

# Governo, democracia e crescimento

Rubens Penha Cysne

Professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV/EPGE)

Há certo consenso, amparado por estudos de caso, de que o desenvolvimento econômico tende a propiciar regimes onde há maior regularidade no escrutínio dos agentes econômicos sobre a ação do governo. Em particular, tende a favorecer regimes democráticos. A afirmativa oposta, se democracia gera crescimento e desenvolvimento, é mais sujeita a controvérsias. A discussão permeia aquela sobre os diferentes papéis alocados ao governo.

Um dos pontos fundamentais à inovação tecnológica e ao crescimento é que, de forma geral, aquele que produz mais se aproprie de pelo menos parte dos benefícios derivados de sua maior produtividade. Isto requer direitos de propriedade bem definidos e bem defendidos.

A racionalização clássica inicial da existência de governos, devida a Thomas Hobbes, no século XVI, se deu com base na necessidade de provisão individual de segurança física. A partir daí, racionalmente, o indivíduo concluiria pela necessidade de um ente central provedor de tal serviço.



Cabe também observar que a provisão de segurança tende a ser um monopólio natural. Ou seja, quem é maior no mercado tende a dominar a provisão do respectivo serviço (porque isto deveria ou não acontecer para o mundo como um todo, com

os Estados Unidos como provedor único de segurança, foi levantado pelo filósofo e matemático Bertrand Russel após a segunda explosão atômica no Japão, em 1945).

Trata-se, segundo este paradigma histórico, aquele que produz apenas segurança física para seus cidadãos, do governo o mais enxuto possível. Digamos, o “governo I”. Quando esta segurança passa da segurança apenas física para a segurança também material, contratual e arbitadora de decisão sobre conflitos (com uma Justiça pública considerada adequada), tem-se o Estado como provedor dos chamados “direitos de propriedade”. Denominaremos este de “governo II”.

Acrescente-se às tarefas do governo II o incentivo a atividades que geram externalidades positivas (consequências apropriadas por outros que não os autores dos respectivos atos), como saneamento básico, educação e saúde. Bem como desincentivos a atividades que gerem externalidades negativas, como poluição. Tem-se então um governo maior, o “governo III”.

Por último, ainda no campo clássico, obtém-se o “governo IV” quando se acresce ao “governo III” as funções de correção das chamadas “falhas de mercado”. Por exemplo, quando o governo institui agências contra a prática de monopólios ou oligopólios.

A partir daí, amplia-se a discussão acerca dos argumentos a favor e contra a alocação de tarefas adicionais para o governo. Provisão adicional de equidade de oportunidades seria mais ao gosto clássico, ao passo que provisão de igualdade de renda e riqueza (governo V) encontraria muito maior resistência dos chamados liberais.<sup>1</sup> Por último, há ainda o “governo VI”, que toma para si, além das tarefas do “governo V”, a produção de alguns bens e serviços que, a princípio, poderiam ser providos pelo setor privado.

Independentemente do gosto político, é razoável admitir que a capacidade de gerenciamento do governo, tal como a capacidade de gerenciamento de qualquer ente econômico, seja limitada. Isto posto, as tarefas tidas como de maior dificuldade de provisão pelo setor privado (aquelas associadas aos governos I, II, III e IV) podem ficar desassistidas quando se caminha na direção de um governo que também se ocupa da equidade de renda e riqueza, bem como da produção de bens e serviços.

Passemos agora à relação entre democracia e crescimento.

Um artigo recente e importante (Acemoglu *et alii*, 2015) tenta responder à questão com o próprio título: “Democracy does cause growth”. Um outro artigo, ainda mais

---

## A capacidade de gerenciamento do governo, tal como a capacidade de gerenciamento de qualquer ente econômico, é limitada

---

recente, de pesquisadores do Inter-American Development Bank (IDB) (Pozuelo *et alii*, 2016), responde novamente à pergunta com o próprio título. Só que na direção exatamente contrária: “Democracy does not cause growth”.

O choque de opostos quanto aos efeitos de regimes democráticos sobre crescimento tem explicações de ordem econômica, política e econométrica.

Como mencionamos antes, do ponto de vista econômico e político a representação democrática é vista como podendo gerar forças tanto no sentido de majorar como no sentido de reduzir o crescimento.

Em particular, porque embora democracia em geral se associe a governos mais concentrados em suas tarefas principais (leia-se, tarefas de maior dificuldade de provisão pelo setor privado), ditadores podem ser de vários tipos. Pinochet, no Chile, bem como Reza Pahlevi, no Irã, por exemplo, são

em geral colocados como ditadores que, não obstante ações controversas em outras áreas, teriam se concentrado em medidas favorecedoras de crescimento econômico (ainda que neste caso seja talvez mais difícil associar crescimento a bem-estar).

Vejamos inicialmente os argumentos pelos quais democracia tenderia a se correlacionar negativamente com crescimento.

Primeiro, no caso particular de um país com severa iniquidade de renda, o chamado “eleitor mediano” tenderia a propiciar políticas redistributivas, em geral em detrimento da remuneração do esforço individual e dos investimentos (Persson e Tabellini, 1994).

Segundo, há dúvidas sobre a qualidade da representação política em regimes democráticos, quando o agente (que vota) pode não conseguir controlar as ações do principal (que decide em seu nome). Se o governante age por conta própria, não seria claro que, com sua limitação de tempo de mandato, tenderia a favorecer sempre políticas de crescimento e emprego (Buchanan e Tullock, 1964).

Vejamos agora os argumentos opostos.

Primeiro, a democracia tenderia a gerar governos mais concentrados em suas funções clássicas (os governos I a IV aos quais nos referimos anteriormente), bem como a reduzir a instabilidade política, fomentando investimentos de longo prazo.

Segundo, regimes democráticos favoreceriam os comprometimentos ou acordos entre diferentes grupos de interesse. E isto facilitaria as

trocas intertemporais de consumo. Ou seja, se determinada reforma gera sacrifício em determinado ponto do tempo, mas ganhos potenciais para todos no futuro, o regime democrático tornaria aqueles que perdem no instante inicial mais cientes de receber o seu respectivo quinhão no futuro (Wittman, 1989; e Sen, 1999). Isto facilitaria a transição de percalços ao crescimento.

Terceiro, os gastos em regimes democráticos, ao invés da construção de elefantes brancos, tenderiam a se concentrar mais em educação, melhoria da intermediação financeira e em outras políticas majoradoras da acumulação de capital físico e de capital humano no longo prazo. Isto, evidentemente, atuaria no sentido de fomentar aumentos de produtividade e crescimento.

Como colocamos anteriormente, além das controvérsias de ordem econômica e política, cada uma das quais podendo preponderar em determinadas situações (dependendo do país e do seu tipo de representação política), há ainda as dificuldades de mensuração da correlação e causalidade entre crescimento e democracia. São as questões de natureza econométrica.

Primeiro, caracterizar empiricamente um regime como democrático ou não democrático exige certa arbitrariedade.

Segundo, é difícil assegurar que possíveis correlações entre índices de democracia e crescimento de fato traduzam uma causalidade de democracia para crescimento, ao invés da causalidade na direção reversa.

---

## Mudanças de regime são em alguns casos acompanhadas de graves crises, o que pode condenar a economia a um crescimento menor durante alguns anos

---

Trata-se da conhecida questão da “endogeneidade”, em econometria, que em geral se tenta resolver com a técnica de variáveis instrumentais.

Terceiro, é difícil isolar, na análise econométrica, as várias outras variáveis que podem afetar crescimento e que costumam diferir significativamente de país para país. Não sendo ortogonais às demais variáveis explicativas, este problema pode gerar vies dos demais coeficientes.

Quarto, há, na mensuração, a questão dinâmica. Mudanças de regime (seja de democráticos para autoritários ou na direção contrária) são em alguns casos acompanhadas de graves crises, o que pode condenar a economia a um crescimento menor durante alguns anos. Isto estaria mais associado à dinâmica do processo do que à nova representação política. Mas tem o potencial de contaminar os resultados.

Para exemplificar, voltemos aos dois artigos inicialmente citados.

Acemoglu *et alii* (2015) usam um modelo de painel dinâmico para o produto real, e concluem que as democratizações elevam o produto *per capita* em algo da ordem de 20% no longo prazo. O trabalho do IDB (Po-zuelo *et alii*, 2016), por sua vez, questiona este resultado (e alguns outros que relacionam democracia a crescimento) argumentando que o mesmo sofre do segundo problema acima mencionado, de endogeneidade.

Como se vê, o assunto permanece controverso. Mas é sempre bom lembrar que ditadores esclarecidos costumam ter prazo de validade curto. E que crescimento e desenvolvimento sustentados são tarefas de séculos. ■

---

<sup>1</sup>Nos Estados Unidos o termo liberal dissociou-se de seu sentido clássico quando Franklin D. Roosevelt, com suas políticas claramente não liberais associadas ao New Deal, passou a intitular-se liberal. Devido a esta confusão histórica, usa-se neste país o termo “libertário” para se referir àquele afeito ao liberalismo clássico. Liberal nos Estados Unidos tem sentido quase oposto ao sentido clássico.

### Referências

- ACEMOGLU, D.; NAIDU, S.; RESTREPO, P.; ROBINSON, J.A. Democracy does cause growth. *NBER Working Paper*, n. 20004, 2014.
- BUCHANAN, J.M.; TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 1962.
- CAMPOS, R. de O. *Na virada do milênio*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. Is inequality harmful for growth? *The American Economic Review*, v. 84, p. 600-621, 1994.
- POZUELO, J.R.; SLIPOWITZ, A.; VULETIN, G. Democracy does not cause growth: the importance of endogeneity arguments. *IDB Working Paper Series*, n. 694, 2016.
- SEN, A. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- WITTMAN, D. Why democracies produce efficient results. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, v. 97, p. 1395-14, 1989.