forte argumento de que, nele, o governante (o povo) não pode abusar do poder contra si mesmo, pois os governados são o próprio povo. Deste modo, Lindblom (1981, p. 7) explica que, historicamente, “a democracia tem sido vista primeiro como um sistema de garantia da liberdade pessoal, não como um processo de decisão política”.

Muitos foram os que a defenderam, mas a democracia também sofreu ataques pertinentes. Schumpeter (1961, p. 344) declara que “nada é mais fácil do que compilar uma lista impressionante de fracassos do método democrático”. Heródoto, em seu livro *Histórias* (440 a.C. *apud* BOBBIO, 2004, p. 140), expõe um debate sobre a melhor forma de governo, no qual um dos personagens afirma que “não há nada mais estúpido e mais insolente do que uma multidão inapta e incapaz”, logo, seria intolerável que “para fugir da prepotência de um tirano deva-se cair na insolência de um povo desenfreado”. Um segundo personagem ainda completa que “quando é o povo que governa é impossível que não nasça a corrupção na esfera pública, a qual não gera inimizades, mas, antes, sólidas amizades entre os perversos”. Para Tocqueville (1835-40 *apud* BOBBIO, 2004), todos os cidadãos são independentes e ineficientes nas democracias, não podem nada isolados, nenhum seria capaz de obrigar um outro a emprestar colaboração. Sem um senso de ajuda livre e coletiva, todos caem na impotência. Se, segundo Downs (1999, p. 18), os cidadãos enxergam circunstâncias que demonstrem estar o todo descompromissado com uma atitude coerente e preocupada em relação à sociedade, evidenciando um caráter ineficaz de uma postura cívica isolada, “quanto maiores a informação e a sofisticação, tanto maior a propensão a substituir a postura cívica pela disposição à defesa desembaraçada ou cínica do interesse próprio”. De acordo com Galbraith (1996, p. 80), a democracia, o autogoverno,

é algo exigente. Uma economia agrícola rudimentar exigia pouco do Estado; uma inteligência relativamente pouco sofisticada servia tanto ao governo como aos governados. Com o avanço econômico e a responsabilidade social concomitante, os problemas enfrentados pelos governos aumentam em complexidade e em diversidade, talvez não aritmeticamente, mas geometricamente. Deve existir um eleitorado instruído intelectualmente a par dessas questões ou sua delegação mais ou menos total ao Estado e à sua burocracia. Ou então, será preciso render-se às vozes da ignorância e do erro. Essas, por sua vez, são destrutivas da própria estrutura social e política.

Vê-se a preocupação inerente com a instrução do eleitorado e seu poder de articulação para fazer valer seus objetivos. O movimento de coesão no conjunto torna-se fundamental para o exercício democrático, portanto. Não surpreende o fato de que os clássicos do pensamento político moderno, contemporâneos do surgimento e da consolidação dos grandes Estados territoriais, predominantemente

monárquicos, fossem contrários à democracia. Segundo Bobbio (2004), Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant e Hegel eram favoráveis a um poder único, coerente e com maior estabilidade, advogando a monarquia; dos clássicos, até a revolução francesa, o único que não a defendia era Spinoza, pois tinha como finalidade do Estado a liberdade, em detrimento da paz e da ordem defendida pelos demais. Schumpeter (1961, p. 353) define que a democracia moderna é uma “ideologia de origem burguesa” e que esta teria se desenvolvido “passo a passo com o capitalismo e foi dele consequência”.

Todavia, o conceito de governo democrático sobrevive de modo simples e constante ininterruptamente desde os antigos graças ao argumento principal da igualdade e liberdade, sendo a forma em que, segundo Bobbio (2004), o poder é exercido pelo povo em sua totalidade, pelo maior número, ou mesmo por muitos, distinguindo-se da monarquia e da aristocracia, onde o poder é respectivamente exercido por um e por poucos. Pindyck e Rubinfeld (1999), ao discutirem a questão da agregação das preferências dos eleitores, explicam que a regra da maioria de votos é uma ferramenta que os cidadãos usam para emitir suas preferências em relação às políticas e bens públicos, tendo assim a autonomia de julgá-las, opinar sobre elas e decidir onde aperfeiçoá-las, mesmo que, em uma interpretação justificadora de regimes fascistas, não sejam especialistas no assunto. As regras democráticas, segundo Lindblom (1981, p. 112), “levam à dispersão da influência, e por isso o processo decisório é modelado por muitas influências, embora não igualmente, ou numa justa proporção”, possibilitando a paz social, pois, ainda segundo o autor, sendo suficientemente “flexível e aberta, suscetível à reconsideração contínua das políticas adotadas, mantém acesas as esperanças dos não privilegiados”. Desta maneira, seriam baixos os números de rebeliões, distúrbios ou pessoas muito insatisfeitas.

Seguindo essa concepção, a liberdade é um princípio fundamental na democracia para Aristóteles (1988, p. 204); ela só pode ser aproveitada

nesta forma de governo, pois diz-se que ela é o objetivo de toda a democracia. Mas um princípio de liberdade é governar e ser governado alternadamente, pois o conceito popular de justiça é a observância da igualdade baseada no princípio da maioria, e não no do mérito, e se este é o conceito de justiça dominante, a maioria deve ser necessariamente soberana, e a decisão da maioria deve ser final e constituir a justiça, pois costuma-se dizer que cada cidadão deve ter uma participação igual; sendo

assim, nas democracias os pobres têm mais poder que os ricos, já que eles são mais numerosos e o que é decidido pela maioria é soberano.

A partir desse raciocínio, e da condição de “guerra de classes” estabelecida na sociedade, o mesmo autor (1988) completa que os defensores da democracia acreditam ser justo o que o é para a maioria, mesmo tendo a classe mais pobre maior número grande parte das vezes, caracterizando o conseqüente domínio desta sobre a outra. Daí surgem os adeptos da oligarquia, em contraponto, afirmando ser justo o que assim o parece aos detentores das maiores riquezas, concluindo que estes devem ter o poder de decidir. Na oligarquia, basicamente,

as funções de governo devem ser preenchidas segundo o critério de qualificação pelos bens possuídos, em níveis tão altos que os pobres, apesar de serem a maioria, não participam do governo, acessível apenas a quem pode acumular os bens no valor estipulado para assegurar a participação; outra forma é aquela em que as funções são preenchidas entre as classes da mais alta qualificação pelos bens possuídos, e os próprios altos funcionários escolhem novos pares no caso de vacância (ARISTÓTELES, 1988, p. 133)

A preocupação com o equilíbrio de poderes entre classes opostas encontra-se no âmago das discussões sobre política e ética e dela afluem inúmeras ideologias, ora radicalmente contrárias, ora levemente discordantes. Caplan (2003) reclama que as democracias frequentemente perseguem políticas, como o controle de preços e o protecionismo, que mesmo textos introdutórios de economia concluem como errôneas, sendo fardos sobre os interesses gerais de maximização da utilidade da sociedade. Aristóteles (1988, p. 206), novamente, já alertava para o perigo dos interesses inconsequentes de indivíduos de classes diferentes quando no poder:

ambos os sistemas acarretam desigualdade e injustiça, pois se deve prevalecer a vontade de poucos há uma tirania, já que se um único homem possui mais bens que todos os outros homens ricos juntos, de acordo com o conceito oligárquico de justiça é justo que tal homem governe sozinho; se, ao contrário, a vontade da maioria numérica deve prevalecer, esta maioria cometerá uma injustiça confiscando os bens da minoria rica. Portanto, uma forma de igualdade sobre a qual ambas as partes estejam de acordo deve ser buscada à luz dos princípios definidos pelos dois lados.

Downs (1999, p. 222) igualmente afirma que a classe de renda mais baixa, por ser numerosa, tende a ser favorecida por governos democráticos e, portanto, “como o mercado livre produz uma distribuição de renda altamente desigual, quanto mais efetiva uma democracia se torna politicamente, maior é a interferência governamental no funcionamento normal da economia”. Sendo assim, segundo a “Ação Humana” de Mises (1998 *apud* CAPLAN, 2003), “a democracia, garantindo um sistema de governo de acordo com os desejos e planos da maioria, não previne esta maioria de adotar idéias errôneas que podem não apenas não dar resultado, como resultar em desastre”. O incentivo à corrupção e a supremacia dos demagogos também são apontados como defeitos deste sistema de governo, paralelamente à falta de informação dos eleitores. Assim, os defeitos das assembléias compostas pelo povo, de acordo com Bobbio (2004, p. 144),

são a incompetência, o domínio da eloquência (e portanto da demagogia), a formação de partidos que obstaculizam a formação de uma vontade coletiva e favorecem a rápida modificação das leis, a ausência de segredo. Os inconvenientes do poder quando exercido pelo povo consistem numa maior corrupção - pois numa democracia os cidadãos famélicos, que devem ser satisfeitos pelos dirigentes do povo, são em maior número - e numa menor segurança, causada pela proteção que os demagogos são forçados a conceder a seus sustentadores, maior corrupção e menor segurança estas que não são compensadas por uma maior liberdade.

Como resultado destes problemas trazidos, como o “domínio da eloquência” sobre a razão, nasce a necessidade do esclarecimento da população. Segundo Galbraith (1996), sabe-se que uma fatia dela se dispõe a apoiar praticamente qualquer forma de desastre, seja político ou social. Somente a educação é capaz de manter o tamanho dessa minoria sob controle. É a educação que torna a democracia possível e essencial, pois

não apenas faz surgir uma população com uma compreensão das tarefas públicas; ela também faz com que esta exija ser ouvida. (...) Não existe população bem-educada que esteja sujeita à ditadura ou, no mínimo, que não esteja revoltada em certo grau com ela. A ditadura sobre os pobres e os analfabetos, por outro lado, constitui um lugar-comum. Tradicionalmente, pensamos na democracia como um direito humano básico. De fato, ela o é. Mas é também a consequência natural da educação e do desenvolvimento econômico. Por isso, não existe nenhum outro sistema possível para governar pessoas que, devido às suas conquistas educacionais, esperam ser ouvidas e não podem ser mantidas em subjugação silenciosa (GALBRAITH, 1996, p. 81).

Fica claro, portanto, que tanto a educação quanto a democracia se alimentam uma da outra no distanciamento de outras formas de governo. Para Bobbio (2004, p. 145), “na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança”. Já Lindblom (1981, p. 112) ressalta que “a desigualdade política impõe silêncio a muitos cidadãos”.

No momento em que a democracia avança, “o passo decisivo rumo a uma sociedade justa é tornar a democracia genuína, inclusiva” (GALBRAITH, 1996, p. 160), pois, remontando Aristóteles (1988, p.131), “se, como alguns pensam, a liberdade e a igualdade são essenciais à democracia, elas só podem existir em sua plenitude se todos os cidadãos gozarem da mais perfeita igualdade política”.

Enquanto Bobbio (2004, p. 139) escreve que a história do pensamento político está toda “atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo: no interior desta disputa, um dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia”, Aristóteles (1988), depois de descobrir a melhor maneira de viver para se alcançar a felicidade humana, tem como meta de sua “política” desvendar qual a forma de governo e as instituições sociais que proporcionam aquela maneira de viver. Após a conclusão de que a democracia participativa, onde todos decidem todos os temas em conjunto, “não é suportável por todas as cidades, e não será fácil fazê-la durar muito tempo se ela não for bem constituída em suas leis e costumes” (p. 209), resta a opção da democracia representativa, que foi a que mais encontrou adeptos dentre os Estados modernos.

Segundo Bobbio (2004, p. 117), “no sistema político representativo com sufrágio universal os partidos se formam fora do parlamento e os eleitores escolhem um partido mais que uma pessoa”, assim, os agentes políticos relevantes “não são mais indivíduos singulares mas grupos organizados, embora organizados não à base de interesses de categoria ou corporativos mas de interesses de classe ou presumidamente gerais”. Esses grupos são incorporados ao jogo como agremiações partidárias, quer por ideologias semelhantes, quer por interesses parecidos. O

mesmo autor ainda afirma que eles podem ser definidos por cumprir a função de selecionar, agregar e transmitir as demandas submetidas a decisões políticas advindas da sociedade, pois “o motor imóvel do sistema é o partido, este príncipe coletivo que é o detentor do poder político e do poder ideológico” (2004, p. 120). Trata-se, portanto, de representantes de agrupamentos da população reunidos por meio de idéias, crenças e condição econômica ou social. Conforme define Downs (1999, p. 46), num “sentido mais amplo, um partido político é uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais”. O autor passa, então, a analisar os mecanismos do modo decisivo com o qual é possível alcançar o poder: o voto. Assim, um governo democrático

é aquele escolhido periodicamente por meio de eleições populares nas quais dois ou mais partidos competem pelos votos de todos os adultos. Um partido é uma equipe de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo através da obtenção de cargo numa eleição. Sua função na divisão do trabalho é formular e executar políticas governamentais sempre que conseguir chegar ao poder. Entretanto, seus membros são motivados por seu desejo pessoal pela renda, prestígio e poder que advêm da ocupação do cargo. Dessa maneira, desempenhar sua função social é, para eles, um meio de alcançar suas ambições privadas. Embora esse arranjo possa parecer estranho, é encontrado do princípio ao fim da divisão do trabalho por causa da prevalência do interesse pessoal na ação humana (DOWNS, 1999, p. 56).

Desenvolvendo argumento exposto por Schumpeter no livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, de 1942, Downs finaliza que, “já que nenhum dos complementos do cargo pode ser obtido sem que seja eleito, a principal meta de todo partido é ganhar as eleições” fazendo com que todas as suas ações se direcionem na busca por votos, isto é, “visam à maximização dos votos e ele trata as políticas simplesmente como um meio para alcançar esse fim” (1999, p. 56). Lindblom (1981, p. 95) concorda com ambos afirmando que “o voto permite aos cidadãos escolherem os formuladores de políticas, mas não lhes dá uma influência significativa no processo decisório. Com efeito, via de regra, os eleitores votam em favor de candidatos, não de políticas”, ou seja, o povo tem o poder de escolher seus representantes, mas possui pouca força de influência nos rumos dos governos.

Na democracia, o poder de todos se manifesta através do sufrágio universal e a escada para o poder político constitui-se do arrebanhamento da maioria dos eleitores, representados pela maioria dos votos. Este sistema político, então, se consolida como uma luta entre diferentes objetivos que, para se consolidarem, necessitam do apoio do mesmo meio: a sociedade. Neste cenário, os eleitores se vêem como alvo de conquista por parte daqueles que almejam a vitória.

Portanto, a análise da democracia deve se dar tanto do lado das motivações dos partidos políticos em convencer o eleitorado, quanto do lado destes últimos, no tocante aos métodos de escolha dos primeiros. A próxima seção discorre sobre os mecanismos atuantes no cenário político e, especialmente, nas eleições, seguindo primordialmente o raciocínio elaborado por Downs em sua Teoria Econômica da Democracia, de 1957, com complementos conceituais de Pindyck e Rubinfeld para maior abrangência da analogia entre os mercados (o econômico e o político).

2.2 O Mercado Político

Nesta seção são descritas as interações entre consumidores e produtores no mercado político, assim como o modo com que as escolhas de ambos os lados se realizam no tocante aos respectivos objetivos. São estudadas também as falhas encontradas neste espaço que impedem maior concorrência entre os participantes, influenciando, assim, a dificuldade na escolha ótima por parte dos eleitores. Por fim, aborda-se as externalidades negativas, isto é, as consequências surgidas e mantidas pela falta de competição.

A definição de mercado pode bem ser retirada de Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 758) como o “conjunto de compradores e vendedores que, dadas as possibilidades de interações e as interações efetivas, determinam o preço de um produto ou de um conjunto de produtos”; sendo a indústria o “conjunto de empresas que vendem o mesmo produto ou produtos similares”. Contudo, para haver um mercado perfeitamente competitivo, quatro pilares básicos são necessários: a aceitação de preços (decisões das empresas não influenciam o preço),

homogeneidade de produtos (não há produtos diferenciados sendo produzidos), perfeita mobilidade de recursos (entradas e saídas do mercado são viáveis a qualquer momento) e perfeita informação (tanto por parte dos consumidores quanto dos produtores). Assim, segundo o mesmo autor (1999, p. 315), “na ausência de externalidades ou de imperfeições, o mercado competitivo não regulamentado leva ao nível de produção economicamente eficiente”.

Para Kupfer e Hasenclever (2002, p. 35), um mercado “corresponde à demanda por um grupo de produtos substitutos próximos entre si”. Deste modo, os partidos políticos, como uma reunião de candidatos “à venda”, podem ser definidos como o “grupo de empresas voltadas para a produção de mercadorias que são substitutas próximas entre si e, desta forma, fornecidas a um mesmo mercado”. Downs (1999, p. 313) também defende que os partidos devam ser comparados a empresários em busca de lucro numa economia: objetivando atingir seus fins privados “eles formulam as políticas que acreditam que lhes trarão mais votos, assim como os empresários produzem os produtos que acreditam que lhes trarão mais lucros pela mesma razão”. Para exemplificar este raciocínio, Schumpeter (1961, p. 340) cita um comentário político anônimo: “O que os homens de negócios não entendem é que, da mesma maneira que eles negociam em petróleo, eu negocio em votos”. Para o autor (p. 336), “o partido não é, como nos queria convencer a doutrina clássica, um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum princípio comum”. Ele explica ser perigosa essa racionalização e que, embora, durante certos períodos, princípios e plataformas possam ser relacionados a determinados partidos específicos, como lojas de departamento e suas marcas, “a loja não pode ser definida em termos das marcas que vende, nem o partido definido em termos dos princípios que adota”. Portanto, seguindo o raciocínio do autor, o partido nada mais é que “um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político”. Nesta luta pelo poder, os mesmos mecanismos de propaganda do comércio são utilizados como parte essencial do processo. A dinâmica do mercado de votos, porém, se caracteriza como inelástica, pois, segundo Pinho (2001, p. 5),

via de regra, o número de consumidores do processo eleitoral é estabilizado, ainda mais em condições de crescimento populacional estável. O mercado é “inelástico” também no sentido de que um governo, os partidos no processo eleitoral, não brigam, não disputam eleitores de outros

municípios (de outros estados, no caso de eleições estaduais). Assim, o mercado, os “consumidores” (os eleitores) são previamente conhecidos. E são eles que dizem se o “produto” é bom ou não, se o partido no governo deve continuar ou ser substituído por um que está na oposição. Uma outra diferença deve ser apontada: enquanto os bens convencionais estão no mercado todo dia (por exemplo a venda de aparelhos de TV), o mercado de votos só acontece a cada quatro anos, embora ele esteja latente o tempo todo.

Essa visão proposta primeiramente por Weber, Schumpeter e Downs, é admirada por Bobbio, que considera “iluminante” a interpretação de que o político possa ser “comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores” (1984 *apud* PINHO, 2001, p. 14).

A seguir, tal abordagem é aprofundada em ramos explicativos e, após a caracterização dos mecanismos de oferta e demanda nesse ambiente, são descritos a importância da escolha ótima - e os obstáculos encontrados para a realização desta - e as falhas de mercado, como a informação assimétrica e o poder de mercado. Ao fim da seção, são analisadas as externalidades negativas que essas falhas no mercado político causam à sociedade e suas implicações.

2.2.1 Os Mecanismos da Oferta

De acordo com a teoria da concorrência partidária, Sanson (2008a, p. 18) explica que o político é visto como integrante de uma organização que se assemelha a uma empresa que “oferece serviços de representante dos cidadãos nas decisões sobre os serviços fornecidos sem cobrança direta, sendo as despesas cobertas pelos impostos. Os partidos concorrem entre si por esse serviço de representação política”. Deste modo, a existência dos partidos no mercado é sustentada por votos. “Assim como firmas que não se envolvem na busca racional do lucro tendem a deixar de ser firmas, também os políticos que não buscam votos de uma maneira racional tendem a deixar de ser políticos” (DOWNS, 1999, p. 20). Segundo Pinho (2001, p. 14), “o político e a política podem ser vistos e associados com um mercado, com empresários” e, do mesmo modo que estes buscam lucros para suas

empresas, “também os políticos buscam o sucesso, o reconhecimento de seus mandatos, quer legislativos quer executivos, o que seria aferido pelo voto”.

Entre os discordantes desta teoria, que, segundo Mezzaroba (1995, p. 116), “concebe o partido como um instrumento legal de conquista do poder”, há a abordagem Orgânica, para a qual o “partido se constitui num espaço de luta e de conscientização política” e a “organização partidária vai além dos aspectos representativos e eleitorais. O partido é um formador de consciências”. Cabe também resgatar Sartori (1982, p. 357): “se os partidos são definidos como ‘maximizadores de votos’, a objeção imediata é a de que essa conceituação não corresponde, em grande parte, aos fatos”. O mesmo autor (1982, p. 374) ainda afirma que os modelos de Downs são “simplificações drásticas cujo objetivo não é representar a realidade. Um modelo (no sentido downsiano) pretende destacar uma característica básica que sem isso se perde na complexidade das exposições descritivas”, todavia, por fim, reconhece a premissa básica de Downs - a busca por votos - como condição pétrea da existência de um partido. Sua definição (1982, p. 357) implica que

os partidos deixam de ser partidos quando não conseguem votos. Isso não significa que os partidos competem apenas por votos, ou que os votos são um fim em si mesmos. Os votos são um meio de permanecer no mercado e um meio de impor políticas. Portanto, partidos não formulam necessariamente políticas a fim de ganhar eleições; não obstante, pode-se afirmar que, nas eleições, os partidos são maximizadores de votos.

Além deste, há em diversos autores o reconhecimento da necessidade de eleição para que um partido político possa exercer seus fins, pois estes não se realizam sem a existência do partido ou sua influência no poder. A peça-chave da teoria de Downs se encontra na inversão que Schumpeter (1961, p. 321) realiza das motivações dos partidos quando reflete sobre o principal objetivo do sistema democrático, o poder de decisão para o povo, tornar secundária a escolha dos representantes: “suponhamos agora que invertemos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões”. Portanto, o papel fundamental do povo passa a ser apenas o de eleger um governo, respeitando o real sentido de uma democracia representativa, que terá então o poder nas decisões

políticas. Logo, ainda segundo tal autor, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Verifica-se a veracidade desta afirmação, de que o fundamental para os partidos é o voto, analisando-se a possibilidade de o oposto ser verdadeiro: qual político ou partido vem a público realizar ações ou declarações que lhes custariam votos? O autor (1961, p. 332), por fim, resume de modo elegante as motivações presentes na disputa eleitoral e afirma que

o primeiro e mais importante objetivo de todos os partidos políticos é derrotar os demais e assumir ou conservar o poder. Da mesma maneira que a conquista do terreno ou da colina, a decisão dos assuntos políticos é, do ponto-de-vista do político, não o fim, mas apenas a matéria-prima da atividade parlamentar. Uma vez que políticos lutam com palavras em vez de balas, e uma vez que essas palavras são inevitavelmente inspiradas pelos assuntos em debate, este fato pode não ser tão claro como no exemplo militar. Mas a vitória sobre o adversário é, apesar disso, a essência de ambos os jogos.

Downs (1999, p. 309) inclui ainda o partido no poder, o governo, no jogo, afirmando que a reeleição é seu objetivo principal do mesmo modo que a eleição o é para os partidos aliados do poder; o sucesso eleitoral seria uma etapa na perseguição de seus fins privados: “poder, prestígio, renda e a excitação do jogo político”. O autor não se esquece, porém, da possibilidade dos objetivos serem motivados simplesmente pelo altruísmo.

Os economistas, de Aristóteles a Zeuthen, presumiram que os homens desempenham seus papéis na divisão do trabalho como um meio de servir a seus próprios interesses pessoais. Estamos simplesmente pedindo que o governo seja reconhecido como uma parte da divisão do trabalho. Além disso, não excluimos a possibilidade de que o interesse pessoal entre os governantes possa assumir formas tais como a competição pela melhor reputação por serviços, ou a luta por status profissional por meio de excelente trabalho. Desse modo, o interesse pessoal pode estar bem distante de um simples desejo de renda alta ou poder completo; suas formas podem até mesmo ser altamente benéficas para a sociedade (DOWNS, 1999, p. 309).

Como cada cidadão tem direito a não mais que um voto, o governo, ator imiscuído na corrida eleitoral, tende a favorecer as classes mais numerosas, transferindo renda e agregando hostilidade de uma parte pequena da sociedade

para ganhar apoio de um grupo maior de pessoas. Downs (1999, p. 218) chama esse raciocínio de tendência “Robin Hood”: “assim, a igualdade de direito de voto, numa sociedade democrática, cria uma tendência de a ação governamental equiparar rendas, redistribuindo-as de algumas pessoas ricas para muitas pessoas menos ricas”. Esse movimento, contudo, é controlado pelo efeito da renda na obtenção de influência política, pois o governo tende a favorecer os produtores em detrimento dos consumidores, sendo que “os primeiros podem se permitir investir na informação especializada necessária para influenciar e pagar o custo de comunicarem seus pontos de vista ao governo” (p. 273). Sendo assim, de modo geral, “os eleitores com as maiores rendas também têm maior poder político, já que num mundo incerto podem usar seus recursos financeiros para criar influência para eles próprios” e, se isso ocorre, “a ação racional do governo pode até mesmo redistribuir renda dos pobres para os ricos” (p. 220). O autor conclui, então, que pode haver um equilíbrio instável de poder no mercado de voto entre grupos de alta renda e centros emergentes de barganha coletiva de baixa renda, em vantagem numérica.

Independente de classe ou de condição, os governos agem “para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais” criando assim “uma relação circular de mútua interdependência no funcionamento do governo numa democracia” (p. 94). Logo, as despesas públicas são direcionadas à manutenção do partido no poder. A explicação do porquê de, muitas vezes, obras faraônicas ou com grande visibilidade serem preteridas em detrimento de investimentos com maturação de longo prazo como saúde e educação se encontra neste processo, pois, para manter e aumentar seu eleitorado,

o governo aumenta seus gastos até que o ganho de voto do dólar marginal gasto se iguale à perda de voto do dólar marginal de financiamento. Em outras palavras, quando um governo recém-eleito (ou reeleito) monta seu plano de ação, ele pergunta em relação a cada gasto: “Vale seu custo em votos em termos de votos ganhos?”, exatamente do mesmo modo que uma firma lucrativa pergunta em relação a seus gastos: “Vale seu custo em dólares em termos de receitas acrescentadas?” (DOWNS, 1999, p. 89)

Desta maneira, os demais partidos devem concorrer com algum grau de diferenciação para compensar a desvantagem de não estar no poder. Segundo uma avaliação empírica de Carreirão (2002a, p. 19) em três eleições presidenciais no

Brasil, uma das principais motivações do eleitor na hora do voto é a percepção da saúde econômica do país. Se esta vai mal, o eleitor tende a votar na oposição, se vai bem, vota no candidato do governo. “Um eleitor, de qualquer escolaridade, que avalia mal o governo (presidente) em exercício, dificilmente vota no candidato que representa a continuidade deste governo. Avaliando bem o governo, tende a votar no candidato que representa sua continuidade”. Sendo assim, o autor (2002, p. 51) explica que “a decisão eleitoral é baseada em uma mescla de voto retrospectivo (os resultados globais da administração, performance passada) e prospectivo (propostas para o futuro)”.

Portanto, os concorrentes devem atacar o partido governista de modo a ofuscar suas qualidades, focar seus defeitos e criar a impressão de necessidades urgentes diferentes da atuação governamental em exercício. Nesse momento, quando a diferenciação do produto se torna um instrumento concorrencial importante, pode-se caracterizar o mercado como um oligopólio diferenciado, onde “os gastos com comercialização e publicidade são elevados, assim como os esforços inovativos” (KUPFER; HASENCLEVER, 2002, p. 107). Esses esforços, não mais objetivando o menor preço, podem se dar “com instrumentos muito mais poderosos e eficazes, capazes de criar todo tipo de diferenciação (tecnológica, produtiva, comercial, organizacional, de mercado, estratégica) entre os concorrentes” (p. 426).

O menor preço, no caso da “mercadoria político”, deve ser interpretado como aquele que maximiza a utilidade do eleitor que, segundo Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 763), significa o “nível de satisfação que uma pessoa obtém ao consumir um bem ou a empreender uma atividade”. Essa analogia se justifica na medida em que, em uma eleição, os candidatos são interpretados como bens substitutos. Segundo o mesmo autor (p. 143), “dois bens são substitutos quando um aumento no preço de um deles ocasiona um aumento na quantidade demandada do outro”. Portanto, quando o eleitor percebe uma diminuição de sua utilidade ao avaliar um candidato (o “preço” deste aumenta), decide-se por uma escolha alternativa de menor preço, isto é, que maximize sua percepção de satisfação.

Em busca do aumento da utilidade dos consumidores, os produtos se diferenciam através dos seguintes atributos: “especificações técnicas; desempenho ou confiabilidade; durabilidade; ergonomia e *design*; estética; custo de utilização do

produto; imagem e marca; formas de comercialização; assistência técnica e suporte ao usuário; financiamento aos usuários” (KUPFER; HASENCLEVER, 2002, p. 91-93). No mesmo sentido, muitas dessas especificidades são exploradas em campanhas políticas dos partidos, dependendo das preferências e da composição da sociedade em que se encontram. Quando há o predomínio de apenas dois partidos (como em um sistema bipartidário ou no segundo turno das eleições em um sistema multipartidário) a tendência se inverte. Downs (1999) compara o mercado político a um sistema unidimensional de Harold Hotelling, quando este descreveu um modelo para a concorrência política com um exemplo que se tornou clássico: se há dois sorveteiros na mesma praia, ambos se encontrarão na metade dela, pois a busca por fatias de mercado do concorrente os afastam dos extremos. Do mesmo modo, a competição força

ambos os partidos a serem muito menos que perfeitamente claros em relação ao que representam. Naturalmente, isso faz com que se torne mais difícil para cada cidadão votar de modo racional; fica difícil para ele descobrir o que seu voto apóia quando dado a um ou a outro partido. Conseqüentemente, os eleitores são encorajados a tomar decisões com base em algo diferente das questões, isto é, com base na personalidade dos candidatos, em padrões tradicionais de voto familiar, na lealdade a antigos heróis partidários, etc (DOWNS, 1999, p.157).

Assim, segundo o mesmo autor (1999, p. 160), “se os partidos conseguirem obscurecer suas decisões quanto a políticas num nevoeiro de generalidades e se os eleitores forem incapazes de descobrir o que seus votos realmente significam, cria-se uma crise de racionalidade”.

A qualidade da oferta de partidos políticos concorrentes varia, portanto, dependendo da distribuição de renda da sociedade, das articulações e da quantidade de partidos, da força e coesão das ações do governo, das preferências predominantes do eleitor, das informações por ele recebidas e do seu poder de assimilação.

2.2.2 Os Mecanismos da Demanda

O processo democrático é caracterizado por escolhas; tanto em um sistema bipartidário como no multipartidarismo o eleitor é confrontado com, pelo menos, duas: votar ou não votar (abstendo-se ou anulando o voto); e, se votar, qual candidato de qual partido escolher. Essa decisão, tomada em conjunto com todos os outros eleitores, deve ser a melhor possível, dado que a sociedade em que vivem será regida pelos eleitos influenciando em proporções grandes ou pequenas suas condições sociais e econômicas durante todo o mandato seguinte.

Se houvesse um mecanismo legal de compra e venda de votos em uma eleição de grande escala, não seria admirável que a maioria dos eleitores racionais resolvesse colocar no mercado seu direito de participar da escolha dos governantes, pois sabe “que a probabilidade de que seu voto seja de qualquer modo decisivo é realmente pequena” dadas as escolhas dos outros milhões de eleitores, “seu voto é portanto de quase nenhum valor para ele, não importa quão importante seja para ele que o partido P derrote o partido Q” (DOWNS, 1999, p. 209). Logo, para maximizar sua utilidade, qualquer soma de dinheiro resultaria em maior satisfação.

Com a ilegalidade dessa opção, o eleitor honesto possui outras maneiras de decidir seu voto. Segundo o mesmo autor (1999, p. 229), a lógica do voto segue os seguintes passos: “reunir informação relevante a cada questão sobre a qual importantes decisões políticas foram (ou serão) tomadas”; “para cada questão, selecionar, de toda a informação reunida, aquela que será usada na decisão de voto”; em seguida, ainda sem medidas puramente de valor, “para cada questão, analisar os fatos selecionados para chegar a conclusões factuais específicas sobre possíveis políticas alternativas e suas consequências”; e então, já adentrando opiniões e crenças pessoais, “para cada questão, estimar as consequências de todas as políticas prováveis, à luz de metas relevantes” e “coordenar as apreciações de cada questão numa avaliação líquida de cada partido que concorre na eleição”. Só então, comparando e pesando os resultados líquidos de cada avaliação por ele feita dos partidos, escolhe-se o candidato e, por fim, decide-se entre “realmente votar ou se abster”.

Mas todos esses passos consomem recursos dos eleitores, recursos estes tantos e variados que tornam o ato de votar, como dito anteriormente, economicamente inviável, trazendo mais custos do que benefícios. Krugman (2007, p. 173) concorda que o mero “custo de transporte até os locais de votação já supera o efeito decisivo que um voto individual pode proporcionar”. Downs (1999, p. 234) afirma que “aquele que busca a informação continua a investir recursos na obtenção de dados até que o retorno marginal proveniente da informação se equipare a seu custo marginal”. O maior dos custos está no “tempo usado para assimilar dados e pesar alternativas, mas muitos outros recursos também podem estar envolvidos, especialmente nos passos de reunião e transmissão” (p. 230). O autor explica os custos encontrados no raciocínio da lógica do voto acima, são eles:

1. Custos transferíveis podem ser transferidos do eleitor para outra pessoa. Separamos os custos transferíveis em três tipos:
 - a. Custos de aquisição são os custos de reunião, seleção e transmissão de dados.
 - b. Custos de análise são os custos da análise factual dos dados.
 - c. custos de avaliação são os custos de relacionar os dados ou as análises factuais a metas específicas; isto é, de avaliá-los.
2. Custos não transferíveis são os que devem ser arcados pelo próprio eleitor. Teoricamente, todos os custos, exceto o de ir às urnas, podem ser transferidos para outros, mas presumimos, a menos que seja especificado de outra maneira, que o passo (6) é sempre executado pelo próprio eleitor; daí ele ter de arcar pelo menos com o custo mínimo de assimilar informação ou juízos.

Miller (1997, p. 1189) resgata esse raciocínio de Downs: em um mundo com custos de informação, a maior parte do tempo do cidadão racional será gasta com assuntos privados, e não com informações sobre política que ele, isolado, tem pouco poder de mudar. O uso de “atalhos” para aquisição de informações, portanto, será normal. “Aqui, novamente, Downs irritou e confundiu cientistas políticos tradicionais que sentiam como um axioma a obrigação do cidadão se informar sobre política”. Há, então, a obrigação de delegar ao indivíduo todas as funções de busca e presumir que este tenha sucesso na empreitada realizando uma escolha racional e independente, o que, para Schumpeter (1961, p. 304) são crenças “absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir”. Essa vontade deve

ser tamanha, que ultrapasse todos os obstáculos reservados no caminho, deve ser, portanto,

algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e imediata quanto a fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras da inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem.

Porém, segundo Carreirão (2002a, p. 44), “o nível médio de informação é espantosamente baixo para os padrões da teoria democrática tradicional”. Assim, um dos atalhos utilizados se encontra na comparação apenas de ideologias em detrimento de avaliações mais detalhadas sobre antecedentes. “Como é muito mais barato se manter informado sobre ideologias do que sobre questões, daí em diante ele escolhe a primeira alternativa como um atalho racional à segunda” (DOWNS, 1999, p. 120). A existência de incerteza “limita a capacidade que cada eleitor tem de relacionar todo ato governamental com seu próprio ponto de vista sobre o que seja a boa sociedade”, portanto, mesmo sem conhecer especificamente cada política do partido, pode decidir seu voto; “os eleitores, desse modo, usam ideologias para cortar seus custos de informação” (p. 133).

Outro atalho, desta vez inconsciente, também age no processo decisório. Conforme Gladwell (2005, p. 92), há um automatismo, um prejulgamento, no tocante aos aspectos físicos e à adequação da aparência dos candidatos. Assim, de acordo com pesquisas,

em sua maioria, as pessoas associam automaticamente, sem que estejam totalmente cientes disso, capacidade de liderança com estatura física imponente. Temos uma percepção sobre a aparência de um líder e esse estereótipo é tão poderoso que, quando alguém se encaixa nele, simplesmente nos tornamos cegos a outras considerações.

Observa-se que essa percepção subconsciente já é empregada para a disputa eleitoral. Na presente corrida presidencial americana, segundo o Wall Street Journal (ALTER, 2007, p. 14), empresas estudam as respostas aos discursos e promessas dos candidatos através do monitoramento da dilatação das pupilas, ondas cerebrais e movimentos faciais dos eleitores: “a política atual exige que os candidatos encontrem meios de atingir pessoas distraídas e inclinadas a julgar precipitadamente os problemas”.

Neste momento, a atuação da propaganda política contribui, seja para “convencer” o eleitor, seja para aumentar seu nível de informação. Encontra-se em Kupfer e Hasenclever (2002, p. 450) que “o principal objetivo da propaganda é proporcionar um aumento das vendas através da modificação das preferências dos consumidores ou aumento do nível de informação dos mesmos com relação ao produto comercializado”. Schumpeter (1961, p. 304), porém, ressalta que, no processo decisório, “o cidadão modelo teria de fazer sozinho e independentemente da pressão de grupos e da propaganda, pois vontades e inferências impostas ao eleitorado evidentemente não podem ser aceitas como condições últimas do processo democrático”. Ainda segundo Alter (2007, p. 14), as regiões do cérebro mais ativas são aquelas ligadas à emoção, e não ao pensamento racional, quando os eleitores vêem ou ouvem os candidatos. Assim, questões e detalhes de projetos tendem a atrair menor interesse do que discussões pessoais ou apelos emotivos.

Outro atalho observado é o uso de “economias de escala” e de conhecimento que os eleitores recebem com o uso de especialistas. Nas sociedades especializadas, afirma Downs (1999, p. 249-50)

muitas áreas de decisão colocam problemas literalmente incompreensíveis para aqueles que não são especialistas. Contudo, não-especialistas têm que ter opiniões a respeito da adequação das políticas seguidas nessas áreas, a fim de tomar importantes decisões políticas. (...) A divisão do trabalho cria esse problema mas também o resolve, já que os cidadãos podem comprar as opiniões generalizadas dos especialistas em cada área com um custo muito mais baixo do que aquele com que arcariam produzindo opiniões comparáveis eles mesmos.

Tal economia seria tão grande que, simplesmente, uma democracia de grandes dimensões as exigiria como condição de existência. Ainda utilizando de informações e pesquisas, o eleitor tem de levar em conta também o modo como os

outros cidadãos votam e estimar as preferências da maioria. Segundo o autor (1999), essa estimativa ajuda-o a descobrir se o partido que prefere faz parte de uma gama relevante de escolha. Se assim não o for, sua racionalidade o faz escolher uma alternativa à sua escolha inicial.

Seja com informações limitadas ou tendenciosas, seja através do uso de pesquisas e especialistas, “todo cidadão racional, no fim das contas, constrói, para seu uso político, um sistema de aquisição de informação” (p. 237). Para construir esse sistema, o eleitor seria “forçado a confiar em um processo bastante grosseiro de experimentação de tentativa e erro para construir esse sistema”, isto é, com a experiência acumulada ao longo do tempo, os sistemas individuais dos cidadãos podem ser testados, modificados e aperfeiçoados.

A sua “escolha ótima” aconteceria se pudesse possuir todas as informações necessárias sobre todas as alternativas de produtos disponíveis e, portanto, pudesse escolher a que mais lhe trouxesse benefícios. Downs (1999, p. 57) afirma dessa maneira que, “diante de diversas alternativas mutuamente exclusivas, um homem racional sempre escolhe aquela que lhe traz a maior utilidade, *ceteris paribus*; isto é, ele age para seu próprio benefício”. Quando do confronto com uma escolha, é preciso que, mesmo sendo custoso, o máximo de informações esteja disponível para que a decisão possa ser otimizada. Na realidade, o eleitor recebe dados gratuitos no seu cotidiano e de contatos informais que podem ajudá-lo, porém sua qualidade varia de acordo com sua posição na sociedade: “O presidente de uma firma gigante frequentemente recebe informação de significado político nacional em conversas com seus colegas; ao passo que um lavador de pratos pode jamais ouvir uma discussão sobre política” (p. 243).

Dado o nível de informação disponível, o modelo descrito frisa que o cidadão faz sua escolha através da expectativa de maximizar sua satisfação, comparando as diferentes curvas de oportunidade que cada partido lhe proporcionaria, podendo, para isso, avaliar o que os diferentes partidos prometem para o futuro ou o que eles estariam fazendo se estivessem no poder. Downs (1999, p. 61) sugere ser válida apenas a comparação feita sobre o mesmo período temporal. O eleitor

deve comparar ou (1) duas rendas de utilidade futuras hipotéticas ou (2) uma renda de utilidade presente real e uma presente hipotética. Sem dúvida, a segunda comparação lhe permite fazer um uso mais direto dos fatos do que a primeira. Não apenas um de seus termos é uma entidade real, mas o outro pode ser calculado em vista da situação da qual nasce. Se

o eleitor comparar rendas de utilidade futuras, não aproveita nenhuma dessas vantagens. Portanto, acreditamos que é mais racional que ele baseie sua decisão de voto nos eventos atuais do que simplesmente em eventos futuros.

Deste modo, o autor explica que, se o objetivo primordial de uma eleição democrática é selecionar um governo, “qualquer cidadão é racional quanto à eleição se suas ações lhe possibilitam desempenhar seu papel na seleção eficiente de um governo” (p. 46). No que Schumpeter (1961, p. 325) complementa significar o princípio da democracia “apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”. Todavia, fica claro que os passos com que o eleitor se depara na hora da decisão do voto são diversos, custosos e complexos. O poder obtido por votar, inicialmente pequeno, torna-se ainda mais desvalorizado perante o percurso a ser enfrentado para torná-lo eficiente. Como consequência, o interesse por assuntos políticos perde força frente aos demais problemas que afetam mais diretamente o dia-a-dia do eleitor. Daí este se apegar a ideologias ou seguir opiniões de especialistas para selecionar seus candidatos, agindo, assim, de modo socialmente irracional - mas individualmente com razão.

2.3 As Falhas de Mercado

Esta seção define e explica as falhas que atuam como obstáculos à concorrência no mercado político de maneira a desenvolver o raciocínio e justificar a pertinência da proposta de pesquisa contida no terceiro capítulo. Estes obstáculos à possibilidade de escolha da cesta ótima em uma economia são aqueles que impedem a existência de um mercado competitivo, que traz como resultado a eficiência econômica descrita no primeiro teorema do bem-estar econômico: “se todos transacionam em um mercado competitivo, todas as trocas mutuamente benéficas serão realizadas e a resultante alocação de recursos de equilíbrio será economicamente eficiente” (PINDYCK; RUBINFELD, 1999, p. 641). Ou seja, a famosa imagem de Adam Smith, a “mão invisível”, como um mecanismo social de alocação de recursos, levaria ao resultado eficiente.

Para o momento, é suficiente uma breve lista das vantagens da concorrência elaborada por Osborne e Gaebler (1992, p. 150) para validar sua pertinência. Dentre as vantagens, encontra-se: a melhor eficiência (executar mais por menos); a recompensa pela inovação, enquanto o monopólio a engessa; o direcionamento para o atendimento das necessidades dos consumidores; e o impulso dado ao orgulho e à moral dos funcionários públicos, pois “relações saudáveis são construídas sobre mútuas obrigações. Se não esperamos nada das pessoas, normalmente é o que recebemos. Mas se esperamos esforço em troca do que oferecemos, é isso que normalmente recebemos”.

Chamados de falhas de mercado, a informação assimétrica, os bens públicos, o poder de mercado e as externalidades surgem naturalmente da impossibilidade da existência de uma economia de concorrência perfeita, inviabilizando o tratamento de questões como equidade e eficiência. Segundo Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 664), a ineficiência do mercados competitivos pode se dar por quatro razões:

A primeira é que as empresas ou consumidores podem ter poder de mercado [capacidade de afetar os preços de forma lucrativa] em mercados de produtos ou de fatores. A segunda é que os consumidores ou produtores podem ter informações incompletas e, portanto, podem cometer erros em suas decisões de consumo ou de produção. A terceira é que pode haver a presença de externalidades. E a quarta, que alguns bens públicos desejados racionalmente podem não estar sendo produzidos.

As subseções a seguir descrevem as falhas no mercado político que prejudicam a escolha ótima e a concorrência entre os partidos políticos, impedindo o uso dos teoremas do bem-estar, que dependem, segundo os autores (1999, p. 660), “da suposição de que os mercados são competitivos”. Dá-se ênfase aos custos da informação, ao poder de mercado e à informação assimétrica, com seus resultados de risco moral e seleção adversa. As externalidades negativas são tratadas a seguir como os custos que os obstáculos à escolha ótima trazem aos partidos e os problemas que a falta de concorrência entre estes traz aos eleitores. Em resumo, se externalidades negativas são os custos impostos a uma das partes pela ação de uma outra, sem contrapartida em indenização entre as partes, analisa-se de que modo os produtores afetam danosamente as escolhas dos consumidores, e vice-versa, no mercado político.

2.3.1 Informação Assimétrica

A informação assimétrica ocorre quando, na tomada da decisão, uma das partes não sabe o suficiente sobre a outra e, portanto, não pode realizar a melhor escolha. Ainda assim, dada a quantidade de informação disponível, diz-se que há a “escolha ótima”; a maximização da utilidade do consumidor-eleitor, porém, seria maior se este dispusesse de toda a informação possível sobre o produto-político.

As implicações são várias. Além de causar seleção adversa e possibilitar a existência de risco moral, Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 697) descrevem que ela “pode tornar mais dispendiosa para os proprietários de empresas (o principal) a monitoração exata do comportamento de seus administradores (o agente)”. Interpretando o agente como os políticos, “estes profissionais podem procurar maiores compensações e benefícios para si próprios” ou adotar objetivos diferentes dos cidadãos, assim como os administradores podem procurar “maximizar as vendas mesmo que os acionistas prefiram a maximização de lucros”.

Para Downs (1999, p. 255), a informação não só não está inteiramente disponível, mas também tem seu preço, que pode ser alto, dificultando seu acesso a quem não pode pagar: “toda informação é cara; portanto, aqueles com rendas altas podem arcar melhor com os custos de obtê-la do que aqueles com rendas baixas”. Aqueles sem condições de arcar com os custos (*internet*, televisão a cabo, canais e periódicos especializados) de “atalhos confiáveis” têm de se conformar com as informações gratuitas fornecidas de inúmeras outras maneiras, como contatos profissionais, manifestações, amizades, rádio e televisão aberta, pois, segundo o autor, não há limite na quantidade de informação gratuita disponível. Segundo pesquisa divulgada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT/SENSUS, 2007), a televisão (69,3%) é a mídia preferida dos brasileiros, seguida pelo rádio, com 14,0%, pela *internet*, com 9,4%; jornal, com 5,4%, e revistas, com 0,9%. Downs (1999, p. 254) alerta para o perigo:

como os meios de comunicação de massa em muitas democracias são de propriedade de, ou são dominados mais por, interesses de alta renda do que de baixa renda, é mais provável que os cidadãos de baixa renda recebam dados selecionados por princípios que se chocam com os seus próprios do que os grupos de renda mais alta. Não sabemos qual é o

tamanho do efeito que tem esse conflito. Entretanto, ele contribui para a vantagem geral dos grupos de alta renda, produzida pela necessidade de arcar com os custos de obter informação política.

Segundo o autor, “esse fato distorce ainda mais o funcionamento do princípio de igualdade política - o princípio que está no coração da teoria democrática” (p. 255). Desta maneira, o poder político é redistribuído pelo custo das informações, contrariando a tendência que favorecia aos cidadãos das classes mais baixas por serem em maior número. Como as classes de alta renda tendem a repudiar a intromissão governamental na economia, “quanto maior o grau de incerteza na política, mais provável é que o governo seja menor - em termos de ação e tamanho - do que o seria numa democracia perfeitamente informada” (p. 222).

No início do seu livro, Downs (1999, p. 31) explica que o “homem racional que está sistematicamente cometendo algum erro vai parar de fazê-lo se (1) ele descobrir qual é o erro e (2) o custo de sua eliminação for menor que os benefícios”. Como o custo da eliminação do erro parece ser muito grande,

em geral, é irracional ser politicamente bem-informado porque os baixos retornos provenientes dos dados simplesmente não justificam seu custo em tempo e em outros recursos escassos. Portanto, muitos eleitores não se dão ao trabalho de descobrir seus verdadeiros pontos de vista antes de votar, e a maioria dos cidadãos não está suficientemente bem-informada para influenciar diretamente a formulação daquelas políticas que a afeta (DOWNS, 1999, p. 277).

Para o autor, a partir do momento em que a manutenção da informação traz custos que não são contemplados pelos benefícios perceptíveis da melhor escolha, “o indivíduo é motivado a negligenciar sua parcela dos custos: recusa-se a obter informação suficiente para descobrir suas verdadeiras opiniões” (p. 265), pois seu poder de decidir uma eleição é mínimo e improvável, independentemente de todos os outros eleitores serem bem ou mal informados. No primeiro caso, ele é beneficiado e, excetuando itens como o horário eleitoral gratuito - que cobra indiretamente R\$ 1,32 de cada cidadão brasileiro (CONTAS ABERTAS, 2008a) -, não precisa arcar com custo algum; no segundo, todos são prejudicados, mas ele não poderia produzir nenhum benefício se arcasse com os custos isoladamente.

Neste momento, para diminuir os efeitos da informação assimétrica, para criar atalhos aos eleitores, os partidos adotam ideologias como atalhos na sinalização de suas qualidades, tratam-na como sua marca, que “associa características de produtos, níveis de qualidade de fabricação e de prestação de serviços a um nome e logotipo”, atuando de modo a influenciar o comportamento dos seus consumidores, pois o uso deste recurso pode “ser visto como um contrato de confiança entre fabricantes e clientes, construído ao longo do tempo, garantindo um nível de qualidade de práticas e produtos” (KUPFER; HASENCLEVER, 2002, p. 456).

O uso desta marca, porém, como uma das naturezas da propaganda, pode evidenciar apenas os aspectos positivos do produto, não trazendo informações úteis para o balanceamento entre prós e contras na decisão do eleitor. Para Bobbio (2004, p. 29), “o poder do príncipe é tão mais eficaz, e portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível”. Assim, as propagandas e as ideologias não fazem mais do que realçar um lado da balança, sendo inválidas para a escolha ótima, servindo como um atalho duvidoso para ela. Bobbio (2004, p. 29), explica seu raciocínio desta maneira:

A história do poder político entendido como poder aberto ao público pode-se fazer começar em Kant, que considera como “fórmula transcendental do direito público” o princípio segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas” (1796, trad. it. p. 330). O Significado deste princípio fica claro quando se observa que existem máximas que uma vez tornadas públicas suscitariam tamanha reação que tornariam impossível sua aplicação. (...) Com referência à realidade que temos continuamente sob os olhos, qual funcionário público poderia declarar, no momento em que é empossado em seu cargo, que dele se servirá para extrair vantagens pessoais ou para subvencionar ocultamente um partido ou para corromper um juiz que deve julgar um seu parente?

Não há na propaganda política, portanto, apenas a preocupação em informar, mas em vender o produto, já que as informações verdadeiramente cruciais são ocultadas em fontes ilegíveis ou mesmo nem mencionadas; as características dos financiamentos, os juros embutidos, as obrigações e os direitos nos contratos, mesmo dados básicos dos produtos não são destacados. Segundo Rosa (2007), a

propaganda eleitoral tem como fim a captação de votos através do convencimento que “pode vir de diversas formas, diretas ou indiretas, com apelos explícitos ou de modo disfarçado, motivando sempre o eleitor a votar em alguém para que este obtenha vitória no pleito”. Há perigo de uma seleção nas informações transmitidas, podendo não resultar em uma melhor qualidade de escolha dos cidadãos, que “são tão sensíveis à influência da publicidade e outros métodos de persuasão que os produtores muitas vezes parecem antes orientar do que serem orientados por eles” (SCHUMPETER, 1961, p. 308), isto é, a produção de conteúdo político publicitário passa a suscitar uma força antidemocrática a partir do momento em que, em vez de disponibilizar informação útil e de baixo custo, promove festejos e apelos emocionais ao eleitores. A argumentação racional é finalmente deixada de lado no “circo” montado pelas campanhas eleitorais, pois, como citado anteriormente, produz menor efeito no público-alvo. Schumpeter (1961, p. 314) complementa que as

maneiras em que os fatos e a vontade popular sobre qualquer assunto são manipulados correspondem exatamente aos métodos da publicidade. Descobrimos as mesmas tentativas de entrar em contato com o subconsciente. Encontramos as mesmas técnicas de criar associações favoráveis e desfavoráveis, que são mais eficientes quanto menos racionais. Deparamo-nos com as mesmas evasivas e reticências e com o mesmo truque de criar uma opinião pela afirmação reiterada, que obtém êxito precisamente na medida em que evita o argumento racional e o perigo de despertar as faculdades críticas do povo.

Seguidores fiéis destes atalhos são racionais e se justificam em decorrência da incerteza; para Downs (1999, p. 103), “a liderança política é possível somente num mundo incerto e os líderes ganham seguidores racionais de modo aproximadamente proporcional à falta de informação dos seguidores”. Bobbio (2004, p. 30) complementa que, ao contrário desta tendência de invisibilidade do poder, “a república democrática - *res pública* não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido da exposta ao público - exige que o poder seja visível”.

Segundo Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 669), foi George Akerlof, usando como exemplo o mercado de carros usados, quem originalmente analisou as “implicações da informação assimétrica a respeito da qualidade de um produto”. Outros mercados também caracterizam-se pela assimetria de informação, como os mercados financeiros, de seguros e mesmo o mercado de trabalho. Da informação assimétrica

derivam dois problemas fundamentais que são melhor compreendidos com os exemplos desses mercados: o primeiro quando ela influencia a escolha após a transação e o segundo quando a influência ocorre antes. Estes efeitos são chamados respectivamente de Risco Moral e Seleção Adversa e são explicados a seguir.

2.3.1.1 Risco moral

O risco moral decorre dos efeitos da informação assimétrica após concluída a transação entre os agentes. O exemplo mais usado para explicar o conceito é o do mercado de seguros. A partir do momento em que o consumidor tem seu carro segurado, seu cuidado para com acidentes diminui e, naturalmente, ele passa a realizar manobras que antes não arriscaria. Portanto, “o risco moral ocorre quando a parte segurada pode influenciar a probabilidade ou magnitude do evento que é fato gerador do pagamento” (PINDYCK; RUBINFELD, 1999, p. 680).

No mercado político, os candidatos e seus partidos podem deixar de representar o eleitor assim que eleitos, pois têm todo o espaço temporal do mandato para perseguir seus interesses próprios antes de nova votação. Conscientes da “memória limitada” do eleitor, passam a atuar para o bem público pouco antes de se candidatar novamente. A situação é ainda pior quando o político, não desejando (ou não podendo mais) se reeleger, perde qualquer incentivo para exercer seu cargo em nome da coisa pública e tem inflacionada sua probabilidade de perseguir interesses privados, como o peculato.

Neste momento, surge o “problema do agente e principal”, que ocorre quando há “uma relação na qual o bem-estar de alguém depende daquilo que é feito por uma outra pessoa. O agente representa a pessoa atuante e o principal, a parte que é afetada pela ação do agente”, explicam Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 684). O principal, sendo o eleitorado que perde poder sobre as ações danosas de políticos, tem seu bem-estar afetado pelo agente, os ocupantes dos cargos públicos, que deveriam maximizá-lo, do mesmo modo como ocorre com empresas privadas, quando da possibilidade dos “administradores poderem procurar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de lucros menores para os

proprietários”. Da mesma maneira como são os legisladores, que decidem seus próprios rendimentos, Galbraith (1996, p. 31) denuncia o problema de agente e principal quando do aumento dos salários dos diretores por eles próprios: “os rendimentos dos executivos de empresas que, fortalecidos pela posição segura e controlando plenamente a diretoria, maximizam a própria remuneração de acordo com a mais antiga das motivações da economia”.

Altos rendimentos em conjunto com estabilidade no cargo podem proporcionar a manifestação das falhas mencionadas. Krugman (2007) explica que isso também acontece em altos cargos executivos, onde, tal como no setor público, seus rendimentos são virtualmente independentes de suas performances. Contudo, Blanchard (2004, p. 117), resgatando Henry Ford, afirma que salários altos podem também alavancar a produtividade: “sentir-se bem conduz a um trabalho bem-feito, o que, por sua vez, conduz a uma maior produtividade. Pagar um salário alto é um instrumento que a empresa pode usar para atingir essas metas”. Com rotatividade menor, o tempo de aprendizagem deixa de influenciar negativamente nos resultados.

Em uma bibliografia mais política da dinâmica agente-principal, Gonçalves (2005, p. 42) resume um pensamento de Michels que também segue essa linha de raciocínio, afirmando que este

defende a tese de que a expansão das organizações (Estados, partidos políticos, sindicatos, Igrejas etc.) as torna reféns das suas próprias burocracias. Isso significa que os indivíduos que controlam essas organizações (burocratas, líderes sindicais etc.) definem objetivos e implementam medidas que atendem, em primeiro lugar, aos seus próprios interesses. E esses interesses dos grupos ou elites dominantes (os controladores da organização) podem contrariar os interesses do conjunto dos membros da organização.

Voltando a Downs, encontra-se a explicação de que, com base em diversos teóricos normativos, a visão do interesse pessoal não é aplicada às teorias de comportamento governamental, embora sempre seja usada na explicação da lógica econômica dos agentes privados. Segundo o autor (1999, p. 311), dentre estes pensadores, há a generalização de que a maximização do bem-estar social seja a função primeira do governo, porém falta a explicação de quais as motivações levadas por aqueles que têm a função de geri-lo. A deficiência se dá por não

aplicarem aos governos, como o fazem aos agentes econômicos privados, o axioma do interesse pessoal, trazendo como resultado

uma suposição inconsciente de que todos os governos são geridos por altruístas; portanto, eles podem ser tratados por uma teoria, independentemente de suas formas políticas. Mas se os homens no governo agem ou não de modo a maximizar o bem-estar de todos na sociedade, ou de qualquer grupo específico, depende de como suas motivações se relacionam com essa maximização institucional na divisão do trabalho.

Assim, a partir do momento em que o mandato é conquistado e está seguro por sua vigência, nasce a possibilidade da ocorrência do risco moral, danificando a eficiência almejada anteriormente. Com a presença desta falha, ocorre no mercado político um afastamento do equilíbrio competitivo, que tende a ser minimizado por ajustes institucionais como, por exemplo, a melhora no acesso à informação e a ampliação dos incentivos para boas práticas de governança.

2.3.1.2 Seleção Adversa

A seleção adversa ocorre de modo oposto ao risco moral - acontece quando a informação assimétrica influencia a decisão antes da transação ser realizada. É quando, por não ter todas as informações disponíveis na hora da decisão, a escolha ótima não pode trazer a maior utilidade possível, pois a presença de produtos de menor qualidade e menor preço afasta os melhores e mais caros, já que o consumidor não consegue distingui-los.

O exemplo clássico de seleção adversa vem do mercado de automóveis usados, que surge quando produtos de diferentes qualidades passam a ser vendidos por preços parecidos, já que os consumidores não têm toda a informação necessária para diferenciá-los e avaliá-los corretamente antes da transação. Deste modo, não distinguindo os piores e os melhores, acreditando serem todos semelhantes, optam pelos de menor preço, fazendo com que poucos carros de alta qualidade sejam vendidos. Pindyck e Rubinfeld explicam esse exemplo ao escrever que, em um mundo ideal, com os mercados funcionando plenamente,

os consumidores teriam a possibilidade de escolher automóveis de baixa qualidade e de alta qualidade. Alguns escolheriam os automóveis de baixa qualidade devido ao fato de custarem menos, enquanto outros prefeririam pagar mais e obter automóveis de alta qualidade. Infelizmente, no mundo real, os consumidores não podem facilmente determinar a qualidade de um automóvel usado antes que o tenham adquirido, de tal forma que o preço dos automóveis usados cai e os de alta qualidade são expulsos do mercado (PINDYCK; RUBINFELD, 1999, p. 671).

Os autores (1999, p. 680) explicam, logo em seguida, que “esse desvio de eficiência pode ser eliminado se os vendedores oferecerem produtos padronizados, fornecerem certificados e garantias ou encontrarem outras formas de manter uma boa reputação para seus produtos”.

O desvio de eficiência no mercado político se dá pois os eleitores não sabem tanto sobre os candidatos quanto os próprios; “a menos que os vendedores possam oferecer informações sobre qualidade para seus clientes, as mercadorias e serviços de baixa qualidade acabarão eliminando as mercadorias e serviços de alta qualidade do mercado” (PINDYCK; RUBINFELD, 1999, p. 673). A metade boa da política, que não se envolve em esquemas corruptos e trabalha pela república, portanto, perde força e é eliminada do mercado pois os consumidores não conseguem diferenciá-los da outra metade, que age em interesse próprio e se auto-ajuda na manutenção de sua vida pública.

A utilização de certificados de garantia para corrigir essa falha de mercado é explicada no terceiro capítulo do presente trabalho. Por ora, conclui-se que, como no mercado de crédito financeiro, onde aqueles com maiores riscos de inadimplência são mais frequentemente selecionados, pois buscam empréstimos ativamente, na política há maior probabilidade de serem escolhidos políticos “ruins” por sobreviverem em maior número aproveitando-se da assimetria de informação do mercado. No mercado financeiro, para enfrentar a inadimplência, sobem-se os juros dos empréstimos; no mercado político, para suportar a incompetência, aumenta-se o descrédito do eleitor com o seu voto.

Uma pesquisa realizada a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (CUCOLO, 2008) valida essa percepção. Nesta, 82% dos brasileiros afirmam que a maioria dos políticos não cumpre suas promessas de campanha. Assim, aqueles que cumprem suas promessas se vêem ameaçados pela generalização de

reputações que pode ocorrer. Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 671) conceituam, por fim, essa seleção adversa quando “produtos de qualidades distintas são vendidos ao mesmo preço, porque compradores e vendedores não são suficientemente informados para determinar a qualidade real do produto no momento da compra”. O resultado na política se manifesta semelhante, pelo menos de acordo com a percepção popular: “muitos produtos de baixa qualidade e poucos de alta são vendidos no mercado”.

2.3.2 Poder de Mercado

O poder de mercado surge em dois aspectos no universo em estudo: por meio do cartel legal formado pela aliança entre partidos políticos; e pela influência política que o financiamento eleitoral privado permite a um grupo de eleitores com maior renda. Assim, no primeiro caso, o poder está direcionado a angariar votos e receber “favores”, impedindo uma maior concorrência benéfica à democracia e, no segundo, prejudicando a igualdade política entre os cidadãos no retorno em serviços governamentais do pagamento de tributos. Esta problemática é tratada com mais detalhes na corrente subseção na medida em que a falta do tratamento igualitário afeta um dos pilares democráticos: a liberdade.

Na economia, o poder de mercado é explicado por Pindyck e Rubinfeld (1999) como a captura do excedente do consumidor por parte do produtor. Para Kupfer e Hasenclever (2002, p. 496) pode ser definido como a “capacidade de restringir a produção e aumentar preços de modo a, não atraindo novos competidores, obter lucros acima do normal”. Galbraith (1996, p. 74) complementa que “o poder serve à aquisição de renda; a renda confere poder sobre a recompensa pecuniária dos outros”.

Deste modo, eleitores com maiores rendas são vistos diferentemente pelos partidos que, esperançosos por contribuições robustas, avaliam ser seu apoio mais valioso do que o das massas. Isso faz sentido para Downs (1999, p. 104), ao afirmar ser “irracional que o governo democrático trate todos os homens como se fossem politicamente iguais”. Cabe aí a lembrança do famoso ditado derivado do livro *Animal Farm* (ORWELL, 2008) de que todos são iguais, mas uns são mais iguais

que outros. Como a propaganda traz votos (também porque, se não trouxesse, não haveria razão de existir) e o dinheiro compra a propaganda, o apoio político recebido por um patrocinador passa a ser mais importante do que votos recebidos pelas classes de baixa renda. Analisando o financiamento eleitoral de candidatos a câmaras municipais em 2004, um relatório da Transparência Brasil (ABRAMO *et al.*, 2008b, p. 13) evidencia uma tendência nacional de que “em geral, quanto mais se investe em uma campanha eleitoral, maior será a votação obtida”. Com um recorde de US\$ 1.324,7 bilhões gastos somente até a metade de outubro de 2008, segundo o *Center for Responsive Politics*, quase o dobro do gasto de 2004, a campanha presidencial americana explicita o desgoverno atingido pelo método democrático baseado em rendas pecuniárias.

Os partidos políticos perdem força no tocante a suas diretrizes, abrindo espaço para motivações desconexas. Segundo Miller (1997, p. 1191), eles são enfraquecidos por primárias, pela mídia, por financiamentos independentes e “são incapazes de agir em uma plataforma partidária coerente”. Os favores que as empresas podem comprar com o patrocínio aos partidos políticos não se dão de modo explícito. Como explica Downs (1999, p. 113), a compra

de favores não é geralmente tão grosseira quanto o suborno; trata-se do mecanismo mais sutil de fazer contribuições de campanha em troca de uma disposição favorável de atitudes por parte de um partido: pró-livre iniciativa, pró-mão-de-obra, anti-livre comércio, etc. Os pagamentos recebidos pelo partido podem nem ser em dinheiro.

Trata-se de uma área cinzenta da corrupção sustentada por um “sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas entre, de um lado, escritórios de consultoria e empresas privadas e, do outro, parlamentares responsáveis pela aprovação de recursos orçamentários” e sua posterior aplicação, explica Oliveira (2002, p. 185).

A atividade denominada de *lobby* é vista como legal se age de acordo com a premissa de esclarecer assuntos e matérias polêmicas alvos de decisões políticas. Conforme Sanson (2008a, p. 23), estas ações podem tanto ser diretas (envolvendo trabalho próprio) quanto através da contratação de especialistas, sendo “um tipo de participação em busca de interesses específicos, tanto pessoais como institucionais, em favor de empresas privadas, de corporações profissionais ou de grupos

religiosos”. Os grupos de interesse, segundo Lindblom (1981, p. 77), constituem, então, “uma manifestação do livre pensamento, do direito de petição e assembleia - liberdades que caracterizam a democracia liberal”. Esse direito se resumiria à possibilidade de aquisição de espaços nas mídias para a explicação de temas importantes ao entendimento de grupos organizados e corporações. Assim, faz-se necessária a existência de “uma pluralidade de grupos de interesse que proporcionem informação e análise sobre os problemas de políticas”.

Porém, quando os chamados lobistas deixam de apenas investir em campanhas de informação junto aos políticos e passam a “patrociná-los”, agem em nome de certo poder econômico que, de acordo com Bobbio (2004, p. 82) “é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil”. Volta-se à discussão de poder, assim, Voltaire (*apud* POMEAU, 1963) concordaria ao exclamar que os poderosos possuem dinheiro, e o dinheiro é tudo dentro de um Estado. Fazendo parte de relações cada vez mais complexas, Galbraith (1996, p. 18) complementa que “as empresas comerciais pequenas e grandes, individual e coletivamente como setores, ainda manifestam forte e eficazmente o interesse econômico na moderna sociedade politicamente organizada”. Desse modo, passa a haver um conflito de interesses entre diferentes fatias da sociedade em relação ao governo. O mesmo Lindblom (1981, p. 82) reconhece que os grupos de interesse “constituem uma fonte de desigualdade política que não se coaduna com as normas democráticas”. Deste modo, usando de exemplo extremo, “uma só pessoa, muito rica, pode ter a mesma influência política de uma organização de massa que não dispõe de financiamento adequado”.

Embora com outra abordagem, Downs (1999, p. 123) também ressalta o perigo dessas relações afirmando que a principal consequência

do primado do não-Estado sobre o Estado é ainda uma vez uma concepção meramente instrumental do Estado, a sua redução ao elemento que o caracteriza, o poder coativo, cujo exercício a serviço dos detentores do poder econômico deveria ser o de garantir o autônomo desenvolvimento da sociedade civil, e o transforma num verdadeiro “braço secular” da classe economicamente dominante.

O *lobby* visa, segundo Lacombe (2004), a obtenção de decisões favoráveis a determinado grupo por meio de argumentos, persuasão ou mesmo atitudes coercitivas para com representantes públicos. Quando essa força entra em conflito com princípios de igualdade democrática, a separação Capital-Estado passa a ser tão fundamental quanto o foi, e ainda é, a difícil superação das relações Igreja-Estado. Kohno (2001) enfatiza o consenso criado no Japão, após vários escândalos de corrupção, de que a influência do dinheiro na política deve ser seriamente tratada. O assunto é considerado tão grave nos Estados Unidos que Osborne e Gaebler (1992) listam várias discussões e projetos sobre financiamentos parciais ou integralmente públicos nas campanhas políticas americanas. Bugarin e Portugal (2007, p. 4) citam reformas políticas que tentaram amenizar esse desvio de influência na Alemanha, Canadá e em países da América Latina, concluindo que “o efeito dos diferentes tipos de financiamento eleitoral ainda não foram claramente visualizados nos debates políticos”, mas tanto o financiamento exclusivamente público quanto modelos híbridos não estão a salvo de causar distorções baseadas em interesses.

Segundo Lindblom (1981, p. 68), o controle dos meios empresariais é exercido “por meio da persuasão, do intercâmbio e da autoridade. Suas frequentes comunicações privilegiadas com autoridades governamentais facilitam a persuasão, tornando-a mais eficaz do que a que os outros cidadãos têm condições de exercer”. Assim, a ação lobista, a partir de certo ponto, traz malefícios à democracia de características semelhantes à influência exercida por crenças e religiões. Para Bobbio (2004), o primado da política se opõe ao do poder espiritual e ao do poder econômico.

Este último, portanto, pode distorcer o conceito de liberdade na democracia, pois possuem relação estreita: “os dois conceitos podem então ser definidos um mediante a negação do outro: ‘o poder de A implica a não-liberdade de B’, ‘a liberdade de A implica o não-poder de B’” (BOBBIO, 2004, p. 78). Logo, a via do modelo de financiamento privado pode ser interpretada como uma falha no mercado político na medida em que, de acordo com sua intensidade e respeitando sua natureza, passa a defender interesses privados em detrimento da visão global de coisa pública, prejudicando a igualdade de tratamento entre cidadãos com posições diferentes na sociedade.

Por fim, a igualdade política também é afetada pela disparidade no acesso e compreensão das informações disponíveis proporcionada pela divisão do trabalho, onde determinadas profissões e cargos aglutinam maiores espaços de relação com o campo político do país. Juntamente com a incerteza, Downs (1999, p. 275-276) afirma que a desigualdade de informação “sempre resulta numa correspondente desigualdade de influência sobre a formação de políticas governamentais”, pois o poder de sinalização (de preferências de políticas) diferenciado entre os cidadãos precederia e suportaria tal influência. Assim, tal conclusão enfatiza “a desigualdade inerente de poder político nas sociedades democráticas. Quando acrescentamos a essa disparidade inerente de influência as desigualdades de poder provocadas pela distribuição desigual de renda, nos distanciamos da igualdade política entre os cidadãos”.

2.3.3 “Memória Limitada” do Eleitor

Sendo o tempo um dos recursos mais caros para a aquisição de informação, é ele também o responsável pela deterioração dos dados que foram adquiridos com seu uso. O passar do tempo traz dificuldades ao processamento de dados antigos, que são afetados por processos seletivos, pois a “mente humana, mesmo quando ajudada por máquinas de calcular, pode abranger apenas uma quantia limitada de informação de uma só vez” (DOWNS, 1999, 231). Seguindo este raciocínio, o autor afirma também que o tempo escasso dificulta a avaliação e a assimilação de informações, o que traz essa necessidade seletiva “sobre todos os que tomam decisões, que devem escolher, da grande oferta de dados que existem, somente um número limitado para usar em suas decisões”.

Atenta-se para o perigo dos atalhos usados na aquisição de informação, que se trata de um bem público que não pode ser guardado por todos individualmente através de grandes períodos de tempo e que possui custos concomitantes ao custo temporal. Downs (1999, p. 191) explica que “onde os cidadãos são numerosos, cada homem acha vantajoso se recusar a pagar por esses benefícios indivisíveis. Em vez disso, ele supõe que outros homens arcarão com os custos”. Assim, os indivíduos acreditam poderem obter benefícios sem custos, mas, se todos fizerem esta “mesma

suposição, então ninguém arca com nenhum dos custos e nenhum dos benefícios fica disponível”. Há, então, uma pressão de redução no número de dados usados para as decisões. Desse afunilamento, “surge a questão crucial de como decidir quais dados selecionar e quais rejeitar” (p. 231), trazendo à tona um movimento que contrasta com a própria democracia, pois esta demanda a boa assimilação das informações por parte dos cidadãos que, individualmente, sabem ser irracional este exercício:

Os cidadãos racionais querem que a democracia funcione bem, de modo a obterem seus benefícios, e ela funciona melhor quando os cidadãos são bem-informados; e é individualmente irracional ser bem-informado. Aqui, a individualidade racional aparentemente se choca com a racionalidade social; isto é, as metas que os homens buscam como indivíduos contradizem as que eles buscam em coalizão como membros da sociedade (DOWNS, 1999, p. 264).

O alto custo da informação, incluindo os aspectos de busca, monitoramento, absorção, seleção e manutenção desta, deixa um sobrepeso muito grande para o campo neurológico desta interação. A biologia humana então, representada pela memória do eleitor, passa a ditar preferências de acordo com o estoque de informações não apagadas durante o tempo. Esse aspecto torna frágil a objetividade da avaliação política, já que pode favorecer obras apenas visuais (como estradas, viadutos, e demais obras de grande amplitude “difíceis” de serem esquecidas) em detrimento de pontos fundamentais para o desenvolvimento e a qualidade de vida da população, como saneamento básico, saúde e educação. A rotina se torna óbvia: constroem-se escolas em lugar de aumento de vagas, contratação e treinamento de professores; constroem-se hospitais ao invés da compra de remédios; e esquece-se do saneamento em algum lugar por entre tantas escavadeiras.

A lógica se faz presente e, de modo racional, estas ações políticas se impõem no sentido de realçar a presença dos governantes e influenciar o esquecimento de escândalos ao mesmo tempo em que se manifestam condições favoráveis a novos atos corruptos, como em superfaturamentos na construção civil. É irracional pensar que a memória do cidadão conserva projetos de manutenção e aperfeiçoamento de modo mais fácil do que o surgimento de grandes obras urbanas, ainda mais tendo outras prioridades ao longo de sua vida. Abrucio (2008, p. 50) cita uma sondagem do Datafolha de 2005; esta mostrava que, “apenas dois meses após a disputa

municipal, quase 40% dos paulistanos não ‘sabiam’ em quem tinham votado para vereador”. O dado é relevante na medida em que são os vereadores os responsáveis pela defesa dos interesses mais imediatos da população - se não é dada a estes a devida importância, difícil esperar tratamento diferente para questões mais afastadas e gerais. Algumas sugestões de reformas citam a implementação do sistema de voto distrital como possível atenuante dessa situação, há também propostas para maior educação política na sociedade para o esclarecimento das funções dos cargos eletivos.

Porém, o fato de o eleitor não ser imortal se traduz em diversos interesses paralelos e também custosos tomando espaço do tempo disponível para aquisição e manutenção de informações referentes à política. A disponibilidade fica postergada para após a satisfação das necessidades básicas, fazendo com que, de modo geral, “as grandes questões políticas tomem seu lugar na economia psíquica do cidadão típico lado a lado com os interesses das horas de lazer”, explica Schumpeter (1961, p. 312). Estas questões, portanto, de modo algum são equivalentes àquelas relacionadas aos negócios. Precisa-se, continua o autor (p. 313), comparar apenas para perceber a diferença da

atitude do advogado em relação ao caso que estuda e a sua atitude diante de fatos políticos comentados nos jornais. Na primeira hipótese, o advogado está em condições de perceber a importância jurídica dos fatos, graças a anos de trabalho consciencioso sob o estímulo do desejo de firmar sua competência profissional. Sob um estímulo que não é menos poderoso, ele concentra seus conhecimentos, seu intelecto e sua vontade no estudo do caso. Na outra hipótese, verificamos que ele nunca se preocupou em preparar-se. Não se interessa em absorver a informação e submetê-la aos cânones da crítica, que ele sabe utilizar tão bem. E fica impaciente com argumentos longos e complicados.

A falta de um tratamento adequado a problemas tão complexos como aqueles que envolvem as decisões de políticas públicas e da escolha de governantes faz com que o cidadão típico desça para “um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político” (p. 313). A análise e argumentação se tornam infantis, primitivas, trazendo ao pensamento um “caráter puramente associativo e afetivo”. Assim, não há apenas um senso de responsabilidade reduzido, não se verifica também a presença de uma vontade verdadeira. O indivíduo

fala, deseja, sonha, resmunga. E, principalmente, sente simpatias e antipatias. Mas, ordinariamente, esses sentimentos não chegam a ser aquilo que chamamos de vontade, o correspondente psíquico da ação responsável e intencional. De fato, o cidadão privado que medita sobre a situação nacional não encontra campo de ação para sua vontade nem tarefa em que ela possa se desenvolver. Ele é membro de um comitê incapaz de funcionar — o comitê formado por toda a nação — e é por isso mesmo que emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de bridge (SCHUMPETER, 1961, p. 312).

Deste modo, tem-se que a memória limitada do eleitor é tanto causa quanto consequência da natural falta de prioridade dada às questões políticas por parte dos entes envolvidos. Por estas questões serem caracterizadas pela maturação no longo prazo, uma outra fonte alimentadora do desvio de prioridades é a demanda exercida por necessidades imediatas, como aquelas ligadas ao campo emocional e profissional. Somando-se a isso a falta de uma reforma que aproxime o sujeito do principal e a ausência nas escolas de uma matéria focada no funcionamento da república e das instituições democráticas, a consequência gerada é a menor informação e compreensão do eleitor no tocante à realidade política do país e seu fraco reconhecimento como parte integrante do sistema.

2.4 Externalidades Negativas

As externalidades são falhas de mercado que envolvem a possibilidade de imposição, ou não, do pagamento dos custos ou benefícios observados. Diferentemente do mercado de bens privados puros, em que o preço para a aquisição de um produto “pago pelos compradores reflete os benefícios proporcionados a estes por aqueles bens” (SANSON, 2008a, p. 40) enquanto, paralelamente, responde aos custos de sua produção, há casos em que se torna impossível esta cobrança. Trata-se, portanto, de uma falha de mercado, pois “há benefícios ou sacrifícios que não são objetos de pagamento”, inexistindo mercado para os mesmos. Existem externalidades positivas quando há presença de benefícios externos e, do mesmo modo, observam-se externalidades negativas quando custos são desconsiderados numa transação. Sanson (2008a, p. 40) explica

que a produção se torna “superior à que seria obtida se todos os custos fossem considerados”, e cita o exemplo de um rio poluído pela atividade de uma agroindústria avícola, afirmando que a produção

será superior à que seria obtida se todos os custos fossem considerados. Um exemplo importante é o de agroindústrias avícolas que poluem um rio. Isso afeta o uso do mesmo como fonte de água potável ou de lazer para a população rio abaixo. Os compradores de frango nos supermercados pagam um preço inferior ao que pagariam se os custos de evitar a poluição fossem considerados e assim compram mais do que seria o nível de produção compatível com uma poluição menor.

Deste modo, as externalidades negativas no mercado político podem ser tomadas basicamente como as consequências para a população da ausência de melhor governança na administração pública, ou seja, são os impactos negativos que as decisões desta esfera causam na sociedade sem possibilidade de atribuição dos custos envolvidos. Essas consequências permeiam o espaço encontrado desde a manifestação de desrespeito por parte dos políticos aos anseios nacionais, a falta de comprometimento com metas, a manifestação de ilegalidades e corrupção, até as deficiências no financiamento e no estabelecimento de prioridades como nos sistemas de saúde e educação, passando à segurança pública, burocracia, alta carga tributária e a desigualdade social. Portanto, “podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores”, como explica Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 702); tratam-se das consequências “que ocorrem quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra”.

Assim, há externalidades negativas, como explicitado no primeiro parágrafo, quando a ação normal de uma empresa prejudica determinadas regiões ou camadas sociais, como a poluição despejada em rios piorando a qualidade de vida em seu entorno ou a alta rotatividade de funcionários e não pagamento de benefícios deteriorando condições psicológicas e básicas no convívio familiar dos empregados. Com a ausência de incentivos para uma mudança de atuação, como aplicação de multas, fiscalização trabalhista ou bônus para áreas verdes, a situação não se altera. Do mesmo modo, se não houver incentivos no campo político que pressionem por melhores práticas, a ineficiência e a ilegalidade continuarão predominando.

Cria-se uma espécie de externalidade negativa na medida em que a compra e venda de favores, assim como a atuação lobista excessiva, torna desigual a

representatividade da sociedade frente ao poder público sem que haja contrapartida de pagamento para esse desvio de rota. São ações de determinados agentes que influenciam, com seus efeitos negativos, outros agentes sem dar a estes a possibilidade de impedir tais efeitos. Como ambas, a demanda e a oferta, segundo Downs (1999, p. 113), nas transações de compra de favor

estão aí para ganhar, devemos admitir que suas ações são racionais. Inversamente, a busca da racionalidade os levará a agir assim. Daí, a racionalidade em condições de incerteza leva o governo a construir políticas que, com frequência, visam mais ao bem de alguns eleitores do que ao bem de todos, ou até mesmo de uma maioria. Agir de outro modo seria irracional. Como resultado, os eleitores numa democracia não têm igual influência na formação de políticas, mesmo que cada um tenha apenas um voto. A posse de recursos outros que não o sufrágio definitivamente aumenta a influência potencial de um cidadão sobre a política governamental.

A consequência, absurda mas lógica, é de que a democracia pode acabar sendo regida por interesses pessoais daqueles com poderio financeiro suficiente para posicioná-los nas pautas e subsidiá-los em votações. A incerteza então “força os governos racionais a considerar alguns eleitores como mais importantes que outros. Ao fazê-lo, modifica a igualdade de influência que o sufrágio universal foi criado para garantir” (DOWNS, 1999, p. 113). A lei passa a valer para alguns, discriminando a população proporcionalmente ao seu nível de renda. Platão (*apud* BOBBIO, 2004, p. 96) cita este perigo ao distinguir o bom e o mau governo “onde a lei é súdita dos governantes e privada de autoridade, vejo a pronta ruína da cidade (do Estado); e onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade” e todas as demais glórias prometidas pelos deuses. Extraí-se, daí, a preocupação com a manipulação de direitos e deveres ao sabor de influências privadas ou abuso no uso da autoridade pública.

Segundo Krugman (2007), dificilmente passa-se uma semana sem a erupção de um novo caso em que políticas governamentais americanas tenham sido completamente distorcidas pela influência do dinheiro. Em um processo de interdependência, o autor (p. 251) completa que “as ações políticas execráveis são em grande parte um reflexo da má distribuição de renda do país”. Segundo ele (p. 259), um em cada grupo de mil americanos possui um salário médio de US\$3,5 milhões por ano, o que equivale a mais de 7% da renda nacional. Os Estados Unidos, possuindo mais de dois séculos democráticos desde a eleição de George

Washington como primeiro presidente da república, ainda sofrem exacerbadamente com a desigualdade social. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2007/2008 elaborado pela Organização das Nações Unidas, o país possui um Coeficiente de Gini (o índice que mede a distribuição de renda) de 40.8, muito alto para uma nação desenvolvida, encontrando-se na zona intermediária do *ranking* mundial.

A importância desta informação se valida na conclusão de que modelos americanos de desenvolvimento parecem ser ineficientes no combate à desigualdade social. Como a má distribuição de renda se caracteriza como uma das piores externalidades negativas das políticas implementadas por governos eleitos em um mercado político com grandes imperfeições, historicamente mantendo o Brasil dentre os países com piores Coeficientes de Gini, é preciso que se busque modelos de desenvolvimento inovadores explicitamente longe dos padrões até hoje seguidos, visto ser a democracia brasileira muito mais jovem.

Além de desigualdade social e poder lobista, deve-se citar como externalidade negativa o outro lado afetado pela manipulação política exercida pelo dinheiro: a corrupção do Estado. Conforme Krugman (2007, p. 249), “ainda existe um outro efeito onde a desigualdade nos prejudica: ela corrompe nossos políticos”. Com a corrupção, fecha-se o círculo vicioso: o poder monetário traz influência política a certos grupos, e isto alimenta mais desigualdade social que intensifica disparidades de poder e continua a corromper o Estado em benefício de determinados grupos. Sem a corrupção do público pelo privado, a desigualdade econômica não se traduz em injustiça social, o favorecimento de interesses particulares se vê desprovido de atuação política e surge espaço para a presença de equidade no desenvolvimento dos países.

Podendo ser caracterizada como elo de ligação entre desigualdade social e política, a corrupção assume várias formas (SILVA, 2002): superfaturamento em obras e serviços; licitações sem atuação de agentes públicos; transferência de bens a preços irrisórios; emissão ilegítimas de declarações, diplomas e licenças; omissões culposas em fiscalizações; aditamentos ilegais de contratos; transferências fraudulentas de recursos via convênios; entre diversas outras como suborno e peculato. Trata-se, de acordo com Silva (1996, p. 15), de “um caso especial de ação caçadora-de-renda; a corrupção surgiria porque existiriam uma série de regras e

instituições que criam incentivos para caçar renda ilegalmente”, levando à, segundo Shepherd (1998 *apud* SANTOS; CARDOSO, 2002, p. 249),

corrosão das instituições públicas pela subversão das leis, regulamentos e do sistema de freios e contrapesos, reduzindo, conseqüentemente, a legitimidade e a credibilidade do Estado, acarretando sérios problemas de governança. o incentivo ao desperdício, à ineficiência dos gastos públicos e à sonegação de impostos. o desencorajamento do investimento externo e interno o aumento dos custos de transação.

Uma visão geral através de estudos econométricos e observações de casos dos efeitos adversos (econômicos e sociais) decorrentes da corrupção pode ser encontrada em Tanzi (1998). Retira-se deste que ela abrange todo o espectro da atuação do Estado, todos os três poderes, em qualquer nível, influenciando completamente a vida em sociedade, distorcendo resultados e multiplicando falhas e injustiças.

A corrupção, como uma ação “caçadora-de-renda” teria como características gerais, segundo Maciel (2005, p. 8), “restrições artificialmente criadas à atividade econômica e a tentativa de capturar rendas geradas por estas restrições”. Pode ser entendida como um comportamento de rent-seeking, definida como transações executadas por funcionários públicos destinadas a ganhos privados envolvendo propriedades do governo, sendo determinada pela “existência de poderes discricionários; pela existência de rendas econômicas consideráveis; e por uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa”, conforme explica o mesmo autor (p. 2).

Segundo Marcos Fernando Garcia (*apud* SANTOS e CARDOSO, 2002), haveria um aumento de 33% da renda per capita nacional (atingindo R\$ 6.000,00) se a corrupção caísse 10% no país. Deve-se atentar para o fato de que a camada mais afetada por desvios éticos públicos é aquela com menores condições de se defender de infortúnios. De acordo com estudos do Banco Mundial, *Morgan Stanley* e da *Price WaterhouseCoopers* (*apud* OLIVEIRA, 2002, p. 186), “uma redução à metade no volume de práticas corruptas na administração pública já implica uma diminuição de 51% na mortalidade infantil, de 54% na desigualdade da distribuição de renda e de 50% na importância da economia informal em relação ao PIB”.

Ainda segundo o autor (2002, p. 191), em um ranking de avaliação do Poder Judiciário em 166 países elaborado pelo *World Bank Institute*, o “Brasil ocupa a 88ª posição, situando-se 25% abaixo da média mundial”. Como a certeza de punição previne a ocorrência de ilegalidades, essa baixa classificação do judiciário brasileiro transparece no alto nível de corrupção observado. A lista de escândalos desconhece partidos políticos, mandatos ou linhas temporais, amalhando criminosos em redes complexas e amplas (e ainda ocultas) de relacionamentos duvidosos. Para a constituição de uma breve lista que exemplifique a gravidade da situação nas últimas décadas - principalmente durante os mandatos dos dois últimos presidentes, que se deram integral e democraticamente -, pode-se citar: o caso dos “anões do orçamento”, a ajuda aos Bancos Marka e Fontcidam, a máfia de fiscais, os escândalos das Estatais, do INSS, do BC, do FGTS, da Vasp, da Aeronáutica, do BB, das Privatizações, do Sivam, dos Gafanhotos, do BNDES, da Telebrás, da Emenda da Reeleição, dos Precatórios, da Desvalorização do Real, dos Grampos, da Sudam, da Sudene, do Painel do Senado, do Valerioduto, dos Bingos, dos Correios, do Mensalão, do Mensalinho, do Judiciário, dos Sanguessugas, da Brasil Telecom, do Banco Santos, dos Fundos de Pensão, dos Dossiês, das Concessões, da venda da Varig, dos Cartões Corporativos, do *Opportunity*.

Embora, conforme a corrente dos revisionistas, pudesse não apresentar “apenas efeitos nocivos, podendo apresentar também um papel de facilitadora das relações entre o setor privado e burocracias morosas” (MACIEL, 2005, p. 23), os dados apresentados reforçam o contrário. Segundo relatório da Transparência Brasil (ABRAMO *et al.*, 2008b, p. 10), “praticamente um terço dos deputados federais apresenta ocorrências na Justiça ou em Tribunais de Contas. Dos 513 parlamentares, 163 estão nessa situação, o que corresponde a 32% dos membros dessa Casa”, o mesmo padrão pode ser observado com Deputados Estaduais e Senadores. O mesmo relatório (p. 27) ainda afirma que, o “dos 81 senadores, 30 (37%) têm ocorrências na Justiça e/ou Tribunais de Contas”.

Características como essa não estão presentes apenas na área pública. Em estudo sobre conduta ética, estudantes de MBA (*Master in Business Administration*), foram reprovados (COPPOLA, 2008, p. 159). Sem nenhuma vigilância, não depositavam o dinheiro referente a bombons deixados em salas de café do curso. Em uma das “simulações, apenas 6% dos doces foram pagos e, em outra, a melhor

delas, o índice foi de 63%”. Segundo Behrens, o autor do estudo, “situações que facilitam o anonimato tendem a favorecer atitudes negativas”.

O peso e a gravidade das externalidades negativas, sendo intensas, passam a ocasionar mecanismos de auto-alimentação viciosa que se descolam de sua causa inicial: a falta de transparência e concorrência na política. O estopim do processo perde foco na medida em que maior importância é dada às suas consequências e não aos incentivos iniciais. Sem um controle social direcionado a este ponto, não serão completamente eficazes as tentativas de monitoramento da “coisa pública”.

A seção seguinte (assim como o capítulo posterior) trata da importância do controle social na identificação de práticas condenáveis, descreve as maneiras como este pode se dar e sugere a implantação de um indicador político amplo que abranja todas as questões pertinentes à ética na vida pública e à defesa da concorrência interpartidária, tomada no presente trabalho como alicerce de renovação política no país. Por fim, listam-se medidas e sugestões a serem desenvolvidas posteriormente através de novas pesquisas e estudos.

2.5 Controle Social

Esta seção procura descrever e relacionar o controle social aos agentes do mercado político, apresentando conceitos, aplicações, importância e abrangência para, então, orientar o debate à criação de um mecanismo com poder para agir no cenário descrito até aqui. Por fim, estabelecem-se pontos fundamentais para o desenvolvimento posterior da idéia, com sugestões de caminhos a serem seguidos por pesquisas e estudos futuros. Este capítulo torna-se peça-chave do presente trabalho na medida em que realiza a aproximação entre uma possível solução e os problemas anteriormente descritos, reforçando o caráter prático emanado através da interpretação das teorias econômicas na esfera política. Será completado com este capítulo o raciocínio de Silva (2002, p. 66), de que “quando se pretende melhorar condutas é preciso investigar as suas falhas, identificar as causas e propor as soluções inovadoras e consistentes com a realidade apresentada”. Sublinha-se aqui,

mais uma vez, a importância que deve ser dada ao tema e às consequências observadas da descrição do problema de pesquisa.

De acordo com Platt (2005, p. 140) o conceito de controle se manifesta na administração pública de várias maneiras, podendo se dar interna ou externamente, de modo jurídico ou gerencial. Carece, porém, de literatura científica, sendo “uma noção ainda pouco desenvolvida nas Ciências Sociais Aplicadas, como a Administração, Contabilidade e Economia”. Silva (2002, p. 24) explica que “quando se junta à palavra controle o termo ‘social’, dá-se um sentido da origem do controle, portanto o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade”. Portanto, têm-se que a ação é exercida pela população, seja por estratos ou em toda sua totalidade, de modo a atingir objetivos plurais amplos na defesa contra interesses específicos de determinados grupos organizados. Esta ação deve ser não-coercitiva, pois, como define Schoeck (1985 *apud* PLATT, 2005, p. 141), o controle social “*es toda influencia intencionada que se ejerce sobre una tercera persona, sin emplear la coacción física, y que tiene como consecuencia el que un individuo o un grupo se comporte de distinta forma a como lo hubiera hecho si no hubiera existido el c.s*”.

A ênfase na não-coerção do controle social investe na necessidade do uso de incentivos, que basicamente são “meios para estimular as pessoas a fazer mais coisas boas e menos coisas ruins” que em sua maioria, porém, “não surge espontaneamente. Alguém – um economista, um político, os pais – tem que criá-lo” (LEVITT, 2005, p. 22). Esses incentivos podem ser incorporados por um “conjunto de recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” segundo Bourdon e Bourricaud (1993 *apud* PLATT, 2005, p. 141). Ao se tratar do Estado brasileiro como objeto do controle social, tais princípios devem ser primeiramente buscados em documentos como a Constituição Federal, que detalha em seu artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” - afluindo deste último também as noções de eficácia e economicidade.

A defesa desses princípios é simultaneamente também a defesa das ambições democráticas que os constituíram. Do conceito de publicidade, Platt (2005), extrai que os atos da administração pública devem ser conhecidos pelo povo para que haja o controle social derivado do poder democrático. Silva (2002, p. 50) retoma Osborne e Gaebler (1995) quando este “traz a idéia de empreendedorismo na Administração Pública e do controle social, uma vez que a sociedade passa a ter uma atuação importante na fiscalização dos atos dos gestores públicos”. Bobbio (1987, p. 30) completa que isso proporciona a formação da opinião pública e esta permite que as “ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas”. Downs (1999, p. 267) também concorda ao afirmar que, “quanto mais informação tiver um cidadão, mais influência sobre as políticas governamentais é provável que exerça”, o que, no extremo oposto, levaria a uma maior probabilidade deste ser ignorado pelo governo em suas decisões. A diferença entre transparência e publicidade se dá, portanto, na amplitude do alcance. Segundo Platt (2005, p. 148), a participação popular depende fortemente

da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informação as decisões são prejudicadas. Transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isto por que uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Deste modo, a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações das contas públicas, no sentido de favorecer o controle social.

Para o desenvolvimento de modo eficiente do controle social, e seu real uso ao lado dos controles formais já existentes, é necessária a educação e conscientização da sociedade na criação desta demanda por transparência e *accountability* por parte da Administração Pública. Silva (2002, p. 53) define a última como a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização perante outrem a respeito do seu desempenho, em contraponto à responsabilidade subjetiva que cabe ao julgamento idiossincrático dos indivíduos. Enfatiza, portanto que:

uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*. [Seu exercício] é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas.(...) O sentimento de comunidade ou

a emergência de instituições dentro dela é que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability*. (...) quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público.

O autor complementa que a cidadania é baseada no “lastro legal da segurança dos direitos constitucionais”, sendo uma entidade presente da democracia surgida da evolução destes direitos. Esta cidadania deve ter respaldo vindo de dentro da máquina pública através da transparência dos atos nela praticados pois, como define Oliveira (2002, p. 144), a participação social “não é, entretanto, uma andorinha capaz de, desacompanhada, abrandar o tempo ruim dos trovões e relâmpagos da corrupção e do autoritarismo que com regularidade constroem os frágeis portões da administração pública”. Regularidade essa enraizada na história e frequentemente sobrepondo a virtude inicial proposta pelos teóricos da democracia, como descreve Montesquieu (1748 *apud* BOBBIO, 1987, p. 148): “os políticos gregos, que viviam num governo popular, reconheciam na virtude a única força capaz de sustentá-lo. Os políticos de hoje só nos falam de manufaturas, de comércio, de finanças, de riquezas e até de luxo”. Onde o autor (p. 37) conclui que a solução para crises em sistemas políticos deve ser procurada “na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso”.

Toda esta importância dada à sociedade e à necessidade de poder de participação da mesma, através da cidadania de seus integrantes, se justifica pois “o controle deve procurar levar a organização a atingir os fins que justificam a sua existência como instituição. Na Administração Pública, esse fim é o interesse público manifestado via sistema democrático” (SILVA, 2002, p. 27). Mas “se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o modelo experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal” (CAMPOS, 1990 *apud* SILVA, 2002, p. 53). Há, portanto, uma ressalva para os controles formais internos existentes até hoje, onde o mesmo autor (p. 52) explica que os controles formais internos

já demonstraram que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo

democrático. A organização burocrática tem sido incapaz de contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder. Os sistemas de recompensas e punições, as práticas de avaliação de desempenho, a estrita definição de autoridade e de responsabilidade estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais da eficiência, honestidade e observância das regras.

Observa-se, desta maneira, a dificuldade em se obter resultados satisfatórios tanto nos controles formais quanto nas propostas de controle social já existentes. Teme-se que esta falta de perspectivas desincentive iniciativas promissoras e inteligentes acionadas por organizações não-governamentais, como os projetos desenvolvidos pela Transparência Brasil, referência nacional na demanda por *accountability* do Estado, e a Associação Contas Abertas, que também preza coditariamente pelos princípios constitucionais publicando informações relevantes de maneira simples e direta. Silva (2002, p. 62) completa que “evitar a captura do poder público é uma tarefa complexa e implica estimular ou mesmo produzir um tecido associativo favorável ao desempenho governamental eficiente”, e chama a atenção para um relatório do Banco Mundial sobre a necessidade de eficiência nos mecanismos de controle - interpretando o Estado como capaz de impulsionar o desenvolvimento quando possui instituições fortes:

Segundo o Relatório, no ajuste da capacidade institucional, o Estado com instituições fracas pode necessitar reduzir a flexibilidade e aplicar mais restrições mediante regras autolimitadoras e mediante parceria com empresas e indivíduos. (...) no campo do revigoramento das instituições, o Relatório indica três caminhos básicos: a utilização de normas e restrições efetivas, maior pressão competitiva e maior participação e parceria com o corpo cívico. (...) Nos casos sistêmicos, como identificado no Brasil pela Comissão Especial, o Relatório do Banco Mundial é categórico em enfatizar a necessidade de mecanismos de controle mais eficientes: ‘Nos casos em que a corrupção está profundamente enraizada, será preciso realizar esforços mais vigorosos. Esses esforços devem-se concentrar numa supervisão maior dos atos oficiais - tanto pelas instituições quanto pelos cidadãos - e na punição dos faltosos utilizando os tribunais...’ (SILVA, 2002, p. 49).

Verifica-se que as sentenças punitivas podem resultar pouco eficientes. De acordo com o ex-ministro do Tribunal de Contas da União, Bento Bugarin (2000 *apud* OLIVEIRA, 2002), não chega a 2% do valor das condenações o total retornado aos cofres públicos. Acrescenta-se, portanto, o monitoramento exercido pela sociedade à figura da competição como agente no reforço das instituições (tópico

abordado no próximo capítulo, no tocante ao indicador sugerido). Em um processo de realimentação, as instituições são fortalecidas pelo controle social, que se resumiria à “capacidade da sociedade de se auto-regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões”, fazendo com que a ordem no Estado, paralelamente ao sistema jurídico, seja exercida principalmente por “instituições, relações e processos sociais mais amplos” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996 *apud* PLATT, 2005, p. 141). Estes devem ter acesso às informações necessárias pois, segundo o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, inciso XXXIII, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei”.

Dessa maneira, o controle social toma caráter preventivo na perseguição íntegra dos objetivos propostos pela sociedade, viabilizando economia de recursos frente aos mecanismos punitivos formais que agem após a ocorrência dos fatos. Silva (2002, p. 27) explica didaticamente que, “sem controle, as metas não são corrigidas, os objetivos fundamentais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos”, enfatizando ainda que, “quando prevalece a má-fé ocorrem também roubos e desmandos, traduzindo-se num maior esforço da sociedade para arcar com os custos dessas impropriedades”. É válido também lembrar que, além dos custos, a falta de autonomia prejudica os controles formais. O mesmo autor denuncia que “muitos gestores públicos se utilizam de brechas da lei para usurpar e realizar a malversação do dinheiro público. Os órgãos de controle interno criados não possuem autonomia suficiente para aplicar a Lei e conseguir responsabilizar os gestores, coibindo a corrupção”, e completa (p. 32) que a Administração Pública brasileira incorpora

uma característica patrimonialista que se superpôs ao modelo burocrático que era a intenção na Constituição de 1988. O governo não dispõe de estrutura e recursos, inclusive de informação, adequados à atividade de controle prevista, fato que se foi amenizando no decorrer da década de 90. Falta integração entre os órgãos de controle interno de cada poder e entre esses e o controle externo. Falta agilidade e rigor dos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos gestores ocasionadas muitas vezes por ingerências políticas, mas, essencialmente, por falhas na instrução dos processos de contas analisados. A política do jeitinho e a ineficácia da aplicação da lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor público pouco provável no Brasil, criando um ambiente favorável ao descontrole. Todos esses fatores associados contribuem para a pouca eficácia dos controles formais e a Administração Pública continua prestando serviços de pouca qualidade e com baixa eficiência.

Essas heranças culturais, portanto, carecem de regulamentação específica e profissionalismo para deixarem de existir. O importante sistema de controle constitucional vigente, baseado, segundo Silva (2002, p. 32), “nos sistemas de freios e contrapesos pela separação dos poderes, no sistema de controle interno de cada poder, no sistema de controle exercido pelo legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas”, além daquele exercido por conselhos e recursos judiciais, vislumbra a necessidade de um complemento para superar as dificuldades citadas. Cabe lembrar o grande avanço no tratamento do tema alcançado desde 2001, com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) agrupando secretarias de controle interno de modo a dinamizar o processo de transparência na gestão e defesa do patrimônio público. Os instrumentos de controle social primitivo, aquele realizado “pela sociedade, organizada informalmente por meio de convocações para passeatas, encontros fóruns” (MENEZES, 2002, p. 334), como o voto, a impugnação de mandato, representações ao Ministério Público, ações civis, denúncias, intervenções, têm mostrado dificuldades no monitoramento de seus objetivos. Um controle social complementar observado através de um certificado de garantia que exija determinado nível de qualidade e viabilize maior concorrência entre os partidos políticos é explicado na próxima seção e no capítulo seguinte.

2.6 Certificados de Garantia

Os certificados de garantia têm a função de diminuir problemas referentes à informação assimétrica, suavizando obstáculos à concorrência e possibilitando uma escolha mais próxima do ótimo. Servem como sinalizadores aos consumidores da qualidade do produto oferecido, segundo Pindyck e Rubinfeld (1999, p. 680), “já que uma garantia ampla é mais dispendiosa para o produtor de itens de baixa qualidade do que para o produtor de artigos de alta qualidade”. Logo, tem-se como consequência o não oferecimento de garantias amplas por parte dos fabricantes de itens de baixa qualidade. Sendo assim, “os consumidores poderão, então,

corretamente, tomar a garantia ampla como um sinal de alta qualidade, estando dispostos a pagar mais pelos produtos que as oferecem”.

A conclusão óbvia a ser tirada deste raciocínio é que este tipo de ação cria valor para o item a que se refere. Tal valorização é percebida quando sinalizada corretamente aos consumidores. Consequentemente, segundo o mesmo autor (1999, p. 673), os vendedores de mercadorias e serviços de alta qualidade possuem um grande estímulo para que consigam convencer os consumidores de que sua qualidade é realmente alta”. Neste momento, há também o uso da reputação construída como forma de sinalização da qualidade oferecida.

Deste modo, uma proposta eficaz de controle social deve encarnar o poder de exigência de certas premissas desejadas da administração pública, criando um vínculo baseado não na obrigação, mas no desejo, por parte dos envolvidos, do cumprimento das metas estabelecidas. Deve estar claro que, por mais que legislações cobrem diretrizes de atuação, a verdadeira mudança se dá apenas quando os sujeitos abrangidos por essas leis passam a, voluntariamente, observá-las. Uma força voluntária como esta somente se traduz em norma quando a importância de sinalização de qualidade aos cidadãos é verdadeiramente percebida, seguindo-se o raciocínio dos certificados e garantias para a eliminação das falhas de mercado no campo político. Segundo Miller (1997, p. 1190), “sistemas de incentivos propiciam ao principal modelar o comportamento dos agentes à distância sem um custoso e constante monitoramento”, mesmo que o principal esteja em condições de desvantagem de informação.

É pertinente ressaltar, porém, que o acirramento da competição nos mercados pode trazer consigo o aparecimento de comportamentos antiéticos. Segundo Schleifer (2004), a pressão por eficiência proporcionada pela concorrência pode incentivar ações como corrupção, emprego de mão-de-obra infantil, manipulação contábil de ganhos, mercantilização de universidades e salários excessivos. Deste modo, a força de persuasão e a cooperação por práticas aceitáveis e transparentes devem impor limites à cobiça por lucros. De acordo com a Associação Contas Abertas (2008b), os pontos principais que facilitam práticas corruptas no setor público brasileiro são o corporativismo, a falta de transparência, a impunidade e o grande número de cargos comissionados, o que, em concordância com Schleifer (2004), podem trazer diferentes resultados no enfrentamento de uma competição

intensa. Em geral, contudo, prevalecem seus benefícios, trazendo à concorrência política o caráter de “fiscal dos fiscais”, o agente de última instância no combate a irregularidades no processo democrático, conforme explica Sanson (2008b),

O capítulo seguinte propõe o emprego de um índice político como certificado de garantia de qualidade dos partidos que intensifique a concorrência no mercado de votos, incentivando a eficiência, mas que, ao mesmo tempo, preze pela ética na disputa democrática. Segundo Santos e Cardoso (2002, p. 213), não é no voto que se encerra o papel destinado aos eleitores em aprovar ou desaprovar os candidatos. A aprovação “é garantida ou buscada ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder, uma vez que a responsabilidade pelas decisões é também dividida com o público-alvo das políticas”. Portanto, a ação de um instrumento que garanta a qualidade política deve se dar tanto antes quanto durante os exercícios dos representantes públicos.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

Os componentes básicos necessários para a elaboração de um índice político serão abordados nas próximas seções. Na primeira seção deste capítulo, encontra-se a justificativa para a adoção de um índice, relacionando-se suas motivações com a teoria que o fundamenta, perpassando como se dão seus efeitos no público-alvo e nos agentes afetados. São, a seguir, listados os componentes básicos propostos como necessários para o alcance das metas desejadas, assim como as limitações encontradas na proposta. Por fim, na segunda seção deste capítulo, apresenta-se algumas considerações relevantes a serem observadas.

3.1 O Índice Político

Segundo Mosher (*apud* SILVA, 2002, p. 52), "a inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo". Embora haja tal controle por órgãos competentes, os autores afirmam que este perde efetividade frente a burocracias e determinados interesses envolvidos entre quem julga e quem é julgado. Assim, surge a necessidade de adoção de indicadores de desempenho como um complemento à monitoração e à busca por resultados. Conforme Silva (2002, p. 64), órgãos públicos e programas de governo necessitam do

desenvolvimento de indicadores de desempenho. Além disso, para que a sociedade possa interferir no processo, é necessária a divulgação em linguagem clara. Muito tem-se falado sobre a necessidade de indicadores e pouco tem sido feito efetivamente nesse campo. Os indicadores de desempenho é que permitem tanto à sociedade, quanto ao próprio governo e aos Órgãos de Controle a aferição da consecução dos objetivos e metas.

Desta maneira, o índice político deve ser atribuído aos partidos e não isoladamente ao seus integrantes, pois tem-se que tal fato geraria um maior

comprometimento e uma maior união em torno de cada partido político, que, ao trabalhar como um grupo coeso e uniforme, passaria a se autofiscalizar tanto no tocante às ações legais quanto às demandas ideológicas. Deste modo, a pressão se revelaria mais intensa e saudável, aumentando o poder do controle e diminuindo os custos das campanhas pois, de acordo com Samuels (2001 *apud* BUGARIN; PORTUGAL, 2007, p. 3), o enfoque excessivo na figura dos candidatos, em detrimento dos partidos, encarece a disputa eleitoral.

Importante destacar que, sendo um índice de incentivo à competição, poderia trazer complicações se aplicado de modo intrapartidário, gerando conflito entre integrantes do mesmo grupo. Tal conflito também derivaria do fato do eleitor médio brasileiro não apresentar preferência partidária e votar individualmente nos candidatos. Segundo Carreirão (2002a, p. 113), nas eleições de 1989, “pouco mais da metade dos eleitores mostrava não ter nenhuma preferência partidária (...) outros 9% mencionavam nomes de líderes políticos ou outras referências, para tentar responder à pergunta sobre sua preferência partidária”. Este padrão se apresentava semelhante nas eleições de 1994 e 1998. O mesmo diagnóstico se dá em recente pesquisa *Vox Populi* (CUCOLO, 2008), que demonstra terem os partidos pouco peso na decisão de voto do eleitor: “apenas 10% dos eleitores afirmaram que escolherão os candidatos nas próximas eleições mais pelo partido, enquanto 76% levarão em conta ‘mais a pessoa’”.

Com essas ressalvas, e de acordo com as teorias estudadas, a criação de um índice político para o exercício do controle social deve se basear em dois pilares fundamentais: a demanda por transparência e o incentivo à competição.

A primeira busca eliminar os efeitos da informação assimétrica (o risco moral, a seleção adversa e a memória limitada), diminuindo para os eleitores o custo de aquisição e manutenção de informação; a segunda visa o respeito aos princípios de eficiência, legalidade e moralidade (se somada à primeira), amainando paralelamente a desigualdade gerada pelo poder de mercado de partidos políticos e corporações. Segundo Downs (1999, p. 90), a competição traz uma pressão ao setor público do mesmo modo que traz ao setor privado, ressaltando o fato da disputa ser por votos em lugar de dólares, e “até mesmo faz com que os partidos inovem, de modo a preencher as novas necessidades sociais e a se manter tecnicamente no

mesmo passo que a concorrência”. Para ele, a principal força a conformar as políticas de um partido

é a competição com os outros partidos por votos. A competição não só determina o conteúdo das políticas partidárias, mas também controla sua estabilidade e sua relação com as declarações públicas do partido. Dessa maneira, a competição determina se os partidos serão responsáveis e honestos (1999, p. 123).

Em sua teoria (1999, p. 129), a competição até mesmo força todos os partidos a se inclinarem à honestidade por economia de custos, pois “a comunicação numa sociedade de homens honestos é mais barata do que numa sociedade de mentirosos”. Assim, na política haveria uma preferência racional dos indivíduos por partidos honestos em detrimento dos demais:

Um partido tem integridade se suas afirmações de políticas no começo de um período eleitoral são razoavelmente sustentadas por suas ações durante o período (ou por suas afirmações, se não for eleito). (...) Em política, como em todas as atividades humanas, a integridade é de longe a forma mais eficiente de confiabilidade. Se A pode sempre ter certeza de que B tentará fazer o que quer que B diz que vai fazer, A pode julgar a futura ação de B muito mais facilmente do que se B sempre faz o contrário do que diz que fará, ou tenta fazer metade disso, ou nunca tenta fazer nada disso. Dito de outro modo, a integridade é a relação mais simples entre as afirmações e as verdadeiras intenções. Daí, quando existe, menos recursos são necessários para prever o comportamento futuro de um agente do que são exigidos por qualquer outra forma de confiabilidade. Onde a análise é complexa e cara de qualquer modo, como ocorre na política, essa economia pode ser crucial. Como a integridade é, portanto, essencial às relações interpessoais eficientes, os homens racionais passam a valorizá-la per se (DOWNS, 1999, p. 128-129).

Desta maneira, conclui-se que uma das externalidades positivas advindas da concorrência, e talvez a mais importante delas, é o predomínio da honestidade, necessitando-se, porém, que esta seja sinalizada e percebida pelos eleitores que, do contrário, generalizam todos os partidos políticos no mesmo nível de integridade: o mais baixo. O ambiente ético, portanto, é percebido por todos sem atribuição de qualquer espécie de ônus individual.

Observa-se também esta externalidade positiva no setor privado, quando há a migração voluntária de empresas para maiores níveis de governança corporativa, onde existe o comprometimento com práticas mais difíceis e sofisticadas não

exigidas pela legislação. Toma-se este como um exemplo da afirmação de Kupfer e Hasenclever (2002, p. 15) de que sem concorrência “o consumidor estará sempre em condições de bem-estar inferiores às daquelas da competição perfeita”. O mesmo autor (2002, p. 417) complementa que mesmo Marx “tinha uma percepção aguda da concorrência como um mecanismo permanente de introdução do progresso técnico”.

Deve-se também descrever a interpretação de Schumpeter, que critica a ideia de existência da concorrência perfeita, afirmando ser outra a dinâmica da competição: movida pelo sucessivo aparecimento de inovações (que também se aplicariam ao setor público). Para Schumpeter (PINHO, 2001, p. 3),

a concorrência capitalista centra-se na inovação e esta provoca um processo de destruição criativa onde velhas estruturas são substituídas por novas conduzindo a economia a níveis mais elevados de renda e presumivelmente de bem-estar social. (...) Aqui postula-se que também os governos têm de viver dentro deste arcabouço da “destruição criativa” (...) Substituindo ‘estratégia de negócios’ por ‘estratégia de governo’, este também não poderia ser visto sob a hipótese da calma.

Portanto, segundo o mesmo autor (2001, p. 3), “o medo da destruição criativa” leva os empresários (e mesmo os políticos) a “operar com eficiência”. No caso de governos, a concorrência se daria “através de novas fontes de oferta de serviços públicos, de projetos governamentais, de concepções de governo, de formas de intervenção, etc”. A competição se resumiria a duas formas: a mera concorrência por votos e a competição pela comparação de governos pelos eleitores e por formadores de opinião. A inovação entraria, portanto

como uma estratégia de diferenciação de governação, que deve se diferenciar de governança e governabilidade, identificando-se com o ato de governar, de exercer o poder, de fazer o governo. Em um mercado eleitoral competitivo, a governação fica sujeita à destruição criativa, a recorrência à inovação no sentido de criar vantagens competitivas para o partido no poder assegurar a manutenção do poder e a renovação do seu monopólio (PINHO, 2001, p. 6).

Além da transparência e do incentivo à competição, há um terceiro benefício da adoção de um indicador que meça e demande determinados requisitos básicos do setor público: o aprendizado pela comparabilidade de resultados. Osborne e Gaebler (1992) citam diversas externalidades positivas advindas deste

monitoramento por medições: o que é medido realmente é feito (o objetivo é cumprido se, enquanto é perseguido, as situações forem bem avaliadas e os defeitos identificados); se resultados não são medidos, não há como distinguir o sucesso do fracasso; se não há como identificar o sucesso, é impossível premiá-lo; se não for possível premiar o sucesso, o fracasso estará sendo mantido; se não há como identificar o sucesso, não há como tirar lições dele (não há aprendizado); se não há como identificar o fracasso, é impossível corrigi-lo; e, por fim, se resultados são demonstrados, é possível ganhar apoio popular.

Assim, o diagnóstico do cenário político encontrado tem o poder de influenciar cenários futuros, possibilitando o foco nos pontos destoantes da média e elevando-a simultaneamente. Abrem-se, então, oportunidades de estudos e surgimento de novas técnicas administrativas com possibilidades de intervenção no desenvolvimento social e institucional do país.

O campo de monitoramento do índice pode ser extraído dos oito princípios apontados por Pimenta (1998 *apud* SILVA, 2002, p. 57) como fundamentais para a reforma da Administração Pública: transparência, ética, *accountability*, profissionalismo, descentralização, desburocratização, competitividade e enfoque no cidadão. Estes princípios são ligados e interdependentes, mas, “segundo o próprio autor, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir controles meramente burocráticos por controles sociais”. Vê-se, portanto, uma peça-chave em todo o mecanismo de criação e intensificação do controle social: a transparência. O índice proposto deve possuir o comprometimento de externalizar tudo aquilo que não é visível e disponibilizar essa informação de modo descomplicado, acessível a todas as camadas sociais do seu público-alvo por um custo baixo. Em consequência da divisão do trabalho, Downs (1999, p. 232) explica que

a maioria dos cidadãos, nas democracias modernas, não reúne por si mesmos a informação de que necessitam para tomar decisões políticas. Milhares de agentes especializados juntam, interpretam e transmitem essa informação, tornando-a disponível aos cidadãos numa enorme variedade de formas, desde as transmissões televisivas até as enciclopédias. Mas como os recursos que qualquer cidadão pode dedicar ao pagamento e assimilação de dados são limitados, ele se acha numa situação de escolha econômica: destas muitas fontes de informação, ele tem que selecionar apenas algumas às quais recorrer.

Logo, a eliminação de custos deve ser o papel primário da existência do índice proposto: uma primeira fonte de consulta, gratuita e completa, no sentido de exigência das premissas básicas e das qualidades fundamentais que os indivíduos públicos devem não apenas ter, mas persistentemente manter durante todo seu espaço de atuação política. Downs (1999, p. 234) explica da necessidade de criação de um sistema de aquisição de informações por parte de cada eleitor que “lhe forneça os dados que sejam tanto escolhidos por meio de princípios de seleção, de acordo com os seus próprios princípios, quanto abrangentes o suficiente para lhe possibilitar tomar as decisões com que se defronta”.

Várias são as características da informação que a tornam tão importante a ponto de ser vista como um ativo organizacional, como explica Beal (2003, p. 114): “a informação de qualidade (relevante, precisa, clara, consistente, oportuna) é poderoso fator de desenvolvimento das organizações”. Esta aumenta de valor com o uso (podendo servir para diversos fins), com a precisão (podendo ser utilizada de modo confiável para a tomada de decisão) e quando se combina com outras informações (maior integração gera uma visão melhor do objeto e sua colocação no cenário). Segundo a autora (2003), o fato da informação não se extinguir com o uso e ser infinitamente compartilhável tornam-na fundamental para o longo prazo das organizações.

Deste modo, como um sistema de aquisição de informações a ser usado pelos indivíduos, o suposto índice político não pode de maneira alguma contrapor ou tomar partido com ideologias ou métodos que não aqueles aceitos unanimemente como fundamentais pela sociedade. Justifica-se, daí, seu embasamento fundamentado apenas nos princípios básicos existentes na Constituição Federal e em pontos objetivos tidos como universalmente aceitos nos conceitos mais avançados de governança, conforme explicitado no próximo subcapítulo.

Silva (2002, p. 27) explica que “o sistema de controle deve estabelecer um conjunto de normas que impeça impropriedades ou, pelo menos, assegure a rápida detecção dessas situações”, pois toda organização sofre com a possibilidade de fraudes, desvios, abusos e desmandos. A proposta deste trabalho encarna tanto uma atuação preventiva de malversações e ilegalidades quanto como imediata fiscalizadora das mesmas, deixando o papel punitivo para a escolha dos cidadãos e

para os próprios partidos políticos afetados, que, supõe-se, procurariam desligar integrantes envolvidos em irregularidades para a obtenção de uma melhora na nota agregada do grupo.

3.1.1 O que cobrar dos partidos

Como já mencionado, o índice político deve possuir somente componentes objetivos e de importância social amplamente aceita para a medição. Ítens subjetivos devem ficar a cargo dos eleitores, que não podem ver suas escolhas direcionadas a partir de conceitos ideológicos imiscuídos no indicador. Faz-se mister que este seja apolítico, apartidário, justo e eficaz ao medir, comparar e publicar o desempenho dos partidos políticos. É necessário que seja divulgado e estruturado de modo simples e acessível, isto é, de fácil entendimento, sem termos técnicos ou prolixos. Deste modo, sugere-se que seja baseado em princípios amplamente aceitos e fundamentais para a boa ordem de uma república democrática, como aqueles petrificados pela Constituição Federal, por resoluções e códigos de ética, assim como pelo aproveitamento de idéias modernas entendidas como benéficas para qualquer governança como as difundidas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), reconhecido mundialmente. Platt (2005, p. 149) explica Iudícibus, Marion e Pereira (2003) quando estes conceituam governança corporativa como um “sistema que assegura aos proprietários e demais interessados uma gestão organizacional com equidade (*fairness*), transparência (*disclosure*), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de normas (*compliance*)”.

Segundo Silva (2006, p. 40), códigos de conduta existem desde a antiguidade, com os egípcios (3 mil anos a.C.) “orientando as pessoas a não rir de cegos ou anões”; com o Código de Hammurabi (1750 a.C.) listando 282 leis de conduta em uma pedra; e mesmo o Bushido, o código de ética dos samurais no século XII, que tinha “até regras de responsabilidade social: era dever dos guerreiros servirem como exemplo de virtude para as classes mais baixas do Japão feudal”. Gibbon (2005, p. 404) descreve e concorda com uma conclusão de um imperador romano estudioso de Platão, afirmando que

o homem que ousa reinar deve aspirar à perfeição da natureza divina; deve purificar a alma de sua parte terrestre e mortal; deve suprimir em si os apetites, esclarecer o entendimento, regradar as paixões e subjugar o animal selvagem que raras vezes, segundo a vívida metáfora de Aristóteles, deixa de ascender ao trono de um déspota.

Assim, séculos depois, a preocupação continua, e deve continuar, em foco. Conforme o Código de Conduta da Alta Administração Federal elaborado pela Comissão de Ética Pública e criado pelo Decreto de 26 de maio de 1999, “o aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público não é uma questão a ser enfrentada mediante proposição de mais um texto legislativo, que crie novas hipóteses de delito administrativo”. Da abundância ou ambiguidade da interpretação da legislação em vigor, conclui-se não ser a mera adição de novas leis o melhor caminho a ser seguido. Ao contrário, entende-se que a melhoria na conduta política se realizará finalmente quando regras claras de comportamento sejam explicitadas e seguidas - sua implementação, para isso, deve ser alvo de estudo e colocação estratégica.

Silva (2006, p. 40) lista os pontos básicos exigidos pela *Securities and Exchange Commission*, a comissão americana de valores mobiliários, para os códigos de conduta obrigatórios das empresas listadas em bolsa, são eles: “conduta ética e honesta, postura ética diante de conflitos de interesses, transparência na divulgação de relatórios sobre a companhia, comprometimento com as leis e regulamentações, obrigação de reportar violações ao código”.

Assim evidencia o texto do Código de Conduta da Alta Administração Federal a universalidade do tema: “a insatisfação social com a conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e circunstancial”, e afirma serem os administradores públicos e a classe política alvo de ceticismo da população também em países democráticos desenvolvidos, de acordo com um estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Vê-se, então, o vasto campo em que a presente proposta de adoção de um índice político pode se dar, levando-se, porém, sempre em conta a observação de Schumpeter (1961, p. 343) de que “as qualidades de intelecto e caráter necessárias ao bom candidato não são necessariamente as que entram na

constituição de um bom administrador” - devendo-se, portanto, serem básicas mas intensas as exigências aos candidatos. Como resultado dessas premissas, identifica-se a seguir os componentes entendidos como fundamentais na estruturação do indicador proposto:

a) Ética

Um dos componentes deve medir o nível de ética com que se comportam os partidos políticos de modo agregado formado pela soma dos atos individuais dos integrantes. Qualquer ação que venha a ferir a ética estabelecida pela sociedade para ocupantes de cargos públicos deve ser monitorada e contabilizada no índice. Desta maneira, pode ser calculado, medido e comparado, por exemplo, o grau de corrupção de cada partido através do número total de integrantes envolvidos em processos judiciais, condenados (ou não) em primeira ou segunda instância e mesmo a partir de qualquer denúncia de corrupção apurada. Qualquer ocultação de violação do código de ética também seria passível de alguma penalidade.

Trata-se de um dos maiores anseios da população - e mesmo dos políticos - tendo em vista as inúmeras iniciativas não-governamentais de combate à corrupção e os diversos Projetos de Lei que versam sobre o tema. Segundo a Associação Contas Abertas (2008b), 68 propostas esperam ser votadas, algumas há mais de dez anos. A sociedade acaba tomando a parte pelo todo sem poder de distinção entre honestos e corruptos, de onde derivam expressões populares como a que aponta todos os políticos como ladrões. É preciso identificá-los e hierarquizá-los para que, se tal expressão se mostre realmente verdadeira, viabilize-se a escolha do “menos pior”. O nepotismo (inconstitucional por definição) também deve ser alvo de observação com a classificação de sua intensidade e presença dentro dos partidos, mesmo após a recente explicitação constitucional aplicada pelo Poder Judiciário. O monitoramento da ética, então, responderia aos princípios de impessoalidade, igualdade, eficiência, legalidade e moralidade da administração pública do artigo 37 da Constituição da República de 1988.

b) Transparência

Um dos componentes deve ser capaz de demandar e medir o nível de transparência das ações dos partidos. Todas as informações relevantes quanto aos integrantes (ao uso de recursos, aos montantes e origens dos financiamentos de campanha, ao gerenciamento de prioridades etc.) devem estar ao alcance da população, atendendo ao princípio de publicidade do artigo 37 da Constituição da República de 1988. Esta publicidade deve se dar de modo simples pelos próprios partidos, de modo padronizado e de fácil entendimento. Segundo um dos princípios do Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa (terceira versão) do IBGC, “mais do que a obrigação de informar, a Administração deve cultivar o desejo de informar”. Assim, a comunicação deve contemplar também fatores intangíveis “que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor” - no caso, a ação política que agregue valor ao exercício democrático.

c) Independência

De acordo com Franz (2007), o Estado obteve um relativo sucesso em sua separação da influência religiosa, mas ainda sofre com a pressão de interesses privados. Bobbio (2004, p. 124) também frisa esse processo, porém, mais otimista, afirma que avançam em conjunto “o processo de secularização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios religiosos, e o processo de liberalização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios econômicos”.

Um dos componentes do índice político deve ser capaz de mensurar essa influência, agregando e hierarquizando as contribuições financeiras de grandes corporações e mesmo grandes contribuições de indivíduos isolados, pois, conforme o Código de Conduta da Alta Administração Federal, “grande parte das atuais questões éticas surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado”. Deste modo, poderão ser observados e monitorados os partidos, destacando-se a identificação daqueles com grau de independência maior frente a interesses direcionados.

Segundo Furtado (1999, p. 92), o estabelecimento dos critérios políticos, e, na interpretação deste trabalho, mesmo propriamente a escolha dos governos, não

podem ser definidos por interesses corporativos. “Deixar a tarefa na mão do mercado significa que o interesse social será marginalizado”, afirma o autor. De acordo com Oliveira (2002, p. 185), “poucos interpretam a atuação do lobista como uma atividade ilegal, embora ninguém desconheça que em regra ela se sustenta no pagamento de comissões, em serviços não realizados e no desvio de recursos públicos”. Assim, a atividade lobista deve ser monitorada e regulada para que não ultrapasse seu limite de suprimento de informações em questões específicas e não passe a influenciar a busca pelo interesse social.

d) Parcimônia

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 evidencia como um dos seus princípios a eficiência. Um dos fatores que a influenciam é o montante de recursos gasto para o cumprimento de cada objetivo. Se os outros componentes do índice demandam o cumprimento dos objetivos, deve haver um componente que evidencie a necessidade de prudência no uso dos recursos, sejam aqueles direcionados para financiamento de campanhas, sejam as remunerações e verbas obtidas através do exercício das funções públicas. Tratar-se-ia de uma medida de contenção de desperdícios no uso das verbas de gabinete, como o consumo de gasolina que, segundo Abramo (2008a), no ano de 2007, foi de R\$ 16,7 milhões para todos os 513 deputados federais, significando aproximadamente 144 mil quilômetros percorridos por cada um em apenas doze meses. Outros gastos a também serem monitorados podem ser, por exemplo, aqueles destinados a viagens, divulgação, consultorias e materiais de escritório. Desta maneira, pode-se balancear a busca por resultados com a preocupação pela eficiência, criando janelas de oportunidade para o aparecimento de inovações na gestão pública que, segundo Pinho (2001, p. 8), “surgem exatamente devido às restrições de poupança, característica fundamental dos países capitalistas periféricos”. Um partido que se preocupa com os custos dentro da própria organização (no tem maior probabilidade de racionalizar o uso dos recursos públicos quando no exercício do poder.

e) Competência

Em qualquer área, seja pública ou privada, há a exigência de capacidades técnicas mínimas e/ou experiência para a ocupação de cargos. Para o preenchimento das funções decididas pelo voto democrático, também deve haver um requisito mínimo ou de histórico de atuação política ou de conhecimento adequado para o cargo ambicionado, quer no tocante a definições técnicas, quer no alinhamento com os valores da sociedade.

Os mecanismos básicos e o sistema devem ser conhecidos antecipadamente à “contratação” para que não haja tempo desperdiçado com aprendizagem durante os mandatos, que podem custar mais do que os benefícios pagos ao aprendiz, e, assim, influenciar em decisões fundamentais para o estabelecimento da ordem na sociedade. O conhecimento a ser posto à prova para a elegibilidade do indivíduo deve ser acessível e de fácil compreensão, evitando, assim, medidas de exclusão política de determinadas camadas sociais, mas evitando um mínimo de resultados ineficientes para o bem-estar geral após as eleições.

f) Trabalho

Um dos componentes do índice político deve ser capaz de mensurar o trabalho realizado pelos políticos eleitos democraticamente para servir à sociedade. Um subcomponente básico e fundamental é a medição da presença em plenário, comissões e quaisquer outras demandas exigidas pela função para a qual foi eleito, excetuando-se oportunidades festivas, comemorativas ou autopromocionais.

Outro subcomponente deve ser capaz de avaliar a produtividade de seu trabalho, seja através de envio de propostas, projetos, atuação em debates, votações e discursos - com o devido cuidado para o não-incentivo da proliferação de projetos de lei e emendas desnecessárias ou sem grande relevância prática para a busca do bem-estar da população, como propostas para nomeações de ruas ou reservas de datas para homenagem a indivíduos ou causas.

g) Comprometimento

Um dos componentes deve espelhar a responsabilidade de prestar contas (*accountability*) dos partidos políticos e seus integrantes para com seus respectivos eleitores. Este é um dos princípios aspirados pelo conceito de Governança Corporativa do IBGC (p. 10): “os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos”. Esta prestação de contas deve estar ligada com a acessibilidade na aproximação entre as partes e pode ser medida, por exemplo, pelo trabalho de um Gerente de Relacionamento com o Eleitor, nos mesmos moldes com que a área privada trata os investidores. Segundo o IBGC (p. 28), a administração “deve designar uma só pessoa com a responsabilidade de ser o porta-voz da sociedade”, para que não haja risco de contradições entre os componentes da administração quando da comunicação com o público. Se o Diretor de Relações com o Investidor tem esse poder no campo privado, e isso é uma exigência de qualquer boa governança, cada partido político também deve ser incentivado a disponibilizar um diretor para responder pelas ações do respectivo partido perante a sociedade, sendo, assim, seu porta-voz para com os eleitores.

Um segundo ponto importante a ser avaliado é o comprometimento do partido com sua ideologia e suas promessas, tornando pública a informação de quais partidos políticos realmente as cumprem e se agem conforme suas diretrizes (preenchendo, desse modo, os princípios de moralidade e impessoalidade do artigo 37 da Constituição Federal de 1988). Dois projetos internacionais têm se preocupado com as questões de *accountability* na política: o suíço *Smartvote* e o americano *Project Vote Smart*.

O *Smartvote*, criado em 2002, oferece a possibilidade do eleitor encontrar um candidato com objetivos e crenças semelhantes. Há a opção de um questionário rápido (34 perguntas) e um mais extenso (60 perguntas). O eleitor então responde - com diferentes graus de convicção positiva, negativa ou mesmo indiferente - sobre diversos assuntos, desde políticas sociais, educacionais, de cultura e segurança, a temas como aborto, tributação, previdência e política econômica. O site compara automaticamente as respostas do eleitor com as respostas dadas previamente pelos

candidatos no mesmo questionário e os classifica por ordem de afinidade, demonstrando pontos de concordância ou divergência entre eleitor e candidato.

Já o destaque do *Project Vote Smart* é o agrupamento de um banco de dados com todas as votações realizadas pelos políticos para o eleitor compará-las individualmente e verificar se estão sendo influenciadas por financiadores ou grupos de interesses que os apóiam. Discursos e posições em temas relevantes também são catalogados e disponibilizados para acesso.

h) Equidade

Um dos componentes deve prezar pela equidade na disputa política em defesa do princípio do Pluralismo Político listado no artigo 1 da Constituição Federal de 1988. O tratamento deve ser igualitário de acordo com o tamanho de cada partido político para a preservação da saúde democrática. Deve haver uma mensuração do “poder de mercado” de cada partido, estabelecendo-se compensações ou limites para possíveis prejudicados. Este componente também deve medir “o tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários”, segundo o IBGC, sem o possível favorecimento de interesses de patrocinadores.

Da soma de todos estes fatores, pode-se obter um coeficiente indicativo da qualidade de cada partido político e, assim, incentivar a concorrência e a melhora nas interações intra e interpartidárias. No interior de cada organização, pressupõe-se que os preceitos listados acima passariam a ser respeitados e tratados com maior rigor, objetivando o ganho de destaque frente aos adversários. A competição se daria, então, em torno da melhora nos respectivos componentes do índice político, resultando com que os partidos dessem prioridade às atribuições e exigências básicas de uma boa governança. Desta maneira, ética, transparência, independência, parcimônia, competência, trabalho, comprometimento e equidade, conceitos também aspirados pela opinião pública, ganhariam destaque nas pautas, trazendo uma real possibilidade de transformação política de qualquer democracia em que a proposta fosse implantada.

A construção do índice se realiza através da média ponderada dos conceitos listados acima, faltando apenas, após maior debate e aprofundamento participativo, atribuir as taxas de substituição (peso) de cada um. Portanto, sendo os componentes ética, transparência, independência, parcimônia, competência, trabalho, comprometimento e equidade representados respectivamente por A, B, C, D, E, F, G, H, e os pesos de cada respectivo componente por α , β , γ , δ , ϵ , ζ , η , θ , tem-se como base a fórmula:

$$\text{Índice Político} = \frac{(\alpha A + \beta B + \gamma C + \delta D + \epsilon E + \zeta F + \eta G + \theta H)}{(\alpha + \beta + \gamma + \delta + \epsilon + \zeta + \eta + \theta)} \times 10$$

A lógica da multiplicação por dez é justificada por motivos de simplicidade na publicação do resultado de modo a padronizar o índice como uma nota dada ao partido em escala partindo do zero (ou mesmo escalas com metodologias negativas), traduzindo-se em ampla compreensibilidade para todos os níveis educacionais e culturais encontrados na sociedade, já que tem a matemática a característica de ser uma linguagem independente de idiomas e nacionalidades.

3.1.2 Limitações da Proposta

Há alguns pontos implícitos que limitam a proposta. O primeiro deles advém da impossibilidade de se prever sua aceitação como instrumento pelo seu público-alvo. Podem haver divergências quanto à metodologia de cálculo e discordâncias quanto à sua idoneidade, desclassificando-o como mecanismo de imposição de um ideário qualquer. O modo com que se daria sua publicação também traz obstáculos, visto que apenas um sexto dos eleitores possui acesso residencial à *internet* (BOAS, 2008). Sendo esta o veículo mais rápido e econômico passível de constante atualização, surgiria a necessidade de uma campanha ampla em parceria com organismos do próprio governo e das grandes mídias tradicionais (jornal, rádio e televisão) para o estabelecimento da proposta com seu verdadeiro valor de atuação.

Deve-se lembrar novamente para a necessidade da adoção exclusiva de medições objetivas em todos os componentes de modo a preservar a justiça e não tornar tendencioso ou impreciso o índice. Pode-se tomar como exemplo o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional que agrega opiniões de especialistas em suas medições, impossibilitando solidez em quaisquer conclusões dele derivados e podendo causar desconfiança por parte dos envolvidos.

Segundo Downs (1999, p. 233), “os princípios de seleção de um homem são racionais se a aplicação deles lhe fornecer informação que seja útil para tomar decisões que ajudarão a efetivar o estado social que ele prefere a todos os outros”. A informação divulgada pelo índice deve ser útil na medida em que informa sobre premissas básicas da atuação pública e não sobre motivações ou ideais, pois, “obviamente, como os homens preferem estados sociais muito variáveis, nenhum conjunto de princípios de seleção convém a todos os homens”.

Pode-se entender também como limitação o pressuposto de que haveria uma seleção natural em torno daqueles políticos ligados a partidos com melhor classificação no índice, levando a uma consequente melhora na administração pública. Os administradores são forçados a atuar, como explicam Osborne e Gaebler (1992), e a força permanente de inovação, geralmente em falta no setor público, passa a existir, pois a competição leva consumidores para os melhores fornecedores, eliminando do mercado os ineficientes.

Se esta competição gira em torno de boas práticas de governança, como transparência, ética e independência, são eliminados do mercado aqueles que não apresentarem estes requisitos; portanto, conclui-se que legendas ineficientes e corruptas entrariam em processo de extinção. Seriam atingidos, também, alguns princípios de eficiência defendidos pelos autores (1992) além do incentivo à concorrência, como o investimento na prevenção (e não na medicação), a alavancagem do mercado (em lugar de superposição de programas e projetos) e a contínua busca pelos fins (sem deixar que a observância dos meios influencie na divergência de rotas).

3.2 Considerações sobre a Proposta

Em Franz (2007), há a preocupação em listar e detalhar as demandas contidas em cada um dos componentes do índice. Como a abordagem aqui tende em maior grau para a explicação teórica, preferiu-se apenas levantar os temas a serem monitorados, não havendo qualquer indicação de que o índice esteja concluído e pronto para aplicação imediata sem, como explicitado nas recomendações finais, uma reunião e discussão entre representantes dos partidos, de organizações e das diferentes camadas sociais para a elaboração de possíveis decisões e aperfeiçoamentos.

O indicador proposto nada tem a ver com o Índice de Identificação Ideológica proposto por Singer que “utiliza a autolocalização dos eleitores no contínuo esquerda/direita (a partir de respostas de *survey*) para definir esta identificação” (CARREIRÃO, 2002b, p. 55). Não há preocupação com a caracterização da demanda, mas, sim, a possibilidade de que a demanda, qualquer que ela seja, possa interferir nas características da oferta. Objetiva-se que, com custos de aquisição de informação menores, a força de sinalização dos eleitores para com suas preferências de políticos e partidos seja reforçada e possa criar padrões de exigência mais sofisticados. A partir do cumprimento das metas básicas medidas pelo índice, supõe-se a intensificação do cuidado na elaboração das propostas apresentadas pelos candidatos. Se correto, o raciocínio poderia levar tanto a um acirramento ideológico quanto a uma dispersão em torno de pragmatismos e rotinas. Espera-se, portanto, que tenha ficado clara a explicação de que não há, e sugere-se que não deve haver, componente ideológico a ser monitorado pelo índice proposto. Preferências por políticas econômicas ou sociais e uma medição do quanto são defendidas pelos políticos se encontram fora do campo calculado pelo índice, sendo alguns dos pontos envolvidos nestes temas já alvos de monitoramento por grupos organizados da sociedade civil. Acredita-se que tais debates devem ser realizados em ocasião posterior à aplicação da proposta.

Outra necessidade inicial para seu funcionamento reside no fato de que o índice político não poderia ser afetado pelo histórico dos candidatos e partidos no período anterior à aplicação dos cálculos. Poderiam surgir complicações,

imprecisões e mesmo pressão política contra a sua implantação, por parte daqueles supostamente prejudicados se tais informações demandadas fossem exteriorizadas. Conforme destaca Pinho (2001, p. 12):

Na área da política, inovações principalmente de ruptura se posicionam contra interesses cristalizados historicamente e, assim, sofrem campanhas de crítica e desmoralização por parte destes. É interessante notar que Schumpeter aponta que as “forças do hábito” se voltam contra o “projeto em embrião”, ou seja, quando ele está ainda no nascedouro. Na área pública, pelas razões expostas, muitos projetos são torpedeados mesmo na fase de proposição, de lançamento da idéia, por contrariarem interesses instalados e consagrados. (...) Não só no campo da economia mas também da gestão pública é possível aceitar que seja “necessário uma força de vontade nova e de outra espécie para arrancar, dentre o trabalho e a lida com as ocupações diárias, oportunidade e tempo para conceber e elaborar a combinação nova e resolver olhá-la como uma possibilidade real e não meramente como um sonho”.

A intenção da proposta não é a de caçar e explorar práticas irresponsáveis e ilegais do passado (ações cabíveis somente à polícia e ao judiciário), mas evitar sua manutenção e manifestação futura, incentivando, portanto, uma governança exemplar no mundo democrático. Abre-se, assim, a possibilidade de profissionalização da política, que ainda sobrevive amadoramente até hoje. Processo esse que não deve ser temido. Conforme discorre Schumpeter (1961, p. 339), “numerosos expoentes da doutrina democrática fizeram o possível para despir a atividade política de qualquer conotação profissional. Sustentaram veementemente, algumas vezes apaixonadamente, que a política não deve ser uma profissão e que a democracia degenera logo que se torna meio de vida. Mas isto é puro idealismo”. Para o autor, só uma atitude profissional, desligada de outras atividades paralelas, traz êxito pessoal na política. Assim, “se desejamos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que, nas democracias modernas de todos os tipos, a política inevitavelmente será uma carreira”.

Verifica-se já a existência de duas sugestões para a construção do índice político. Franz (2007) realiza uma análise das condições sociais brasileiras e discorre sobre a necessidade de implantação de um índice político como ferramenta de fortalecimento da democracia, avaliando itens como transparência, nível de corrupção, presença em sessões e independência dos partidos. Da mesma maneira, o projeto do Movimento Voto Consciente de avaliação dos políticos procura

classificá-los de acordo com requisitos como fidelidade partidária, presença em comissões e número de leis aprovadas. A diferença fundamental entre os dois se dá na abordagem, visto que o primeiro preza pela competição interpartidária e o segundo pela transparência das ações de cada político individualmente. Esclarece-se, aqui, que o presente trabalho enfatiza o enfoque de Franz (2007) por motivos já explicados no tocante à dinâmica de oferta e demanda no mercado da democracia.

Por fim, não há nesta proposta, o que é igualmente válido para todo o trabalho, a sugestão de implementação de qualquer tipo de reforma política, o que caberia, por sua complexidade e extensão, a mais uma dezena de trabalhos. Para observar a amplitude do tema, recomenda-se observar a listagem feita por Maciel (2005, p. 39) de uma série de propostas de Fleischer, não cabendo ao índice a pretensão de dispensar tais medidas. A figura dos lobistas e a constatação de problemas no financiamento privado de campanha não sugerem de forma alguma a defesa pelo exclusivo financiamento público ou qualquer outro meio possível. Busca-se somente a constatação de deficiências no sistema que demandem maior transparência e *accountability* no método democrático. A proposta apresentada visa apenas ao aumento dessa força de demanda e ao acirramento da competição interpartidária para a observação dos supostos benefícios dela derivados.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1 Conclusões

Pôde-se observar ao longo dos capítulos que a relevância do tema transpassa os limites nacionais, fazendo-se presente mesmo em democracias consolidadas secularmente em países desenvolvidos. O problema tratado, portanto, não se encontra confinado às práticas observadas no Brasil, tornando a proposta de solução apresentada relevante em nível mundial.

Sendo o objetivo geral do presente trabalho a proposição de um instrumento para fortalecimento da democracia com base nas interações encontradas no mercado político, é possível identificar seu cumprimento no agregado dos capítulos descritivos do mercado político e do capítulo em que se evidencia o controle social como forma de fortalecer as instituições democráticas, no que se propõe a criação de um índice político capaz de incentivar a competição por melhores práticas na administração pública.

O objetivo específico (a) de interpretar o *locus* da disputa política de acordo com as teorias de concorrência econômica foi cumprido no conjunto da definição do jogo democrático e do uso de conceitos econômicos e políticos de autores renomados como Bobbio, Schumpeter e Downs para a interpretação dos partidos como empresas na busca pela sobrevivência por votos, assim como se dá a sobrevivência empresarial através dos lucros.

Os objetivos específicos (b) e (c), de descrever as relações encontradas, identificar as falhas neste mercado e as consequências destas para a democracia foram cumpridos nos subcapítulos 2.2, 2.3 e 2.4, quando da descrição das forças de demanda e oferta, dos impedimentos a maior concorrência e acesso à informação e das externalidades negativas presentes no cenário. Por fim, o objetivo específico (d), de elaborar um mecanismo de correção das falhas de mercado, foi cumprido no estudo do controle social (subcapítulo 2.5) e em todo o terceiro capítulo, quando foi explicada a proposta do índice político.

Devido às falhas no mercado estudado há problemas de desincentivo ético e ineficiência na administração pública. Argumentou-se que o sistema encontrado na esfera pública, e no consórcio do mesmo com o setor privado, impulsiona decisões para a ilegalidade ao cercear a atuação eficiente, dificultar a manifestação de objetivos das partes envolvidas e, conseqüentemente, aglutinar burocracia excessiva. Entrementes, esta situação facilita e incentiva a corrupção leviana perpetrada pela imoralidade de certos indivíduos que levam consigo outros antes menos dispostos a cooperar em esquemas e desmandos. Desse modo, caem no mesmo cesto do jargão “políticos corruptos ladrões” diversos grupos diferentes: aqueles que realmente desejam vantagens, aqueles que não vêem outra escolha e aqueles considerados honestos. Pode-se concluir que a categoria intermediária se juntaria à última, representada pela moralidade, se identificasse maiores recompensas (custo de oportunidade mais atrativo) nesta do que encontra ao se aliar com práticas antiéticas, pois os conceitos de escassez e custo de oportunidade se encontram no âmago da ciência econômica, condicionando, segundo Silva (1996, p. 1), os processos de decisão.

Este ambiente, sendo encontrado em uma ampla gama de países, até mesmo em nações consideradas plenamente desenvolvidas, torna necessária uma inovação urgente no tratamento do contato entre o público e o privado, no vão que se abre entre diferentes modos de agir. Embora a passos lentos, o Brasil possui histórico inovador em vários aspectos (EXAME/MONITOR GROUP, 2008): desde o plástico biodegradável, o carro bicombustível e a reciclagem completa de embalagens tetrapak ao pagamento de contas via celular, à exploração de petróleo em águas ultraprofundas e à urna eletrônica; não deve haver temeridade no aprofundamento na vanguarda das inovações do processo democrático.

Propôs-se, para tanto, o uso inovador de um índice que torne viável a comparação entre as práticas administrativas de diferentes grupos políticos, a fim de diminuir os impedimentos à concorrência provocados por falhas de mercado como informação assimétrica, poder de mercado e memória limitada do eleitor. Deu-se ênfase ao aumento da competição interpartidária e à diminuição de custos de aquisição de informação por parte do eleitor como principais agentes de uma possível transformação no modo com que a democracia tem sido exercida.

O presente trabalho procurou realizar de forma positiva a avaliação do campo de disputa entre partidos políticos e demonstrou a viabilidade de uma solução barata e efetiva que, presume-se, possa trazer maior respeito à coisa pública e melhor representação dos interesses da sociedade. Pois o custo do enfrentamento da corrupção não faz sentido se for maior do que ela própria. Aspira-se com esta proposta, portanto, uma real contribuição para o desenvolvimento do país e de suas instituições democráticas. Concorde-se com Silva (2002, p. 66) da necessidade de uma discussão mais aprofundada dos sistemas de controle, pois “a sociedade brasileira não suporta mais as soluções fáceis de aumento da carga tributária e das transformações que buscam objetivos eleitorais e/ou acordos de interesse meramente econômicos”. A proposta viria a preencher a demanda explicitada por Dowbor (2003, p. 02), da necessidade de “informação socialmente organizada que permita ação informada do cidadão, da empresa, do funcionário público, da organização da sociedade civil”.

Krugman (2007) concorda que o objetivo final a ser visado é o reestabelecimento vital de uma democracia verdadeiramente competitiva. Para complementá-lo, ressalta-se, por fim, o apelo de Alvin Toffler (1978 *apud* OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 249, tradução nossa) por uma revolução no modo como se faz política no mundo:

Eu não consigo entender como é possível para nós termos uma revolução tecnológica, uma revolução da informação, da moral, revoluções sexuais e epistemológicas e NÃO uma revolução política... Pondo de modo simples, a tecnologia política da era industrial já não é uma tecnologia apropriada para a nova civilização que se forma ao nosso redor. Nossa política é obsoleta.

Observa-se que a revolução no modo com que se faz política se aproxima com o desenvolvimento das tecnologias de informação, mas em menor velocidade e caracterizada apenas por melhoras incrementais nos processos de fiscalização. Sendo o setor público o único agente com real possibilidade de atuação e modificação de diversas áreas de interesse social de modo unificado, é prioridade que se dê tratamento urgente e inovador ao seu controle e à sua independência de ação. Trata-se, assim, o índice político, de uma maneira de se renovar a

obsolescência dos mecanismos políticos e evitar a observância de novas consequências pútridas.

4.2 Recomendações para Pesquisas Futuras

Nesta última seção do trabalho, estão presentes uma série de recomendações para pesquisas futuras, sendo idéias surgidas ao longo do desenvolvimento e do aprendizado deste trabalho. Tratam-se de questões que enriqueceriam a abordagem escolhida e suscitariam resultados práticos mensuráveis, minimizando futuramente, assim, eventuais limitações da presente pesquisa.

De início, sugere-se a elaboração e construção do índice proposto de acordo com uma metodologia de apoio à decisão para a melhor compreensão dos critérios de escolha dos componentes e suas respectivas importâncias. A seguir, o estudo da estrutura do grupo decisório destes componentes, isto é, verificar quais agentes poderiam tomar decisões com a legitimidade da sociedade, determinar quais agentes teriam a representatividade para julgar, adicionar elementos, aperfeiçoar e monitorar o índice proposto para construí-lo de modo definitivo e democrático. Estudar também possibilidades de interação dos três setores da sociedade. Segundo Pinho (2001, p. 7), “através da interação sociedade civil/governo, a primeira passa também a ter um papel (...) na definição de políticas de inovação”, papel este aprofundado “quando se considera a atuação das ONGs que, muitas vezes, desenvolvem inovações que são, posteriormente, adotadas pelo setor público”. Logo, “a inovação”, segundo o mesmo autor (2001, p. 20), “não resulta da sociedade ou do governo isoladamente, mas parece resultar de uma convergência desses dois atores”.

Importante também é o estudo das possibilidades de tornar o índice de conhecimento público que proporcionem compreensibilidade, aceitação e participação de todo o espectro de eleitores possível de acordo com seu perfil, observando seus hábitos, aspectos culturais, sociais, grau de escolaridade e

formação profissional, por exemplo, para facilitar a comunicação, seja por meio da *internet*, televisão, cartilhas, jornais e revistas.

Recomenda-se estudar os diferentes métodos de financiamento dos partidos políticos priorizando a equidade, independência e racionalidade dos mesmos, viabilizando, assim, a possibilidade de eleições justas e igualitárias; realizar uma pesquisa sobre a aceitação de um índice político como ferramenta auxiliar no processo de escolha e verificar se o mesmo teria influência decisiva nos processos eleitorais. Extrapolar possíveis consequências para a sociedade resultantes de sua implementação; quando já implantado, verificar empiricamente as elasticidades observadas referentes a cada componente do índice, analisando as variações destes sobre as variações dos votos ganhos. Estudar também correlações entre as variações encontradas e dimensionar o excedente do consumidor possível em uma democracia com menor regulamentação e maior incentivo competitivo.

Sugere-se a construção de um índice político nacional com a somatória dos índices de cada partido com representantes em exercício, podendo, assim, avaliar a evolução da qualidade da democracia no país - posteriormente, havendo possibilidade, utilizar o índice em comparações internacionais -; verificar a correlação existente entre a variação no índice político e variações encontradas em outros indicadores como IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), INAF, PIB (Produto Interno Bruto) per capita, nível de corrupção, nível de burocracia e eficiência do setor público.

Como ponto de apoio, deve-se coordenar diversos esforços paralelos em uma ação uniforme por melhor governança na política, agregando desde iniciativas do Governo Federal e da Controladoria-Geral da União, do Banco Mundial, do Fórum Econômico Mundial, da Associação dos Magistrados Brasileiros e da Ordem dos Advogados do Brasil contra a corrupção, assim como de outros institutos e ONGS como a Transparência Brasil, o projeto Políticos do Brasil e o projeto Empresa Limpa. Encontrar, assim, uma maneira de tornar eficiente, universal e acessível as boas idéias lançadas isoladamente, possibilitando economias de escala importantes para a observação real de resultados práticos.

Sugere-se, por fim, e como temática complementar, o estudo e a justificativa para a necessidade de uma matéria nas escolas sobre política, sobre a Constituição e sobre o funcionamento do setor público para maior consciência política da

população e a criação de um ponto de pressão mais intenso sobre administração da república em adição ao índice proposto.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber *et al.* **Como são nossos parlamentares**. Transparência Brasil, 2008a. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/excelencias.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2008.

_____. **Como são os vereadores de três capitais**: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Transparência Brasil, 2008b. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br/tres-camaras.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

ABRUCIO, Fernando. Porque a eleição para vereador é fundamental. **Época**, 09 jun. 2008.

ALTER, Alexandra. *Reading the mind of the body politic: the subconscious is the new frontier in politics, but is it good for democracy?* **Wall Street Journal**, p. 13-15. 14 dez. 2007.

AMB. **Campanha Eleições Limpas**. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/?secao=noticias&tip_id=19>. Acesso em: 04 mai. 2008.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Ed. Univ. Brasília, 1988.

BEAL, Adriana de Oliveira. **Avaliação de programas públicos pelo Tribunal de contas da União**: Perspectiva para a maximização de resultados e impactos por meio do uso estratégico da informação. 4º Colocado, Prêmio Serzedello Corrêa de Monografias. Tribunal de Contas da União - Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2003.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

BOAS, Roberta de Matos Vilas. **Número de internautas residenciais no Brasil atinge os 23,7 milhões em julho**. Portal Infomoney. Disponível em: <<http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=1273358&path=/suasfinancas/>>. Acesso em: 27 ago 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BRASIL. **Código de conduta da Alta Administração Federal**, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm>. Acesso em: 09 jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

BUCHHOLZ, Todd G. **A segunda vinda de Adam Smith**. Novas idéias de economistas mortos. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BUGARIN, Maurício; PORTUGAL, Adriana Cuoco. **Electoral campaign financing: The role of public contributions and party ideology**. *IBMEC Working Paper*, nº 54, 2007.

CAPLAN, Bryan. **Mises and Bastiat on how democracy goes wrong**, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Columns/y2003/CaplanBastiat.html>>. Acesso em: 14 mai. 2008.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis: Ed. UFSC; Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002a.

_____. Identificação ideológica e voto para presidente. **Opinião Pública**, Campinas, Vol.VIII, nº1, p.54-79. 2002b.

CENTER FOR MEDIA AND DEMOCRACY. **Source Watch Encyclopedia**. Disponível em <<http://www.sourcewatch.org/index.php?title=SourceWatch>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. **Presidential fundraising and spending, 1976 - 2008**. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/pres08/totals.php?cycle=2008>>. Acesso em: 29 ago. 2008.

CNT/CENSUS. **Pesquisa de opinião pública nacional**, rodada 89. Jun. 2007. Disponível em <<http://www.cnt.org.br/arquivos/downloads/sensus/relat89.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2007.

CONTAS ABERTAS. **Propaganda eleitoral gratuita custa R\$ 242 milhões aos cofres públicos**. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2361>. Acesso em: 26 ago. 2008a.

_____. **Congresso retém 68 propostas contra corrupção**. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/noticias/auto=2343.htm>>. Acesso em: 14 set. 2008b.

_____. **Pesquisa mostra descrédito no Legislativo e Judiciário**. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2405>. Acesso em: 05 out. 2008c.

COPPOLA, Marcelo. Estudantes de MBA deixam de pagar por bombons em experimento sobre ética. **Época Negócios**, nº 17, jul. 2008.

CUCOLO, Eduardo. Maioria dos eleitores não acredita em eleições limpas no Brasil, diz Vox Populi. **Folha Online**, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u432588.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

DOWBOR, Landislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. Transparência Brasil. 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/ladis2003.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2008.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

EMPRESA LIMPA. **Pacto empresarial pela integridade e contra a corrupção**, 2006. Disponível em: <<http://www.empresalimpa.org.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2008.

EXAME/MONITOR GROUP. **O Brasil que inova**, 2008. Disponível em: <<http://pesquisa-inovacao-exame.monitor.com/>>. Acesso em: 09 ago. 2008.

FOLHA ONLINE. **Brasil possui mais de 130 milhões de eleitores, diz TSE**, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u422688.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2008

FRANZ, Leandro Telles. **IPOL: A solução do Brasil**. Florianópolis; Insular, 2007.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade justa**: uma perspectiva humana. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GIBBON, Edward. **Declínio e queda do Império Romano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1995.

GLADWELL, Malcolm. **Blink**, A decisão num piscar de olhos. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

IBGC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA). **Código das melhores práticas de governança corporativa**, 3ª Versão. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/download/arquivos/Codigo_IBGC_3_versao.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2008.

INAF 2007 (ÍNDICE DE ANALFABETISMO FUNCIONAL). **Indicador de analfabetismo funcional mostra a evolução da educação no Brasil**, 2007. Disponível em: <http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.02.01.00.00&ver=por>. Acesso em: 08 jul. 2008.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KOHNO, Masaru. **Political financing in Japan: regulations, reality, and prospect for future reform**. Tokyo, 2001. Disponível em: <<http://www.ned.org/forum/asia/june01/documents/7Kohno.doc>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

KRUGMAN, Paul R. **The conscience of a liberal**. New York: W.W. Norton, 2007.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial**, fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LEVITT, Steven D. **Freakonomiks**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2005.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves. **Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da Administração Pública Brasileira**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União - Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

MEZZAROBA, Orides. **O partido político no Brasil: teoria, história, legislação**. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MILLER, Gary. *The impact of economics on contemporary political science*. **Journal of Economic Literature**, Vol XXXV, set. 1997.

MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE. **Planilha de avaliação dos deputados**, 2006. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/images/stories/downloads/avaliacao_desempenho_2006>. Acesso em: 20 abr. 2008.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. **Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União - Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - ES. **Pacto estadual por eleições limpas**, 2008. Disponível em: <http://www.oabes.org.br/pacto_est_2008.htm>. Acesso em: 14 jun. 2008.

ORWELL, George. **Animal farm**. Disponível em: <<http://gutenberg.net.au/ebooks01/0100011h.html>>. Acesso em: 15 set. 2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. 3ª ed. United States: William Patrick Book, 1992.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

PINHO, José Antonio Gomes de. **A inovação na gestão municipal no Brasil: um diálogo com algumas idéias Schumpeterianas**. NEPOL;NPGA/EA;UFBA, 2001.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis. 2005.

POMEAU, Rene. **Politique de Voltaire, Textes choisis et présentés**. Paris: A. Colin, 1963.

PROJECT VOTE SMART. The voter's self-defense system. Disponível em: <<http://www.votesmart.org/>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

RODRIGUES, Fernando. **Projeto políticos do Brasil**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/politicosdobrasil/>>. Acesso em: 05 set. 2008.

ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. Breves considerações sobre a propaganda eleitoral extemporânea . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1590, 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10612>>. Acesso em: 01 set. 2008.

SANSON, João Rogério. **Economia do setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2008a.

_____. O fiscal do fiscal e o combate à corrupção. **Atualidade Econômica**, nº 53. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008b.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Prêmio Serzedello

Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União - Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SCHLEIFER, Andrei. *Does competition destroy ethical behavior?* **The American Economic Review**, Vol. 94, No. 2. San Diego: American Economic Association, 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Cíntia Cristina da. Compromisso com a ética. **Revista Capital Aberto**, nº 14, out. 2006.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social**: reformando a administração para a sociedade. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. Tribunal de Contas da União - Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, M. F. G. Economia política da corrupção. **Revista de Economia da Construção**, n. 2, 1996. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

SMARTVOTE. Disponível em: <http://www.smartvote.ch/side_menu/about_us/idea.php?who=v>. Acesso em: 11 mar. 2008.

TANZI, Vito. **Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures**. *IMF Staff Paper*, 1998. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

THE ECONOMIST. The world in 2007. Disponível em <<http://www.economist.com/theWorldIn/index.cfm?d=2007&Go=GO>>. Acesso em: 03 fev. 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção**, 2007. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007>. Acesso em: 13 ago. 2008.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development reports, Gini Index**, 2007/2008. Disponível em: <<http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>>. Acesso em: 08 mai. 2008.

WIKIPÉDIA. **Lista de escândalos de corrupção no Brasil**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_escândalos_de_corrupção_no_Brasil>. Acesso em: 12 ago. 2008.

WORLD BANK. **World Bank governance and anticorruption**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGOVANTICORR/0,,menuPK:3036107~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3035864,00.html>>. Acesso em: 12 jul. 2008.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global map of corruption and transparency**. Disponível em: <<http://forum.maplecroft.com/loadmap?template=map&issueID=3>>. Acesso em: 08 jul. 2008.