

GLOBALIZAÇÃO E DEMOCRACIA¹

Adam Przeworski e Covadonga Meseguer
Tradução do inglês: Sebastião Nascimento

RESUMO

O artigo examina o efeito da globalização sobre o leque das políticas disponíveis aos governos de diversos países e aos diversos partidos num dado país. A abertura econômica pode ampliar a desigualdade de renda em alguns países, levando a um aumento da carga tributária e a maior diferenciação entre partidos, mas a competição fiscal reduz as diferenças entre países e no interior deles; emulação e condicionalidades podem gerar convergência de políticas mesmo sob circunstâncias nacionais diversificadas; assim, os efeitos da globalização se mostram indeterminados. Conclui-se que a insatisfação com a democracia no mundo globalizado deve-se antes às políticas possíveis sob as restrições externas do que ao estreitamento da margem de manobra sob tais restrições.

Palavras-chave: globalização; democracia; soberania política; condicionalidade.

SUMMARY

We examine the effect of globalization on the range of policy choice available to governments in different countries and to parties representing different constituencies within particular countries. Economic openness may increase income inequality in at least some countries, leading to higher tax rates and larger partisan differences, but tax competition reduces inter- and intra-country differences, so that the net effects of globalization is indeterminate. Emulation and conditionality may cause policy convergence even when national conditions remain different. The dissatisfaction with democracy in the globalized world may be due not to the narrowness of the space between the constraints but to the policies feasible under these constraints.

Keywords: globalization; democracy; policy choices; conditionality.

Abordaremos aqui a tese segundo a qual a globalização restringe as decisões governamentais, privando assim os cidadãos da faculdade de escolha por meio do processo democrático. Hoje é senso comum que a "globalização", seja isso o que for, restringe consideravelmente a capacidade dos governos nacionais de implementar as políticas que os cidadãos de seus países gostariam de ver implementadas. E não só isso: já que as restrições externas são imobilizantes, partidos que representam interesses distintos no interior de cada país são forçados a propor as mesmas políticas, ou ao menos a implementar as mesmas políticas quando eleitos. O processo democrático é portanto impotente. Eis como *The Economist* (27/09/2001) descreve a opinião pública atual:

(1) Este trabalho foi apresentado por Adam Przeworski em seminário realizado no Cebrap em 14 de março de 2003.

As instituições que aos olhos de muitas pessoas representam a economia global — o FMI, o Banco Mundial e a OMC — são muito mais vilipendiadas que admiradas [...]. Ao mesmo tempo, os governos são acusados de submissão ao setor privado: a globalização não lhes deixa opção. O capital privado se move desimpedido por todo o planeta. Aonde quer que vá, exaure o conteúdo da democracia e põe "os lucros à frente das pessoas".

Note-se que a tese em questão tem dois desdobramentos: a globalização pode levar governos *em diferentes países* a seguir políticas similares e pode também compelir partidos que representam eleitorados diversos *no interior de países* a propor e a implementar políticas similares. Uma outra forma de fazer essa distinção é conceber que a globalização pode reduzir as diferenças entre políticas adotadas sob condições econômicas distintas ou pode reduzir diferenças partidárias sob as mesmas condições. Esses efeitos podem operar conjuntamente: se todos os governos têm de implementar a mesma política, então não faz diferença que política os partidos proponham nas eleições. Mas não necessariamente: os governos nacionais podem fazer uma opção e ainda assim os partidos podem apresentar as mesmas propostas. De resto, as implicações desses dois efeitos para a democracia não são as mesmas.

Para analisar o impacto da globalização sobre as diferenças entre países politicamente soberanos, pode-se lançar mão do pau-para-toda-obra da economia política: o modelo do eleitor mediano. Mesmo que (dois) partidos no interior de cada país representem interesses diversos, e desde que conheçam a distribuição das preferências dos eleitores, acabam convergindo para o ponto ideal do eleitor com a preferência mediana. No tocante a políticas que envolvam alguma forma de redistribuição, essa preferência depende da desigualdade de renda e do "custo-sombra" (*shadow cost*) dos fundos públicos. Portanto, se em cada país se definem autonomamente as políticas por meio do processo democrático, o impacto da globalização pode ser decomposto em seus efeitos sobre a distribuição de renda e sobre a competição fiscal. Mas a história não acaba aí, já que as políticas nacionais podem ser voluntariamente coordenadas em escala internacional ou impostas de fora independentemente das condições específicas de cada país. Ao forjar um amplo consenso sobre o que sejam as melhores políticas ou ao condicionar investimentos, empréstimos ou auxílios à adoção de certas políticas, agentes externos podem alterar a preferência do eleitor decisivo ou então provocar uma cisão entre as preferências de um eleitorado não muito informado e aquelas de um governo mais bem informado.

Já o impacto da globalização sobre diferenças partidárias no interior dos países é muito mais difícil de determinar. Evidentemente, se todos sabem que qualquer partido que seja eleito estará sujeito a acachapantes restrições externas, então os partidos ou proporão as mesmas políticas ou

suas propostas eleitorais não terão credibilidade. Suponhamos no entanto que os governos nacionais tenham alguma margem de manobra na definição de políticas: a interdependência puramente econômica reduz a diferença entre as políticas propostas por partidos que representam interesses distintos?

Para responder a essa questão, precisamos compreender por que em países politicamente soberanos os partidos não convergiriam para as mesmas políticas, o que não é nada óbvio. Mesmo que os partidos representem interesses diversos, as políticas são restringidas por induções oriundas das decisões privadas quanto à poupança e ao trabalho, e essas restrições podem ser suficientemente rigorosas para que no fim das contas seja "o capitalismo, e não o globalismo"², o que coage partidos distintos a adotar políticas similares. Restrições eleitorais também induzem os partidos a convergir: afinal, para implementar políticas eles precisam vencer as eleições, e para vencê-las precisam receber apoio do mesmo grupo marginal de eleitores. Ademais, na medida em que o dinheiro influencia os resultados políticos, os partidos têm maior probabilidade de obter e manter cargos se defendem políticas que geram apoio financeiro³. Há portanto boas razões para acreditar que, mesmo em países completamente isolados, partidos com diferentes orientações ideológicas proponham e implementem políticas similares — com efeito, uma simples vista d'olhos sobre a história das políticas econômicas na Europa ocidental mostra que assim ocorreu na maior parte do tempo⁴. Assim, não é fácil encontrar algo que a globalização ainda possa restringir.

O artigo está organizado da seguinte maneira. Primeiro, invocamos o modelo contrafactual de um país autárquico e soberano e examinamos as razões que levariam os partidos, mesmo sob tais condições, a convergir em torno das mesmas políticas. Para estabelecer uma referência, introduzimos um modelo no qual os partidos não convergiriam. Em seguida suspendemos a premissa da autarquia econômica, admitindo fluxos de mercadorias e capitais, e examinamos seu impacto sobre a diferenciação de políticas em termos domésticos e internacionais. Subseqüentemente, desconsideramos a premissa da soberania política, admitindo que políticas possam ser transmitidas coercitivamente entre países por meio de vários mecanismos. Finalizamos com a tese de que no atual estágio do conhecimento nada se pode concluir a respeito do impacto da globalização sobre a margem de decisão sobre políticas, partindo então para uma especulação em torno do impacto da globalização sobre a democracia.

Modelo de referência

A primeira dificuldade é comparativa e surge da seguinte questão: se a globalização restringe a margem de opções, em que consistiria então uma margem irrestrita? Precisamos portanto de um padrão de referência.

(2) Clark, William R. *Capitalism, not globalism. capital mobility, central bank independence, and the political control of the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

(3) Cf. Miliband, Ralph. *The state in capitalist society*. Nova York: Basic Books, 1970; Grossman, Gene M. e Hellman, Elhanan, *Special interest politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

(4) Cf. Przeworski, Adam. "How many ways can be third?". In: Glyn, Andrew (org.). *Social democracy in neoliberal times: the left and economic policy since 1980*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Consideremos um mundo composto por países nos quais os governos não estejam submetidos a qualquer restrição externa: autarquia no campo econômico e soberania no campo político. Não se comercializam bens e não se movimentam nem capital nem mão-de-obra através das fronteiras; não há mercados internacionais de crédito nem organizações ou acordos internacionais; tampouco há pressões de agentes externos que influenciem as políticas dos governos nacionais. Como um tal mundo jamais existiu, trata-se obviamente de um modelo contrafactual. Mas o exercício é esclarecedor, pois nos permite indagar quão amplo seria o leque de opções sob tais circunstâncias.

Restrições políticas e econômicas sob autarquia e soberana

Para responder a essa questão, precisamos dispor de noções sobre como são escolhidas as políticas. Pode-se obter respostas plausivelmente concorrentes para tal questão. Consideremos algumas delas.

i) Assuma que todos os políticos são maximizadores militaristas: tudo o que querem fazer é promover o interesse público. Por exemplo, todos os partidos buscam maximizar a utilidade de uma família representativa numa economia linear com uma função de utilidade CES — premissa conveniente porque a maximização da utilidade equivale à maximização da taxa de crescimento econômico⁵. Os políticos podem ter distintas crenças apriorísticas sobre a efetividade de políticas alternativas — digamos, substituição de importações *versus* promoção de exportações. Se são racionais, porém, podem aprender tanto com a própria experiência quanto com a de outros países, talvez levando em conta o grau de similaridade das circunstâncias⁶. Os partidos escolhem políticas $p \in P$ para maximizar seus objetivos. Representando por γ a taxa de crescimento, a crença atualizada dos partidos acerca da efetividade da política p será então

$$E_{t+1}(\gamma/p) = \rho E_t(\gamma/p) + (1 - \rho) \bar{x}_t/p \quad (1),$$

onde p representa a precisão de suas crenças (inverso da variância) e \bar{x} a experiência média com a política p de países em condições similares, incluindo o seu próprio país. A cada momento, todos os partidos comparam suas expectativas com relação a diferentes políticas e escolhem aquela com o valor mais alto.

Ora, a menos que os políticos tenham uma crença inicial precisa e a experiência seja ruidosa — uma possibilidade à qual retornaremos —, as crenças convergirão rapidamente e logo todos concordarão que alguma política p^* é superior a todas as outras. Novas idéias poderão surgir de tempos em tempos independentemente da experiência, mas na maior parte do tempo não haverá diferença entre os partidos políticos em cada país e entre os governos dos países, ao menos daqueles países sob

(5) Cf. Barro, Robert J. "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, nº 98, 1990, pp. 103-26.

(6) Sobre esse ponto, cf. *infra* e Meseguer, Covadonga. *Bayesian learning about policies*. Madri: Instituto Juan March, 2002.

circunstâncias similares. Portanto, não haverá nada que a globalização possa restringir.

ii) Suponha que os indivíduos sejam ordenados por sua renda ou pelas parcelas de renda que obtêm de rendimentos de capital, de modo que tenham preferências diversas em face de "crescimento *versus* redistribuição". Admita que os governos representem interesses diversos. O quanto vão diferir?

Para responder a essa questão, precisamos contar com um enredo mais completo, de modo que recorreremos à seguinte versão oferecida pela literatura⁷. Os governos maximizam o valor presente de fluxos de utilidade do trabalho ou do capital (alternativamente pobres e ricos), e para tanto escolhem instrumentos e tarifas de taxaço. Se o instrumento é uma taxaço sobre a renda, o governo de esquerda (E), mesmo sendo uma ditadura, deve considerar os seus efeitos de incentivo ao investimento. Então a tarifa ótima de um governo *puramente* pró-trabalho não será muito alta. Haverá uma diferença, mas não muito grande. Numa economia linear, com relação produto/capital v , função de utilidade logarítmica, parcela da renda apropriada pelo trabalhadores m e taxa de desconto ρ , a tarifa ótima sobre a renda escolhida por uma ditadura que represente assalariados homogêneos é $T_E = (\rho/v - m)/(1 - m)$, que será baixa não importa como se calibre a economia.

iii) Uma vez que restrições econômicas operam sob qualquer regime político, para enfocar regimes democráticos devemos considerar os efeitos da competição eleitoral. Um modelo estático será suficiente⁸. Presuma que as rendas individuais y_i seguem um distribuição log-normal $y_i \sim LN(0, \sigma^2)$, onde σ^2 é a variância dos logaritmos das rendas. O instrumento da política é uma tarifa proporcional sobre as rendas T .⁹ As receitas tributárias se distribuem sob um orçamento equilibrado como transferências uniformes e são consumidas, de modo que as tarifas de taxaço determinam exclusivamente a extensão da redistribuição. Represente-se o custo-sombra dos fundos públicos por λ . Então, a renda ou consumo líquidos de impostos de i será

$$c_i = (1 - \tau)y_i + \tau y(1 - \lambda\tau) \quad (2),$$

onde y representa a renda média. O montante da renda redistribuída de/para i é então

$$c_i - y_i = \tau[y(1 - \lambda\tau) - y_i] \quad (3).$$

Há dois partidos, E e D , e cada qual maximiza a expectativa de consumo de seu eleitorado, constituído por pessoas com baixa renda para o primeiro e com alta renda para o segundo. Se os partidos conhecem a distribuição das preferências dos eleitores, no equilíbrio eleitoral ambos convergem para a preferência ideal do eleitor com renda mediana, que é

$$\tau^M = (1 - y^M/y)/2\lambda \equiv (1 - \Delta)/2\lambda \quad (4).$$

(7) Cf., por exemplo, Przeworski, Adam e Wallerstein, Michael. "Structural dependence of the state on capital". *American Political Science Review*, vol. 82, nº 1, 1988, pp. 11-30; Bertola, Giuseppe. "Factor shares and savings in endogenous growth", *American Economic Review*, nº 83, 1993, pp. 1.184-98.

(8) Para uma versão dinâmica, admitindo inconsistência temporal, cf. Persson, Torsten e Tabellini, Guido. *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000, cap. 12.

(9) Aqui consideramos apenas a taxaço sobre a renda, em detrimento da taxaço sobre o consumo. A razão disso é que, enquanto as taxas sobre o consumo numa economia fechada são neutras em termos de investimento, seriam neutras numa economia aberta somente se a saída de capital fosse taxada no mesmo nível que o consumo (cf. Wallerstein, Michael e Przeworski, Adam. "Capital taxation with open borders". *Review of International Political Economy*, vol. 2, nº 3, 1995, pp. 425-45). A abolição de controles de capital elimina essa possibilidade.

onde y^M é a renda mediana e $\Delta = y^M / y = \exp(-\sigma^2 / 2)$. Para dar algum sentido a esses números, eis alguns valores ilustrativos de τ^M .

	Polônia, 1986	México, 1989
λ	$\Delta \simeq 0,82$	$\Delta \simeq 0,59$
0,2	0,50	1,00
0,3	0,33	0,66

As tarifas de taxaço de equilíbrio crescem com a desigualdade de renda e declinam com os "custos de peso morto" (*deadweight costs*). Mas nesse modelo os partidos convergem para a mesma plataforma mesmo que representem eleitorados diversos.

Como sugere a discussão anterior, ainda que os países fossem completamente autárquicos em termos econ  micos e soberanos em termos políticos a margem de decisão dos governos nas democracias capitalistas seria limitada por restrições oriundas do regime de propriedade privada e da competi  o eleitoral. Um regime de propriedade privada implica que as decisões sobre aloca  o de recursos sejam tomadas privadamente e sejam sensíveis às correspondentes taxas de remunera  o. Uma vez que as políticas afetam as taxas de remunera  o, os governos precisam antecipar os efeitos de suas políticas sobre a taxa de utiliza  o e sobre a aloca  o de recursos. A competi  o eleitoral, por sua vez, obriga os partidos a antecipar os efeitos de suas propostas e das políticas vigentes sobre suas chances de ser eleitos e reeleitos. Se compartilham crenças sobre a distribui  o dos eleitores e sobre os efeitos de políticas alternativas — e têm amplas oportunidades de aprender com a experiência —, os partidos são atraídos na dire  o das mesmas plataformas e políticas.

Escolha sob condições de autarquia soberana

Para examinar os efeitos da globaliza  o sobre a margem de decisão política, não se pode partir da premissa de que num mundo não-globalizado os partidos representariam cidadãos que desejam coisas distintas, propo-riam políticas distintas e as implementariam se eleitos. Os partidos podem representar eleitorados diversos, mas se confrontam com restrições advindas da economia doméstica e precisam ganhar eleições para implementar políticas. Além disso, se são capazes de aprender com a experiência, políticos de diversas tendências quase sempre acreditam nas mesmas coisas. Resulta da   que quase sempre fazem as mesmas coisas enquanto estão no poder. Portanto, mesmo num mundo de economias autárquicas e

Estados soberanos esperaríamos encontrar apenas diferenças limitadas entre partidos de um mesmo país e, se o aprendizado transcende fronteiras, apenas pequenas diferenças entre governos de diferentes países em face das mesmas condições¹⁰.

Dada essa conclusão, poderíamos muito bem terminar o ensaio por aqui, apenas com uma questão retórica: "O que ainda há para ser limitado pela globalização?". Mas uma vez que ainda não cumprimos nossa tarefa, precisamos investigar sob quais condições os partidos ofereceriam propostas diferentes e implementariam políticas diferentes num país autárquico e soberano. Aprendemos com Roemer que são de se esperar divergências num equilíbrio eleitoral *se* os partidos representam interesses distintos e *se* manifestam incertezas sobre algo¹¹. A primeira premissa é realista e, de fato, mais plausível que a noção downsiana de que os partidos se importam somente com vencer eleições. Já a segunda é menos persuasiva, visto que os partidos têm amplas oportunidades de aprender com o tempo. Suponhamos, ainda assim, que os líderes partidários tenham sólidas crenças iniciais e que a experiência quanto aos efeitos de políticas alternativas ou às crenças dos eleitores seja ruidosa.

Um modelo relativamente simples de uma tal situação é o do Equilíbrio de Nash do Eleitor Médio desenvolvido por Roemer, que contempla a concepção de uma "democracia perfeitamente representativa"¹². Modificamos ligeiramente esse modelo para torná-lo apto à estática comparativa com respeito à desigualdade de renda. A idéia, intuitiva, é a seguinte. Tome as mesmas premissas daquele modelo do eleitor mediano, assumindo porém que o partido de esquerda crê que o custo-sombra dos fundos públicos seja baixo, $\lambda = \underline{\lambda}$, enquanto o de direita crê que seja alto, $\lambda = \bar{\lambda}$. Nenhum dos dois partidos sabe em que acreditam os eleitores: tudo o que os políticos sabem é que $\lambda \sim U[\underline{\lambda}, \bar{\lambda}]$. Cada partido maximiza o consumo médio esperado das pessoas que nele votam. O partido E propõe e implementa τ_E e o partido D oferece e implementa τ_D , $\tau_E \geq \tau_D$. Em equilíbrio, todos os indivíduos com renda inferior a algo como $y(\tau_E, \tau_D; \lambda)$ votam em E , enquanto todos aqueles com renda superior a isso votam em D .

Municiados com esse modelo, podemos calcular plataformas partidárias e a distância entre elas como uma função da desigualdade de renda. Os resultados são apresentados no *Quadro 1*.

Como no caso de certeza, maior desigualdade, representada por Δ^{-1} , está associada com maior redistribuição esperada, $E_{(r)}$, enquanto maiores perdas de "peso morto" esperadas reduzem a redistribuição. Conforme aumenta a incerteza, mais divergem as propostas partidárias. Para os efeitos mais condizentes à nossa questão, essas simulações indicam que maior desigualdade está associada com maior diferenciação entre os partidos quanto a políticas.

Esses são os resultados que tomaremos como modelo de referência para avaliar o impacto da globalização sobre diferenças partidárias.

(10) Testar se o controle partidário sobre o governo afeta as políticas e seus resultados é um ofício que remonta a Hibbs, Douglas A. "Political parties and macroeconomy policy". *American Political Science Review*, n° 71, 1977, pp. 467-87. Este não é o lugar para revisar seus resultados: nossa conclusão geral é que eles são altamente instáveis, dependendo do âmbito da política, da especificação do modelo, do tratamento de dificuldades econômicas e das amostragens (fatores limitados, aliás, aos países da OCDE).

(11) Roemer, John E. *Political competition: theory and applications*, Cambridge: Harvard University Press, 2001. Divergências também são prováveis quando os situacionistas estão satisfeitos com o *status quo* das políticas e os oposicionistas pretendem inovar (cf. Bendor, Jonathan, Mookherjee, Dilip e Ray, Debraj. "Reinforcement learning in repeated interaction games". *Advances in Theoretical Economies*, vol. 1, n° 1, 2001).

(12) Roemer, op. cit., seção 5.2.

Quadro 1

Δ	τ^M	τ_E	τ_D	$E_{(\tau)}$	$\tau_D - \tau_D$
	$\underline{\lambda} = 0,1$	$\bar{\lambda} = 0,3$			
0,90	0,25	0,30	0,14	0,26	0,16
0,80	0,50	0,55	0,27	0,46	0,28
0,60	1,00	1,00	0,62	0,88	0,38
	$\underline{\lambda} = 0,0$	$\bar{\lambda} = 0,4$			
0,90	0,25	0,27	0,09	0,23	0,18
0,80	0,50	0,51	0,17	0,41	0,34
0,60	1,00	0,95	0,39	0,75	0,56
	$\underline{\lambda} = 0,1$	$\bar{\lambda} = 0,5$			
0,90	0,17	0,2	0,07	0,17	0,13
0,80	0,33	0,31	0,13	0,29	0,18
0,60	0,67	0,64	0,29	0,55	0,25

Efeitos da globalização

A globalização pode incidir de duas maneiras: indiretamente, sobre as condições, e diretamente, sobre as políticas. Por meio dos fluxos de comércio e de capital, a globalização afeta as condições econômicas em cada país, de modo que as suas políticas, mesmo sendo domesticamente determinadas, são afetadas pela globalização. Quando os países perdem algo de sua soberania política, as políticas nacionais passam a ser diretamente influenciadas por certos agentes externos, quer ponderem eles ou não as circunstâncias nacionais. Consideraremos esses mecanismos sucessivamente, suspendendo primeiro a premissa da autarquia econômica e depois a da soberania política.

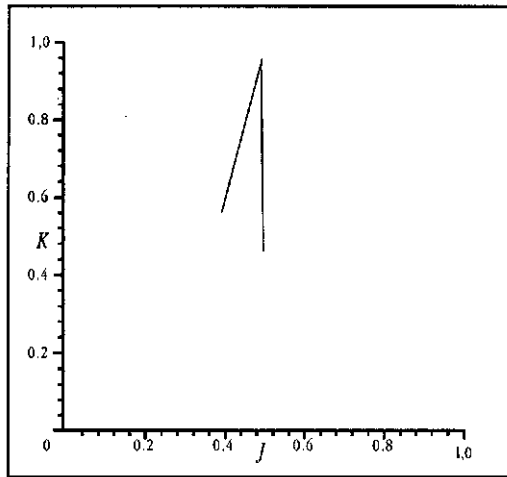
Interdependência econômica

— Diferenças entre países

Comecemos novamente por um mundo no qual todos os países são economicamente autárquicos e politicamente soberanos. Todos os países têm distribuição de renda idêntica, de modo que o eleitor mediano dita a mesma política de redistribuição em todos os países. Suspendamos agora a premissa da autarquia econômica, assumindo que todos os países tenham suas fronteiras abertas aos fluxos de mercadorias e de capital. Suponhamos

que o comércio aumente a desigualdade em alguns países (mais desenvolvidos ou menos, como se queira), gerando assim diferenças de distribuição de renda entre países. Pelo mecanismo do eleitor mediano pode-se esperar um maior grau de redistribuição num país que se tenha tornado mais desigual. Mas a competição fiscal, que emerge da mobilidade de capital¹³, aumenta os custos da redistribuição de renda, jogando então para baixo os índices de redistribuição eleitoralmente ótimos em todos os países. O efeito combinado de abertura comercial e financeira fará assim que as políticas diverjam (via desigualdade-redistribuição), enquanto o efeito líquido sobre o índice de redistribuição no país que agora se tornou mais desigual dependerá da magnitude relativa desses dois efeitos. Uma história de dois países poderia tomar a forma visualizada no *Grafico 1*:

(13) Note-se que a mobilidade de capital pode aumentar em virtude da liberalização da conta de capitais mas também em razão da intensificação do comércio, da invenção de novos instrumentos financeiros e de avanços na tecnologia de informação.



No mundo autárquico, a distribuição de renda nos dois países é a mesma, assim como a política ditada pelo eleitor mediano, t^M . À medida que aumenta a desigualdade no país k , o mesmo ocorre com τ_k^M . Mas o impacto da competição fiscal consiste em reduzir τ em ambos os países. Sob o impacto combinado do comércio e da mobilidade de capital, as políticas divergem, $\tau_k^M > \tau_j^M$, a tarifa de taxaço em j diminui, de modo que $\tau_j^M < \tau^M$, enquanto a direção da mudança de política em k é indeterminada. Portanto, se o efeito da abertura é *aumentar a desigualdade de renda nos países que já são os mais desiguais*, então as políticas escolhidas por governos soberanos divergirão entre si, ao passo que os índices de redistribuição poderão ou não cair em toda parte. A seguir estudamos outras possibilidades.

Este argumento é baseado na premissa de que a mobilidade de capital provoca uma adicional perda de "peso morto" se a tarifa de taxaço num dado país exceder a de seu competidor mais próximo. Dado o nível de taxaço τ_k no país competidor k , a renda líquida do indivíduo i no país j será agora

$$c_{ij} = (1 - \tau_j)y_{ij} + \tau_j y_j [(1 - \lambda \tau_j - \lambda (\tau_j - \tau_k))] \tag{5},$$

de modo que o eleitor mediano optará por e os partidos convergirão para

$$\tau_j^M (\tau_k) = (1 - \Delta_j)/4\lambda + \tau_k/4 \tag{6}.$$

Resolvendo para o Equilíbrio de Nash, temos que

$$\tau_j^* = [4(1 - \Delta_j) + (1 - \Delta_k)]/15\lambda \tag{6a},$$

$$\tau_k^* = [4(1 - \Delta_k) + (1 - \Delta_j)]/15\lambda \tag{6b},$$

Eis alguns valores ilustrativos (para $\lambda = 0,2$)¹⁴:

Δ_j	Δ_k	τ_j	τ_k
0,8	—	0,50	—
—	0,6	—	1,00
0,8	0,8	0,33	0,33
0,8	0,6	0,40	0,60
0,6	0,6	0,66	0,66

(14) Note-se que por mais que o valor de ϵ se mantenha igual ao do mundo autárquico a perda inercial de taxaço no país j    agora maior, ao menos enquanto $\tau_j > \tau_k/2$.

Podemos agora adicionar parâmetros ao *Gráfico 1*. Suponha que no mundo da autarquia ambos os países tivessem $\Delta = 0,8$, de modo que suas tarifas de taxaço fossem $\tau^M = 0,5$. Em decorrência do comércio, a desigualdade em k aumentaria para $\Delta = 0,6$. A Pol  nia, com $\Delta \simeq 0,82$ em 1986 e $\Delta \simeq 0,62$ em 1995, seria um exemplo ilustrativo. Se k não houvesse aberto sua conta de capitais, sua tarifa teria sido de 1,0: esse    o efeito da desigualdade. A competi  o fiscal, por sua vez, faz baixar a tarifa em k para 0,6 — a qual    ainda mais alta do que sob autarquia —, ao passo que em j a reduz de 0,5 para 0,4. Portanto, na medida em que dois países autárquicos com $\Delta = 0,8$ se abrem para o comércio e para os fluxos de capital, as tarifas de taxaço divergem, diminuindo no país em que a distribui  o de renda houver permanecido a mesma e aumentando naquele em que a desigualdade houver aumentado. Note-se que se a desigualdade não tivesse se alterado em qualquer dos países a competi  o fiscal teria o efeito de reduzir as tarifas de taxaço em ambos¹⁵, mas se a abertura tivesse causado um aumento da desigualdade em ambos os países as tarifas seriam maiores em ambos a despeito da competi  o fiscal.

(15) Como observam Persson e Tabet  ni (op. cit, p. 239), "a competi  o fiscal não compensa: ela simplesmente distorce os incentivos governamentais".

A menos que se introduzam mais premissas do que aquelas encontradas nos manuais de astrologia chineses, não se segue conclusão nenhuma. Tudo o que se pode dizer    que as coisas não são tão simples como parecem. A abertura econômica pode aumentar uniformemente os níveis de redistribui  o se seu efeito sobre a desigualdade for universal e mais forte que o da competi  o fiscal; pode aumentar a variância se seu efeito sobre a distribui  o de renda variar entre países; e pode por fim diminuir uniformemente a redistribui  o se não tiver nenhum efeito sobre a distribui  o de renda mas estimular a competi  o fiscal.

Quando a teoria não é um bom guia, a atenção aos dados às vezes pode ajudar. A tarifa de taxação média mundial cresceu razoavelmente entre 1975 e 1995, e a variância ainda mais. Como observou Obstfeld:

*Considerando os efeitos da competição fiscal internacional até o momento, dificilmente se pode argumentar que observamos algo próximo de uma tarifa de taxação do capital cabalmente equivalente entre os países, ou mesmo níveis equivalentes de gasto social*¹⁶.

Eichengreen descobriu porém que a variabilidade interestadual da taxação nos Estados Unidos, conquanto distante de zero, era muito mais baixa do que no interior da Europa¹⁷. Portanto, pode ainda não ser o momento do veredicto.

Estimativas do impacto da abertura econômica sobre o grau de redistribuição produzem resultados divergentes. Cameron, Rodrik e Garrett argumentam que a abertura comercial aumenta a volatilidade econômica e gera demanda por seguro público, mas Iversen e Cusack discordam, expondo evidências referentes aos países da OCDE¹⁸. Os estudos de Cusack e de Garrett e Mitchell concluem que a integração financeira internacional deprime os níveis dos gastos governamentais, mas esses resultados não são robustos¹⁹. Note-se que a mobilidade de capital pode ter efeitos contraditórios sobre as tarifas de taxação: ao aumentar a desigualdade de renda²⁰, deveria levar a tarifas mais altas, mas na medida em que estimula a competição fiscal, deveria reduzi-las. Outra complicação é que a mobilidade de capital pode não influenciar as tarifas de taxação agregadas, mas apenas repassar o fardo do capital para o trabalho. Também aqui os resultados econométricos são curiosamente diversificados: enquanto Rodrik encontrou um efeito nessa direção, outros e vários autores descobriram que a taxação do capital fica inalterada ou até mais alta em países com contas de capitais abertas²¹. Uma vez mais, isso pode ser verdadeiro se a abertura financeira ao mesmo tempo aumentar a desigualdade e estimular competição fiscal e se os dois efeitos se neutralizarem um ao outro. No fim das contas, não estamos certos sobre em que acreditar.

— Comércio e mobilidade de capital: diferenças intrapaíses

Para verificar o efeito do comércio e da competição fiscal sobre as diferenças partidárias intrapaíses, aplicamos desta feita o modelo em que há incerteza a uma economia aberta. Tudo se passa da mesma maneira como no país autárquico em que os partidos não têm certeza a respeito de λ , só que agora as rendas líquidas são dadas por (5). Uma vez que todos os resultados necessários podem ser demonstrados sem a competição fiscal,

(16) Obstfeld, Maurice. "The global capital market: benefactor or menace?" *Journal of Economic Perspectives*, nº 12, 1998, p. 20.

(17) Eichengreen, Barry. "One money for Europe? Lesson from the U.S. currency union". *Economic Policy*, nº 10, 1990, pp. 118-87.

(18) Cameron, David. "The expansion of the public economy: a comparative analysis". *American Political Science Review*, nº 72, 1978; Rodrik, Dani. *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics, 1997; Garrett, Geoffrey. *Partisan politics in the global economy*. Nova York: Cambridge University Press, 1998; Iversen, Torben e Cusack, Thomas R. "The causes of Welfare State expansion: deindustrialization or globalization?". *World Politics*, vol. 52, nº 3, 2000, pp. 313-49. De nossa parte, estimamos que o desvio-padrão das taxas de crescimento diminui sistematicamente na abertura comercial (4.538 observações anuais para onde os dados estivessem disponíveis), variando de 12,54 a 7,83 para países com $OPEN < 0,25$ e com $OPEN > 1,00$, respectivamente.

(19) Cusack, Thomas R. "Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-89". *Public Choice*, nº 91, 1997, pp. 375-95; Garrett, Geoffrey e Mitchell, Deborah. "Globalization, government spending and taxation in the OECD". *European Journal of Political Research*, vol. 39, nº 2, 2000, pp. 145-77.

(20) Cf. Mundell, Robert A. "International trade and factor mobility". *American Economic Review*, nº 47, 1957, pp. 321-35.

(21) Rodrik, op. cit.; Quinn, Dennis P. "The correlates of changes in international financial regulation". *American Political Science Review*, nº 91, 1997, pp. 531-51; Swank, Duane. "Funding the Welfare State: globalization and the taxation of business in advanced market economies". *Political Studies*, nº 45, 1998, pp. 671-92; Garrett, Geoffrey. "Capital mobility, exchange rates and fiscal policy in the global economy". *Review of International Political Economy*, nº 7, 2000, pp. 153-70; Garrett e Mitchell, op. cit.

não a introduzimos, e portanto não encontramos o equilíbrio resultante. Assim, tomamos as tarifas de taxaço τ_k como dadas e estudamos as propostas partidárias no país j como uma função da desigualdade de renda, para $\lambda \in (0,1, 0,3)$:

Quadro 2

τ_k	τ_j^M	τ_E	τ_D	$E(\tau)$	$\tau_E - \tau_D$
$\Delta = 0,8$					
—	0,50	0,55	0,27	0,46	0,28
0,33	0,33	0,35	0,20	0,33	0,15
0,66	0,42	0,41	0,27	0,40	0,14
1,00	0,50	0,50	0,37	0,48	0,13
$\Delta = 0,6$					
—	1,00	1,00	0,62	0,88	0,38
0,33	0,58	0,60	0,32	0,54	0,28
0,66	0,66	0,67	0,41	0,61	0,26
1,00	0,75	0,81	0,52	0,71	0,29

As linhas para as quais τ_k não   dado repetem os resultados de referência obtidos para um país fechado. Como vemos, a competi  o fiscal invariavelmente reduz as diferenças partidárias no interior de cada país. Essas diferenças parecem não depender da tarifa de taxaço efetiva no país estrangeiro (estão numa margem de erro de cerca de $\pm 0,03$). No país mais igualitário as diferenças partidárias são reduzidas mais ou menos pela metade, e no país mais desigual em cerca de um terço. Aumentar a incerteza para $\lambda \in (0,0, 0,4)$ sem alterar o valor esperado parece não afetar a distância entre os partidos (a distância no país mais igualitário ainda   de cerca de 0,14 para todos os índices de taxaço em k).

Por que a competi  o fiscal reduz não apenas as tarifas de taxaço esperadas, mas também as diferenças partidárias? O partido de direita quer que as tarifas sejam baixas mesmo numa economia fechada; se oferece taxas positivas   apenas porque assim tem maior probabilidade de vencer uma elei  o e redistribuir menos do que o partido de esquerda faria. Este quer mais redistribui  o; mas quando um país enfrenta competi  o fiscal a redistribui  o fica ainda mais custosa. Considerando que o custo marginal da redistribui  o cresce com as tarifas de taxaço, o *trade-off* torna-se mais acentuado para o partido de esquerda, que então reduz a taxaço proposta para tarifas mais baixas que aquelas propostas pela direita. Assim, as propostas convergem.

Considere o seguinte cenário. Sob autarquia, tanto o país k quanto o país j têm índices de desigualdade relativamente baixos ($\Delta = 0,8$). Em conseqüência da abertura, a desigualdade de renda em k cresce consideravelmente (para $\Delta = 0,6$) e emerge a competi  o fiscal. Em j , então, cai a

taxação esperada (de 0,46 para 0,33) e a diferença partidária se reduz pela metade, ao passo que em k a taxaço esperada aumenta sensivelmente (de 0,46 para 0,54) e a diferença partidária continua a mesma. Portanto, até mesmo no caso de países politicamente soberanos a globalização reduzirá as diferenças partidárias naquele país em que a distribuição não foi afetada e aumentará as tarifas de taxaço esperadas naquele país que se tornou mais desigual.

Interdependência política

Políticas podem se disseminar de país para país mediante mecanismos variados e não excludentes entre si. Um deles, já mencionado, é o aprendizado (bayesiano) racional. A segunda possibilidade é que todos acabem fazendo o que alguns já estão fazendo ou por coordenação de políticas ou por pura imitação. A terceira é a coerção, tal como tipificada por explícita condicionalidade de empréstimos, créditos ou auxílios. Por fim, também é possível que boas idéias sejam tão óbvias a ponto de se alastrar como fogo: uma vez descobertas ou inventadas, são imediatamente reconhecidas como superiores por quase todos. Se qualquer desses mecanismos estiver em operação, políticas convergirão aqui e ali: quase que instantaneamente, quando refletem a descoberta de uma idéia superior; gradualmente, quando implicam aprendizado ou imitação; ou condicionalmente, quando envolvem coerção.

Recorreremos aqui ao estudo de Meseguer sobre a difusão de quatro políticas entre 1950 e 1990: orientação para exportações, privatização, participação em programas do FMI e independência do banco central — sendo que esta última não será aqui abordada²². Primeiro a autora avaliou se a difusão de políticas resultava de um processo bayesiano de aprendizado. Em seu modelo, os governos partem de algumas crenças iniciais a respeito da efetividade de políticas alternativas, $\rho = \{A, B\}$, e a cada período t observam as taxas médias de crescimento associadas a essas políticas, bem como sua variabilidade²³. Haja vista a experiência em face da média e da variabilidade dos resultados, os governos atualizam suas crenças. As escolhas de políticas em t são baseadas em crenças posteriores, que se tornam iniciais em $t + 1$. O processo de atualização procede sequencialmente: em $t + 1$ uma nova informação é considerada, as crenças são atualizadas e uma nova escolha é feita. A escolha de políticas é um exercício comparativo: os governos escolhem a política que, de acordo com suas crenças posteriores, propiciará o melhor resultado com a menor ou maior variabilidade (dependendo da disposição a assumir riscos).

À diferença do aprendizado racional, a imitação não implica uma compreensão dos vínculos entre políticas e resultados²⁴. O número de outros países envolvidos em uma determinada política num determinado ano é um índice do clima geral da opinião sobre o âmbito daquela política²⁵.

(22) Meseguer, op. cit. A base de dados para a orientação exportadora considerou 51 países em desenvolvimento; para a privatização, 37 países latino-americanos e industrializados; para o FMI, 135 países desenvolvidos e em desenvolvimento. A independência do banco central não é abordada porque na maioria dos países esses bancos já eram independentes no momento da primeira observação.

(23) Se os resultados são muito ruidosos, o desempenho econômico médio oferece pouca informação sobre a efetividade das políticas.

(24) Cf. Rose, Richard. "What is lesson-drawing?". *Journal of Public Policy*, nº 2, 1991, pp. 3-30; Benett, Colin. "What is policy convergence and what causes it?". *British Journal of Political Science*, nº 21, 1991, pp. 215-33; May, Peter. "Policy learning and failure". *Journal of Public Policy*, nº 12, 1992, pp. 331-54.

(25) Cf. Broz, Lawrence. *Political institutions and the transparency of Monetary Policy Committee*. Nova York: New York University, 1999 (mimeo).

Os governos podem se auto-submeter a ou imitar políticas implementadas alhures por razões eleitorais: se tais políticas são domesticamente impopulares, os custos políticos de adotá-las são mais baixos quando muitos outros países as implementam²⁶. Mas também podem fazê-lo por acreditar que elas são preferíveis aos investidores estrangeiros e às instituições financeiras internacionais²⁷. A imitação pode ser portanto uma forma de auto-imposição ou de antecipação de restrições externas.

Por fim, pode ser que governos, em vez de escolher, sejam forçados a admitir políticas impostas por terceiros — aquilo que se apreende como "coerção" e se tipifica como "condicionalidade". Governos precisam de empréstimos, auxílios ou investimentos privados, e em troca disso adotam políticas preferidas por agentes externos²⁸.

Para testar tais hipóteses, Meseguer estimou um modelo de cadeia de Markov em que as probabilidades de transição dependem dos resultados das políticas, do número de outros países que as implementam e da participação em programas do FMI. Os resultados relativos às probabilidades de mudar para a orientação exportadora, para a privatização e para programas do FMI são expostos no *Quadro 3*. A experiência é estruturada em três níveis: o próprio país, a região a que ele pertence e o mundo. Há portanto três fontes de aprendizado. Uma vez que as condições tendem a variar mais no nível regional e muito mais no nível mundial, a hipótese é que os governos têm mais a aprender com a própria experiência do que com a experiência regional ou mundial²⁹. Por sua vez, a experiência de países vizinhos, dada a similaridade de condições, será mais informativa que a experiência mundial. O número de outros países envolvidos com cada uma das políticas (imitação) e a participação em programas do FMI (coerção) completam o modelo (valores de *t* entre parênteses).

Em geral, parece que uma certa medida de aprendizado racional — seja quanto ao desempenho médio, seja quanto aos riscos envolvidos — constitui um mecanismo inerente à difusão internacional de políticas. Os governos aprendem a partir da experiência de seus próprios países ou a partir da experiência de sua região e do resto do mundo, mas apresentam disposições diferenciadas para assumir riscos em relação a políticas diferentes. E com respeito a certas políticas também imitam cegamente ou respondem a pressões diretas, consubstanciadas na condicionalidade do FMI. Note-se por fim que, como padrões de difusão são graduais, há pouco espaço para uma explicação baseada numa superioridade incontestável de novas idéias.

O resultado mais saliente surge do contraste entre a mudança para a orientação exportadora e a decisão de dar início à privatização. Ainda que a privatização envolva imitação, é movida por aprendizado racional: os governos decidem privatizar porque vêem que a privatização aumenta as taxas de crescimento. Já as decisões de implementar políticas de orientação exportadora levam em conta apenas o desempenho no interior de uma certa região e apresentam uma sólida aversão ao risco quando os governos observam os resultados no resto do mundo. Essas decisões são movidas originalmente

(26) Cf. Vreeland, James. *Causes and consequences of IMF agreements*. Nova York: tese de doutorado, New York University, 2000.

(27) Cf. Simmons, Beth e Elkins, Zachary. *Globalization and policy diffusion: explaining three decades of liberalization*. Berkeley, 2000 (mimeo); Weyland, Kurt. "Conclusions" [2000]. In: idem (org.). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press (no prelo).

(28) Os apartes a esse discurso são abundantes: pesquisas recentes mostraram que os governos podem recorrer à condicionalidade para desarmar a oposição a políticas que querem implementar (cf. Vreeland, op. cit.); em alguns casos a condicionalidade serviu como um empurrãozinho para que governos adotassem certas políticas para as quais já estavam inclinados a se mover (cf. Stallings, Barbara. "International influence on economic policy: debt, stabilization and structural reform" / Kahler, Miles. "External influence, conditionality, and the politics of adjustment". In: Haggard, Stephan e Kauffman, Robert (orgs.). *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992, pp. 41-88/ pp. 89-138; Haggard, Stephan e Williamson, John. "The political conditions for economic reform". In: Williamson, John (org.). *The political economy of policy reform*. Washington: institute for International Economics, 1994, pp. 525-96).

(29) Cf. Robinson, James. "Theories of bad policy". *Policy Reform*, nº 1, 1998, pp. 1-44.

pela coordenação de políticas (ou imitação) e adotadas quando os países participam de programas do FMI.

Quadro 3

Política	Exportações	Privatização	FMI
<i>Política defasada</i>	– 4,99*** (– 5,96)	– 2,70*** (– 5,67)	– 1,19*** (– 8,61)
<i>Experiência própria</i>			
Média	0,02 (0,53)	0,16** (2,23)	0,02** (3,08)
Variabilidade	– 0,07 (– 1,17)	– 0,28 (– 0,58)	– 0,02 (– 0,79)
<i>Experiência regional</i>			
Média	0,32** (1,98)	0,23* (1,65)	– 0,02 (– 0,98)
Variabilidade	– 0,29 (– 1,53)	0,26 (0,70)	0,05* (1,72)
<i>Experiência mundial</i>			
Média	0,002 (0,01)	0,22* (1,72)	0,21*** (2,66)
Variabilidade	– 0,68*** (– 2,15)	– 0,12 (– 0,77)	0,19*** (3,21)
<i>Outros países</i>	0,63*** (3,95)	0,75*** (3,89)	0,0005 (0,012)
<i>FMI</i>	0,46** (2,22)	0,19 (0,66)	

Presumivelmente, mesmo governos soberanos podem aprender a partir da experiência de outros países. Podem também imitar políticas da moda, até porque se pode considerar mais fácil. Contudo, na medida em que o número de outros países que implementam uma determinada política indica coordenação de políticas ou uma antecipação das preferências de credores e investidores, a imitação constitui uma prova da influência estrangeira sobre políticas domésticas. O impacto do FMI, enfim, é uma forte peça probatória de que os países se abrem ao comércio sob o efeito de pressões externas.

Sobre as conclusões — ou a ausência delas

Começemos por um resumo.

i) Há razões para crer que políticas redistributivas difeririam pouco entre países semelhantes e entre partidos que representam eleitorados

diversos mesmo que o mundo fosse constituído por países autárquicos e soberanos.

ii) O efeito da abertura econômica sobre as diferenças de políticas entre e intrapaíses depende do seu impacto sobre a distribuição de renda e a competição fiscal. Se a desigualdade cresce nos países mais desiguais, as tarifas de taxaço divergem; de outra forma, convergem. A competição fiscal compromete a redistribuição em todos os lugares. Quando os partidos representam eleitorados diferentes e estão incertos sobre algo, a desigualdade crescente intensifica as diferenças partidárias mas a competição fiscal as reduz.

iii) Influências externas diretas sobre políticas nacionais — quer na forma de uma opinião generalizada, quer como condicionalidade explícita — parecem ser altamente específicas com respeito às políticas. Políticas relacionadas à independência dos bancos centrais não atravessam fronteiras mediante aprendizado, imitação ou condicionalidade. Já as políticas de comércio exterior envolvem todos os três mecanismos. Há razões para crer que a pressão internacional forçou alguns países a se abrir ao comércio; quanto mais países se abriam, mais custosa se tornava a manutenção de barreiras comerciais; e os governos aprenderam com a experiência que a supressão de barreiras comerciais é mais favorável ao crescimento.

Toda essa análise se baseia em duas premissas: a renda relativa do eleitor decisivo — o seu centil na distribuição de renda — não depende do nível de desigualdade de renda; esse eleitor demanda mais redistribuição em sociedades mais desiguais. Dadas essas premissas, as conclusões concernentes ao impacto da globalização sobre a margem de escolha de políticas passam pela contingência econômica: pelo impacto da abertura sobre a desigualdade.

Infelizmente, as conclusões deveriam ser ainda mais contingentes. Tanto as análises estatísticas sobre os países da OCDE quanto as evidências do senso comum sobre os países menos desenvolvidos demonstram que países mais desiguais podem efetivamente redistribuir menos ao invés de redistribuir mais. O eleitor decisivo pode ser relativamente mais rico em países mais desiguais, seja porque pessoas relativa ou absolutamente pobres não votam, seja porque as pessoas relativamente mais ricas têm mais influência sobre a política³⁰. Portanto, ainda que a demanda por redistribuição aumente à medida que o eleitor decisivo se torne relativamente mais pobre, este pode ter uma renda relativa mais alta em países mais desiguais. Há no entanto vários argumentos no sentido de que o eleitor decisivo pode desejar mais redistribuição em sociedades mais igualitárias. Wallerstein e Moene argumentam que a demanda por redistribuição depende do formato das políticas redistributivas; mais especificamente, a demanda por garantias de níveis de renda decresce conforme cresce a desigualdade³¹. Perotti propôs uma linha de análise segundo a qual o efeito da distribuição de renda se diferencia em virtude da renda *per capita*³². Benabou mostra que se a redistribuição é produtiva assume a forma de U com relação à desigualdade³³. Portanto, é ao menos igualmente plausível que mediante uma combi-

(30) Cf. Benabou, Roland. "Inequality and growth". *NBER Macroeconomics Annual* (MIT Press), 1996, pp. 11-74; "Unequal societies: income distribution and the social contract". *American Economic Review*, n° 90, 2000, pp. 96-129.

(31) Wallerstein, Michael e Moene, Karl O. "Inequality, social insurance and redistribution". *American Political Science Review*, vol. 95, n° 4, 2001, pp. 859-74.

(32) Perotti, Roberto. "Income distribution, democracy and growth: what the data say". *Journal of Economic Growth*, vol. 1, 1996, pp. 149-87.

(33) Benabou, Roland. *Mobility as progressivity: ranking income processes according to equality of opportunity*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2001 (NBER Working Paper n° 8.431).

nação desses mecanismos uma desigualdade crescente reduza — ao invés de aumentar, como vínhamos assumindo — a demanda por redistribuição em situações de equilíbrio eleitoral.

Mesmo sem termos recapitulado todas as análises, poderíamos intuitivamente esperar o seguinte:

		A abertura aumenta a desigualdade em		
		países mais desiguais	países menos desiguais	todos os países
Efeito da desigualdade sobre a redistribuição	Aumenta	Taxação aumenta	Taxação aumenta	Taxação aumenta
	Forma de U	Divergência	Convergência	???
		Taxação aumenta	Taxação diminui	???
	Diminui	Divergência	Convergência	???
		Taxação diminui	Taxação diminui	Taxação diminui
		Convergência	Divergência	???

Como se vê, dado o nosso estado-da-arte acerca dos mecanismos tanto econômicos como políticos, tudo é possível.

Globalização e democracia

Ao denunciar um crescente "déficit democrático", as pessoas ao redor do mundo parecem associar sua insatisfação com a democracia à globalização. Mas a que afinal se opõem? Opõem-se a não ter opções ou a ter más opções?

Não é óbvio que os democratas devam valorizar o fato em si mesmo de haver escolhas. Nossa pesquisa — mesmo que inerentemente incompleta — encontrou apenas um teórico democrata que exige que a democracia ofereça alternativas distintas aos cidadãos: Bobbio — cuja definição *minimalista* de democracia contém a condição de que "àqueles chamados a tomar decisões, ou a eleger aqueles que as deverão tomar, deve-se oferecer alternativas reais"³⁴. E onde quer que partidos diferentes proponham ou implementem políticas similares disparam-se os alarmes quanto ao funcionamento da democracia e à legitimidade das instituições eleitorais. As eleições são vistas como irrelevantes — uma escolha entre Fulano e Beltrano. Na medida em que os partidos propõem as mesmas políticas, não há o que escolher; se seguem as mesmas diretrizes quando estão no poder, as escolhas eleitorais são inócuas. A democracia é anêmica. Observando-se os governos democráticos na Europa ocidental desde a I Guerra Mundial, vê-se quão remota é essa lamúria. Senão, vejamos.

Durante um debate orçamentário no Parlamento sueco em 1922, o líder da bancada liberal, Eden, observou que o governo social-democrata

(34) Bobbio, Norberto. *The future of democracy: a defence of the rides of the game*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987, p. 25. Alhures ele argumenta que "para proceder hoje a um julgamento sobre o desenvolvimento da democracia num dado país a questão a ser feita não é 'quem vota?', mas 'sobre que matérias se pode votar?'" (Bobbio, Norberto. *Democracy and dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989, p. 157).

era "burguês num grau surpreendente", ao que respondeu o premiê Hjalmar Branting:

*Creio que entre as massas trabalhadoras suecas que deram seus votos ao nosso partido há um alto grau de tirocínio político e uma percepção das exigências da situação. Penso que ao contar com isso ousamos pôr em prática uma política que é (para citar o Sr. Eden) tão "burguesa" quanto era possível ser, de acordo com sua própria descrição*³⁵.

Análises de esquerda dos governos MacDonald e da Front Populaire³⁶ culpavam-nos de não romper com os ditames econômicos convencionais, acusaram-nos de "entreguistas" e questionaram se as eleições faziam alguma diferença numa economia capitalista³⁷. O "Estado de bem-estar keynesiano" provocou a mesma reação, que explodiu em 1968. Os irmãos Cohn-Bendit viam a disputa eleitoral como uma escolha entre "gim-tônica e tônica com gim"³⁸. O reclamo de que os partidos não fazem qualquer diferença chegava ao passional:

*A classe trabalhadora está perdida em meio à administração de seus bastiões imaginários. Camaradas disfarçados de notáveis ocupam-se com depósitos municipais de lixo e cantinas escolares. Ou serão notáveis disfarçados de camaradas? Já não sei*³⁹.

Hoje, como antes, é disseminada a idéia de que todos os governos seguem diretrizes similares. Mesmo em *The Economist* (02/05/1995) pode-se encontrar a triunfal observação de que "as diferenças entre o Novo Trabalhismo e o ultrapassado thatcherismo são muito mais de estilo que de conteúdo". Diagnóstico que é partilhado pelos críticos da globalização:

*A Camisa-de-Força Dourada encurta a margem de escolha política e econômica daqueles que agora estão no poder a parâmetros relativamente estreitos [...]. Uma vez que seu país tenha vestido a Camisa-de-Força Dourada, suas escolhas de políticas se reduzem a Pepsi ou Coca-Cola*⁴⁰.

A globalização é responsável pelo esvaziamento das escolhas democráticas? As políticas nacionais são tão diretamente influenciadas por atores externos — os governos seguem as diretrizes do FMI para a redução de gastos até em contextos de flagrantes desigualdades — que fica patente a incapacidade dos cidadãos para definir políticas nacionais mediante um

(35) Apud Tingsten, Herbert. *The Swedish social democrats*. Totowa: Bedminster Press, 1973, p. 251.

(36) N.E.: Trata-se, respectivamente, do mandato de James Ramsey MacDonald como primeiro-ministro britânico em 1929-35 e da coalizão de partidos de esquerda que governou a França em 1936-38.

(37) Cf. Miliband, Ralph. *Parliamentary socialism: a study in the politics of Labour*. 2ª ed. Londres: Merlin Press, 1975; Lefranc, Georges. *Histoire du Front Populaire*. Paris: Payot, 1965; Greene, Nathanael. *Crisis and decline: the French Socialist Party in the popular front era*. Ithaca: Cornell University, 1969; Weill-Raynal, Etienne. "Les obstacles économiques à l'expérience Blum". *La Revue Socialiste*, nº 98, 1956.

(38) Cohn-Bendit, Daniel e Cohn-Bendit, Gabriel. *Obsolete communism: the left-wing alternative*. Nova York: McGraw-Hill, 1968.

(39) Konopnicki, Guy. *Vive le centenaire du PCF*. Paris: Cerf, 1979, p. 53.

(40) Friedmann, Thomas. *The lexis and the olive tree*. Nova York: Farrar, Straus & Giroux, 2000, p. 87.

processo democrático. Mesmo que uma certa política seja ótima para todos em face das restrições externas, os cidadãos não têm voz na determinação de políticas. Se o ato de não aderir à OMC ou de não obedecer aos ditames do Consenso de Washington submete um país a severas sanções econômicas ou políticas, todos os governos acabarão por concluir que o melhor negócio para o seu país é aderir e obedecer. É verdade que os cidadãos poderão destituir um governo que tenha seguido essa política, mas se o governo da hora a adotou porque teve de fazê-lo, então todos os governos farão o mesmo. Assim, os processos políticos no interior de cada país serão apenas perda de tempo. Seja lá o que proponham os partidos e qual venha a se eleger, as políticas serão as mesmas⁴¹. Enquanto o processo democrático é interno, o *locus* real da tomada de decisões é externo. Os cidadãos estarão aptos a decidir, no máximo, qual partido implementará da melhor maneira a mesma política. A condicionalidade com frequência gera protestos e a imitação gera a percepção de que os formuladores de políticas locais copiam cegamente preceitos de origem estrangeira⁴². Quando o aconselhamento é acompanhado por uma dose de hipocrisia — "faça como eu digo" em lugar de "faça como eu faço" —, essas percepções se tornam amargas. A única maneira de capacitar cidadãos nacionais nesses termos seria submeter as relações internacionais a um controle democrático direto — uma possibilidade duvidosa, segundo Dahl⁴³.

A globalização também pode prover aos partidos de esquerda uma desculpa para esquivar-se de seu eleitorado. Declarar que a redistribuição é custosa favorece os interesses do eleitorado dos partidos de direita. Assim, se estes afirmam que os governos são limitados no que podem fazer, a melhor resposta da esquerda é dizer o mesmo, pois de outra forma estaria estabelecendo para si mesma uma barreira mais alta do que para a direita. Desta forma, pode haver algum tipo de conluio em torno do equilíbrio eleitoral⁴⁴ em que os partidos alegam impotência em face da globalização.

Entre as responsabilidades da globalização e a irresponsabilidade da esquerda, *The Economist* (27/09/2001) opta previsivelmente pela última. Num artigo intitulado "Uma crise de legitimidade: as pessoas estão cansadas da política — não culpem a globalização por isso", o articulista observa que tanto os governos como seus adversários políticos vivem usando "as supostas exigências da globalização para eximir-se de responsabilidade", e reserva o banco dos réus à esquerda:

Um dos principais temas da política ocidental nos últimos dez ou quinze anos tem sido a "modernização" da esquerda. Tanto partidos ex-socialistas quanto partidos moderados de esquerda se moveram para o centro, e em alguns casos para lá dele [...]. "O mundo mudou", diz Tony Blair à base tradicional de seu partido, "mas nossos valores não mudaram". Noutras palavras, [...] gostaríamos de fazer as coisas que os partidos de esquerda tradicionalmente faziam. Não podemos, porque o mundo agora segue regras diferentes [...]. Temos de soar mais

(41) Cf. Stokes, Susan C. *Neoliberalism by surprise*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

(42) Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira ("Latin America's quasi-stagnation". In: Davidson, Paul (org.). *A post-keynesian perspective in 21st century economic problems*. Londres: Edward Elgar, 2002), os formuladores da política econômica brasileira aceitam ingenuamente os preceitos advindos de fora em vez de conceber autonomamente aquilo que é mais adequado ao interesse nacional.

(43) Dahl, Robert. "Prospects for democracy". *Social Research*, vol. 66, n° 3, 1999, pp. 709-98.

(44) Cf. Harrington Jr., Joseph E. "The impact of reelection pressures on the fulfillment of campaign promises". *Games and Economic Behavior*, n° 5, 1993, pp. 71-97.

como nossos oponentes conservadores — e a razão disso é a globalização⁴⁵.

(45) "A crisis of legitimacy: people are fed up with politics — do not blame globalisation for that". *The Economist*, 27/09/2001.

Contudo, a democracia pode oferecer opções e funcionar de um modo perfeitamente representativo sob tais restrições, e ainda assim as pessoas podem se opor à globalização e ver a democracia, corretamente, como impotente. Considere um país — com $E(\lambda) = 0,2$ — que experimenta aumento da desigualdade em razão da globalização (c_j é a renda líquida do eleitor mediano ante propostas partidárias diferentes):

Δ	τ^M	τ_E	τ_D	C_M	C_E	C_D
0,8	0,50	0,55	0,27	0,85y	0,86y	0,84y
0,6	0,66	0,67	0,41	0,77 y	0,77y	0,73y

A diferenciação partidária permanece a mesma, de modo que os eleitores têm tantas opções quanto antes. As tarifas de taxaço propostas aumentam, mas essas taxaçoes não poderão compensar sequer metade da população pelo crescimento da desigualdade. No entanto, a política é determinada e, não importa quem vença, pelo menos metade dos eleitores estará numa situação pior sob globalização, ainda que a democracia funcione perfeitamente: partidos oferecem propostas diversas, cada cidadão é representado por um partido, todos votam e o vencedor é definido pelo voto da maioria.

O eleitor mediano não estará em situação pior sob a globalização se a abertura econômica aumentar a renda média ao menos em 10%. Se a globalização tem esse efeito, não sabemos: nossa aposta é que, se fôssemos bayesianos a respeito, nenhum efeito se situaria claramente no intervalo de confiança de 95%. Sabemos porém, à Besley e Coate⁴⁶, que o eleitor mediano não teria votado pela abertura de mercados de capitais e de mercadorias a menos que esperasse um crescimento da renda média pelo menos dessa magnitude. Se ao eleitor mediano em um mundo isolado pudesse ser assegurado que receberia algum benefício com a abertura da economia mesmo que a renda média crescesse menos que 10%, ele teria optado pela política eficiente para o aumento da renda. Mas tal comprometimento não é possível: uma vez que o país esteja aberto, a desigualdade cresce e a política democraticamente definida deixará o eleitor mediano em situação pior⁴⁷.

(46) Besley, Tim e Coate, Stephen. "An economic model of representative democracy". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, nº 1, 1997, pp. 85-114.

(47) É por isso que são irrelevantes os argumentos de que a globalização aumenta a eficiência ou a produtividade total e reduz o *rent-seeking* governamental (cf. Vanberg, Viktor. "Globalization, democracy, and citizens' sovereignty: can competition among governments enhance democracy?", *Constitutional Political Economy*, nº 11, 2000, pp. 87-112). Uma superioridade potencial de Pareto (critério de compensação) não se encontra nem aqui nem ali se a promessa de compensação não é confiável.

reverter suas conseqüências, e isso a despeito de que os partidos continuem a representá-los, as políticas sejam decididas pela regra da maioria e os partidos implementem os mandatos que lhe foram atribuídos pelos eleitores.

Portanto, o enredo parece ser o seguinte: sob influência externa — imitação ou condicionalidade —, os governos se lançam num mundo aberto sem proceder a uma consulta democrática, mas a democracia continua a funcionar depois que a economia foi aberta; uma vez porém que um país tenha ingressado no mundo global, as restrições se alteram, e uma vez alteradas, o processo eleitoral já não pode compensar os prejudicados — a democracia é impotente contra as restrições impostas pela abertura econômica. Eis a análise de Dunn para o caso do Reino Unido:

*Em retrospectiva, o ato político mais decisivo da Sra. Thatcher, logo no início de seu primeiro mandato como primeira-ministra, foi o total dismantelamento de todos os controles sobre os movimentos de capitais para dentro e para fora da economia. O que isso causou foi o estabelecimento de um espaço de competição política entre o capital e o trabalho organizado onde este, no fim das contas, só podia perder e onde era relativamente simples apresentar sua predestinação à derrota como algo que vinha inequivocamente em proveito da população em geral*⁴⁸.

(48) Dunn, John. *The cunning of unreason: making sense of politics*. Londres: Harper Collins, 2000, p. 152.

Ora, se você pensa que a Sra. Thatcher havia sido eleita — como ela nunca se cansava de enfatizar — para fazer o que quisesse, então o fato de que a redistribuição de renda tenha deixado de ser uma opção não constitui uma limitação de opções tão ruim. Os eleitores deram à Sra. Thatcher um mandato para fazer o que quer que ela considerasse apropriado, e depois que ela o fez algumas pessoas não gostaram das opções que fizeram: ruins demais. Mas se você pensa que diante da opção de dismantelar os controles de capitais as pessoas tê-la-iam rejeitado, antecipando o conjunto de oportunidades que ao fim e ao cabo defrontariam, então a estreiteza de opções induzida pela globalização constitui uma limitação ruim. Se as pessoas se comprometem de caso pensado, não deveriam se queixar mesmo que não apreciem seus compromissos; mas se são comprometidas involuntariamente, têm todo o direito de ficar revoltadas.

Não fica claro, no fim das contas, se a insatisfação com a democracia surge da erosão das diferenças partidárias ou das políticas contidas no espectro partidário. Os cidadãos se sentem politicamente impotentes porque há pouco espaço entre as paredes ou porque as paredes estão mal colocadas? Opõem-se ao fato de não ter liberdade de escolha ou às políticas que podem escolher?

Recebido para publicação em 14 de junho de 2003.

Adam Przeworski é professor do Departamento de Política da New York University. Covadonga Meseguer Yebra é doutora em Ciência Política e Administração pela Universidad Autónoma de Madrid.

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 67, novembro 2003
pp. 109-129