

“Bom governo, incentivos e selecção em política”¹

José Manuel Moreira*
Filipe Teles**

ABSTRACT

Em que medida o bom governo é possível? Quais as pré-condições institucionais para um que um bom governo possa realmente acontecer? Numa visão optimista o bom governo é possível, mas só quando as condições são as adequadas. Encontrá-las requer uma compreensão de incentivos e dos processos através dos quais a classe política é seleccionada e um melhor entendimento de como o governo realmente funciona.

Questões a que procuramos responder, mostrando em que medida o bom governo está em parte associado ao desenho de um quadro institucional e ao sistema de incentivos daqueles que tomam decisões políticas.

Consideramos também que o bom governo não é só acerca de incentivos: também requer bons líderes – pessoas de carácter e visão. Daí que ética no exercício das actividades de governo e os efeitos da corrupção, enquanto determinantes da confiança pública no Estado e seus agentes, tenham sido considerados factores determinantes para a identificação e discussão do papel dos incentivos e selecção em política para o bom governo.

Concluimos que se o objectivo é um governo que funcione bem, então o problema dos mecanismos de incentivo e da selecção tem de ser considerado como central e tanto mais quanto afecta a qualidade do governo.

PALAVRAS-CHAVE: Confiança; Corrupção; Ética; Governação; Portugal

O objectivo de qualquer Constituição política é ou deve ser, primeiro, conseguir para legisladores homens que possuam grande sabedoria para discernir e muita virtude para perseguir o bem comum da sociedade; e, em segundo lugar, assumir reais precauções para que mantenham essas virtudes durante o tempo em que continuem a merecer confiança pública. Madison (1788 [1961])

¹ Paper apresentado no *XV Congreso Nacional de Ética, Economía y Dirección* (EBEN – ESPAÑA) Barcelona, 8 e 9 de Junho de 2007

* Professor Catedrático, Centro de Estudos em Governação e Políticas Públicas, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Portugal (jmoreira@csjp.ua.pt)

** Assistente Convidado, Centro de Estudos em Governação e Políticas Públicas, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Portugal (filipe.teles@csjp.ua.pt / tel: +351234372494)

Introdução

Em que medida o bom governo é possível? Quais as pré-condições institucionais para um que um bom governo possa realmente acontecer? Numa visão optimista o bom governo é possível, mas só quando as condições são as adequadas. Encontrá-las requer uma compreensão de incentivos e dos processos através dos quais a classe política é seleccionada e um melhor entendimento de como o governo realmente funciona.

Como funciona o governo?

As análises económicas do governo dividem-se em dois ramos. Um acentua o governo no interesse público e o conjunto de actividades que o governo pode empreender para melhorar a vida dos cidadãos: desde a ordem e a lei à regulação das externalidades e abusos do poder de mercado, sem esquecer o fornecimento de bens públicos e o papel redistribuidor a favor de grupos que socialmente se considera deverem ser favorecidos. Uma visão da intervenção do Estado - como protector, produtor e benfeitor (Buchanan) - que expressa no essencial a lógica subjacente à chamada teoria económica do bem-estar.

Num outro extremo o governo é visto principalmente como uma espécie de central para a busca de rendas (*rent seeking*), em que vastos esforços privados se empenham em capturar o Estado e usar o seu poder de fazer pagar impostos para recompensar os poderosos a expensas do conjunto dos cidadãos. Sabemos que mesmo no cumprimento das suas funções aparentemente virtuosas, os governos podem ser influenciados por grupos organizados e os agentes do Estado podem receber subornos para actuar contra os interesses dos cidadãos como um todo: desde escolherem desviar recursos para os seus próprios fins a simplesmente tornarem-se mais negligentes e desleixados no emprego.

Na linha de Timothy Bestley, *Principled Agents?* (Oxford University Press, 2006), defendemos que uma melhor compreensão do governo e suas potencialidades assenta entre estes dois extremos. Uma visão realista do que reconhece o potencial do governo para actuar no interesse público, mas também compreende a tendência para que a sua acção possa descair para o lado errado.

O bom governo está em parte associado ao desenho de um quadro institucional que afecta os incentivos daqueles que tomam decisões políticas. Mas o bom governo não é só acerca de incentivos: também requer *bons* líderes - pessoas de carácter e visão. Justifica-se assim que, embora o nosso texto dê tratamento central ao corpo inseparável de incentivos e selecção em política, se tenha tido em conta, ainda que de forma breve, o paralelismo entre os dois pontos de vista sobre o governo e as duas grandes abordagens ao estudo da política económica: a do governo benevolente que se centra no que de bom o governo pode fazer, relacionada com figuras como Arthur Pigou, James Meade e James Mirrlees; e a visão mais crítica, associada a James Buchanan, George Stigler e Anne Krueger.

Dentro deste grupo é a crítica de Buchanan que se tem destacado, em especial pelo desenvolvimento e aprofundamento da importância do uso de normas constitucionais para melhorar o funcionamento das instituições democráticas.

O paralelismo entre estas duas perspectivas sobre a acção do governo dá-nos um melhor enquadramento do tema, ao mesmo tempo, que nos permite mostrar - através de uma breve síntese - de que modo a consideração dos principais elementos da

abordagem normativa para fazer políticas implicam uma melhor compreensão da ideia das falhas do governo. No mesmo sentido vão as considerações sobre questões relacionadas com a ética no exercício das actividades públicas e os efeitos da corrupção enquanto determinantes da confiança pública no Estado e seus agentes. Questões que merecerão um tratamento prévio antes de se avançar em direcção ao nosso principal objecto: o papel dos incentivos e selecção em política para o bom governo.

Ética e confiança pública

A ética no serviço público é hoje pré-requisito e fundamento da confiança pública, constituindo-se cada vez mais em marco fundamental para a boa governação. Compreende-se, assim, que os novos agentes na arena da política tenham agora que conquistar a confiança daqueles para quem eles dizem trabalhar, mais do que simplesmente afirmarem legitimidade com base de que eles foram eleitos ou são parte de uma classe prestigiada.

Se bem que na discussão sobre a liderança ética não nos possamos alhear do debate sobre o esvaziamento do Estado (*hollowing out the state*), importa deixar claro que agora a discussão é mais acerca de quais os (plurais) papéis que o Estado pode desempenhar, e que plurais reformas deve adoptar e em que contexto. Neste contexto, podemos considerar que debate sobre o *hollowing out the state* (esvaziamento do Estado) se traduz num falso dilema.. O mais importante agora não é se o Estado permanecerá mais poderoso do que os outros agentes, mas qual o conjunto de normas, estruturas e processos formais (legais) e informais que se necessitarão para que o Estado, sector comercial e intermédio, cidadãos e outros importantes *stakeholders* possam exercer poder sobre as decisões de forma a que outros *stakeholders* possam criar situações *win-win* (soma positiva) para todas as partes interessadas. E se tal não é possível, que mudanças são necessárias nestas normas, estruturas e processos políticos para assegurar resultados minimamente aceitáveis (em termos de qualidade de vida e qualidade dos processos de governação), em especial para os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Os governos começam, por isso, a perceber melhor a necessidade de mudar profundamente os processos de governar para garantir a confiança pública e fazer melhor uso dos recursos da sociedade. Daí que na caracterização da boa liderança ética, a par de valores antigos - imparcialidade, legalidade e integridade – que associamos ao carácter, se tenha que considerar os novos: responsabilidade, transparência, *accountability*.

O mesmo para a visão inerente aos bons líderes. Não basta distinguir entre as especificidades da Gestão (decisões necessárias ao funcionamento e desenvolvimento) e as que dizem respeito à governação (supervisão, fiscalização e sanção) das organizações. Importa também perceber que o antigo papel dos Governos: pleno emprego, desenvolvimento económico... deu agora lugar a uma numa visão do Estado e novos papéis que passam menos pela intervenção e mais pela promoção, protecção e defesa de uma vida económica verdadeiramente livre que favoreça a iniciativa e criatividade humana num clima de coordenação frutuosa ou, como diria Adam Smith, harmoniosa.

Corrupção e confiança pública

Relacionar a ética no exercício de cargos públicos com a qualidade do governo pode ser discutível, há, contudo, um aspecto da qualidade do governo que é consensual e tem recebido muita atenção empírica: a corrupção.

De facto, ainda que continue o debate sobre em que medida a corrupção prejudica a economia no seu conjunto, existe amplo acordo quanto a ser um importante sintoma da baixa qualidade do governo. Dito isto, a corrupção é muitas vezes usada de forma *sui generis* para classificar uma variedade de diferentes problemas no desempenho do Estado, muitos dos quais requererão, por certo, análises separadas. Uma importante distinção é entre corrupção burocrática e corrupção política. Uma distinção que leva Hellman et al. (2000) a expressar a necessidade de atender às diferenças entre “captura do estado” (corrupção para mudar as leis) de “corrupção administrativa” (corrupção para alterar a implementação das leis), e mostra empiricamente que o tipo de empresas implicado na captura do Estado é diferente do da corrupção administrativa.

É verdade que as estruturas institucionais que perpetuam estas duas formas de corrupção podem estar relacionadas, mas também podem ser bastante diferentes: os mecanismos de incentivo para o controle de burocratas e políticos podem, por isso, tender a ser bastante diferentes.

Sabemos que a corrupção pode ser vista segundo diversas perspectivas, mas todas relevam a importância da confiança social, que, aliás, tem vindo a ser objecto de crescente investigação. Uma das razões para este interesse reside na sua correlação com um conjunto de outras variáveis que são normativamente desejáveis. Ao nível individual as pessoas que acreditam que os outros indivíduos na sociedade são genericamente confiáveis, estão também mais propensas a ter uma visão positiva das suas instituições democráticas, para participar mais e para serem mais activas em organizações cívicas. São também mais tolerantes face às minorias, apoiam acções caritativas e têm uma visão mais optimista das suas possibilidades para influenciar a sua própria vida (Uslaner, 2002; Delhey e Newton, 2005). Estes resultados positivos são também encontrados ao nível societal. Cidades, regiões e países com populações mais confiáveis são mais capazes de ter instituições democráticas eficientes, economias mais abertas, maior crescimento económico, menos crime e corrupção (Zak e Knack, 2001).

Quer ao nível individual, quer ao nível social, muitas dimensões normativamente aceitáveis e desejáveis, parecem estar relacionadas com a referida confiança social, embora esta varie significativamente entre países. Na Noruega, Dinamarca e Holanda, cerca de 60 por cento da população acredita que a maior parte das outras pessoas são confiáveis, enquanto no Brasil, Filipinas e Turquia, apenas 10 por cento apresentam a mesma opinião (*World Values Survey*).

Não devemos assim estranhar que a corrupção apareça associada a baixos níveis de confiança, como nos mostra a análise de Uslaner(2004) ao revelar a nível agregado uma ligação entre baixos níveis de confiança e altos níveis de corrupção, indicando que a percepção da corrupção faz com que os indivíduos confiem menos nos seus concidadãos. Alguns estudos experimentais mais recentes mostraram que quer os altamente *confiáveis* suecos quer os menos *confiáveis* romenos, quando confrontados com cenários onde encontram funcionários públicos corruptos não só perdem confiança nesses funcionários, como nos indivíduos em geral nessa determinada sociedade (Eek e Rothstein, 2005). Enquanto a maior parte dos ocidentais acredita que o caminho para

a riqueza passa pelo trabalho árduo, 80 por cento dos búlgaros, húngaros e russos afirmam que altos rendimentos reflectem actividades desonestas (Kluegel e Mason, 2000) — os primeiros mais facilmente afirmam que o sucesso tem origem nas iniciativas individuais. Orkeney e Szekelyi (2000) apresentam dados demonstrando que os indivíduos dos países ex-comunistas acreditam menos na existência de oportunidades iguais para todos os cidadãos terem sucesso; pelo contrário, conhecimentos pessoais e desonestidade são o principal factor para alguém se tornar rico.

Ainda em relação à corrupção, dados recentes relativos ao fenómeno em Portugal, decorrentes de um estudo de “diagnóstico da corrupção participada” encomendado pelo Procurador-Geral da República ao Departamento Central de Investigação e Acção Penal, são significativos e realçam a necessidade e pertinência de estudos mais aprofundados desta matéria. Mesmo assim o levantamento de todas as queixas participadas de corrupção (entre os anos de 2002 e 2005), permite corroborar empiricamente que a fatia substancial cabe ao conjunto de entidades públicas “com vocação rodoviária”, “administração central”, “actividades de saúde” e “justiça”. Os números também permitem tirar uma ilação concreta neste sentido: a incidência da corrupção nas autarquias é recorrente e representa quase metade - cerca de 42% - da corrupção investigada pela Polícia Judiciária, nos últimos 4 anos - 525 casos. Para tal parecem contribuir vários factores: a concentração de poderes executivos no autarca, a não limitação dos mandatos e a ausência de uma fiscalização eficaz têm dado azo a um exercício do poder que envolve tráfico de influências e a compra de decisões e favores.

Daí a necessidade de dar uma especial atenção ao fenómeno da corrupção, quer burocrática quer política, não só do ponto de vista dos incentivos, mas especialmente pelos resultados e múltiplas implicações. Governos corruptos serão certamente menos eficientes e originarão um decréscimo da confiança dos indivíduos nele e entre eles próprios. Estas consequências obrigam a uma atenção particular sobre estas matérias, particularmente quando se procura identificar o melhor desenho institucional e o melhor conjunto de incentivos para a constituição de um bom governo, seja a nível autárquico ou central.

Incentivos e selecção em política

Sabemos que, a respeito dos processos de selecção em política, a maioria das análises está centrada no modo como as eleições podem resolver o conflito de interesses entre cidadãos e governo.

Sendo a autoridade política delegada nos políticos, isso significa que estes detêm a confiança pública entre actos eleitorais. Sabemos, contudo, que as constituições oferecem possibilidades limitadas de o controle sobre os políticos – punindo-os apenas perante abusos grosseiros. Basta dizer que a principal sanção para o mau desempenho é de cariz eleitoral – aqueles que se saíram mal não serão reeleitos. Assim sendo a política pode ser vista como mecanismo de prestação de contas (*accountability*) dos políticos para com os votantes.

A este propósito a informação constitui-se como importante elemento se se quiser tornar realista o processo de responsabilização eleitoral. Os eleitores que procuram avaliar a prestação dos políticos estão em melhores condições de o fazer de forma mais real quando podem observar o que estes estão a fazer. Este facto torna relevante o papel dos fornecedores de informação, tais como os media e a sociedade civil (*think tanks* e analistas políticos), e é incentivador da prestação de contas.

Importa também ter em devida conta a distinção entre prestação de contas *formal* e *real*. Um político é *formalmente* responsável se há alguma estrutura institucional que possibilite a tomada de acções contra ele (por exemplo, perda do cargo) nas situações em que desempenha mal as suas funções. Mas não há nenhuma garantia de que tais mecanismos de prestação de contas sejam efectivamente usados. Já a prestação de contas *real* requer que aqueles que pretendem avaliar a prestação dos políticos tenham suficiente informação (por exemplo, acerca das suas acções) para fazer o sistema funcionar.

As eleições cumprem dois papéis chave: criação de incentivos e selecção do melhor candidato. Quanto à selecção, sabemos que abarca duas razões principais: diferenças de competência entre indivíduos e diferenças na motivação. Esta última implica temas como integridade, altruísmo e interesses políticos. A citação de Madison no início deste texto sugere – como nos lembra Beasley - que ele tem ambas no espírito. Ter “sabedoria” é semelhante a competência e “virtude” semelhante a motivação.

Incontornável é a ideia de que as diferenças de competência dos indivíduos enquanto políticos é similar à ideia de que os indivíduos têm diferentes competências específicas em modelos do mercado laboral. Se isto é inato ou adquirido está longe de ser claro. Também não é claro se a experiência prévia na actividade é um guia confiável para um indivíduo ter maior competência. A referência de Madison à sabedoria sugere que ele tem no espírito a necessidade de ter políticos com elevados níveis de capital humano e de competências inatas.

Costuma-se assumir, para a maior parte dos aspectos do comportamento de mercado, que todos os indivíduos são auto-interessados. Se isto deve ser alargado ao seu comportamento na vida pública é questionável, mas sabemos bem que Buchanan está entre os que insistem na ideia de que o interesse próprio é o pressuposto correcto a assumir. A ideia de modelação das escolhas políticas a partir da premissa de que os actores são auto-interessados é também característica da abordagem da Escola de Chicago à economia política. Uma a ideia que - como salienta Beasley - está já presente em David Hume e Adam Smith.

Daí que o eloquente filósofo e economista David Hume se atreva a afirmar:

[Os escritores políticos estabeleceram como máxima que,] ao elaborar um sistema de governo e fixar os diversos contrapesos e cautelas da constituição, deve supor-se que todo o homem é um velhaco e não tem outro fim nos seus actos que o interesse pessoal. Através deste interesse temos de governá-lo, e com ele como instrumento obrigatório, apesar da sua insaciável avareza e ambição, contribuir para o bem público.

(Hume, 1742)

A mesma ideia está em Smith e é dela que Hayek se faz eco:

A preocupação central de Smith não é tanto o que o homem pode ocasionalmente realizar quando está no seu melhor mas que ele possa ter tão poucas oportunidades quanto possível para prejudicar os outros quando ele está no seu pior. Não seria demasiado afirmar que o principal mérito que ele e os seus contemporâneos advogaram é que se trata de um sistema em que os homens maus podem provocar menos danos. É um sistema

social que não depende para o seu funcionamento nem da nossa capacidade de encontrar homens bons para o guiarem, nem de que todos os homens se tornem melhores do que são agora, mas faz uso dos homens em toda a sua diversidade e com todas as suas reais complexidades, uma vez bons e outras vezes maus.

(von Hayek 1948: 11-12)

Uma ideia de auto-interesse que muitos erradamente associam ao puro egoísmo (*selfishness*) e que quando aplicada à política costuma ser associada à corrupção política. Mesmo assim a ideia de auto-interesse ou interesse próprio (*self-interest*) é de inegável importância na prática e tem vindo a ganhar crescente reconhecimento nas discussões sobre o papel do Estado, a ponto de estar a servir de suporte a modelos de agência.

Há, contudo, três outros modelos de motivação em política que – na linha de Besley - importa considerar: renda ego (*ego-rent*), preferência política e dever fiduciário (*fiduciary duty*). Passemos, então, à discussão de cada um deles.

Os modelos de economia política muitas vezes assumem que os políticos procuram apenas ganhar o cargo. Talvez o modelo político mais conhecido fundado neste pressuposto seja o de Downs (1957) quando assume que os partidos fazem o que quer que seja para ganhar o lugar. O desejo de ganhar pode ser interpretado como uma outra manifestação de interesse pessoal. Contudo, conceptualmente, o desejo para ganhar um lugar pode ser distinto do estrito interesse egoísta. Além disso, a literatura sobre psicologia atribui peso à forma como se ganha a eleição, sendo que esta pode reforçar a auto-estima que criando assim uma recompensa pela ocupação do cargo público, que não fica assim nem dependente da política nem da extracção de bens privados Este modelo tem sido invocado por Rogoff (1990) e Maskin e Tirole (2004) entre outros para descrever as preferências de políticos que são, nesta perspectiva, benevolentes. Isto é muitas vezes referido como uma “renda-ego” (*ego rent*) derivada de um benefício não pecuniário de estar no cargo. As puras rendas-ego (*ego-rent*) são distintas das rendas monetárias visto que reduzindo a possibilidade de má conduta, enquanto no exercício do cargo, não diminui os incentivos à reeleição dos agentes que as ganham.

Como vimos, o motivo para entrar no cargo podia ser para influenciar as políticas públicas. Tal como os cidadãos, os políticos são afectados por políticas e por isso têm razões auto-interessadas para serem motivados politicamente. Esta visão abarca, num extremo, um estreito ponto de vista em que os indivíduos lidam com temas específicos tais como ambiente ou política de impostos. Contudo, a preferência política pode também ser mediada através de ideias mais vagas como ideologias – visões do mundo que formam um conjunto mais alargado de predições políticas.

Um importante modelo de motivação em política que tem recebido menos atenção na modelação do comportamento dos políticos, mas que se encontra em linha com o modelo aqui desenvolvido, é o modelo *fiduciário ou de confiança*. O termo fiduciário deriva do verbo latino *fidere*: confiar. É muitas vezes aplicado na descrição de deveres de curadores ou fedecomissários (*duties of trustees*) e directores dos conselhos de Administração (*directors of company boards*).

Fiduciariedade tem dois principais aspectos – um dever de cuidar e um dever de lealdade. A ideia de cargo político como exercício de confiança corre através dos ensaios de Madison em *The Federalist Papers* que se referem aos líderes enquanto sustentadores de confiança pública. Em linguagem moderna, o dever de cuidar podia

ser interpretado como o abster-se do risco moral. O dever de lealdade é menos claro em alguns modelos, mas referem amplamente os deveres dos políticos de agirem no interesse do conjunto dos cidadãos, evitando o estreito interesse próprio (self-interest). O modelo aqui apresentado identifica os políticos que, quando eleitos, realizariam o seu dever de confiança no interesse dos eleitores. Estes estão em contraste com políticos estritamente auto-interessados.

Precisamente o que não é claro é a razão porque alguns indivíduos assumem os seus deveres de confiança seriamente enquanto outros não tornam isso tão claro. Agir de acordo com o dever de confiança pode ser entendido como uma forma de motivação intrínseca. Esta ideia, que teve origem entre os psicólogos, tem recentemente sido trazida para o pensamento económico. Refere-se aos casos em que as acções derivam de factores internos e são prosseguidas “pela sua própria causa” e não por alguma recompensa externa bem definida. Assim, um político que sustenta o seu dever de lealdade pode ter vontade de assim fazer mesmo que ele não reconheça um incremento na sua utilidade por assim proceder. Deste ponto de vista, ser um político digno de confiança é um “tipo” mais do que uma consequência de incentivos. O papel das eleições é, mais do que os incentivar, encontrar formas de escolher entre tais políticos.

Arrogar que os políticos que assumem os seus deveres de confiança seriamente são completamente imunes à influência por incentivos é talvez demasiado forte. A extensão dos incentivos pode depender de se saber se eles concordam completamente com os fins que eles perseguem. Besley and Ghatak (2005) desenvolvem um modelo de motivação do agente em que a medida em que estes “cuidam” depende da extensão em que eles concordam com a *missão* a ser prosseguida por uma organização. Assim, um político podia ser muito mais motivado quando ele/ela concordam com a causa. Isto naturalmente cria alguma ambiguidade no exercício do dever de lealdade em tais casos. Aqueles eleitores cujas preferências de missão estão mais intimamente alinhadas com os políticos tendem a receber mais atenção dos incumbentes. Isto sugere que os cidadãos podem preocupar-se com o tipo de políticos de confiança que eles seleccionam.

Invocar noções mais amplas de motivação é consistente com uma evidência significativa sobre o comportamento na vida pública e privada – em especial que emerge de experiências de laboratório. É há muito tempo sabido que os pressupostos mais restritos acerca da motivação humana não têm sido bem sucedidos na explicação dos contributos dos indivíduos para os bens públicos quando estes são estudados em laboratório. Mesmo no contexto das interações do mercado, Fehr and Falk (2002) documentam a forma como as preocupações acerca da justiça na afectação de recursos são necessárias para explicar o comportamento dos indivíduos.

Conclusões

A discussão de cada um destes modelos de motivação em política permite-nos afirmar – com base em Besley – que se o objectivo é um governo que funcione bem, então o problema dos incentivos e da selecção tem de ser considerado. Sabemos também que, na medida em que a avaliação dos mecanismos de incentivos é mais frágil, isso resultará em baixa qualidade do governo. Neste sentido, uma melhor compreensão da economia política da afectação de recursos públicos - onde a selecção é importante – revela-se fundamental para compreender a possibilidade do governo benevolente.

Felizmente a moderna literatura sobre economia política está a ter algum sucesso ao alargar a competência dos economistas em direcção à compreensão dos processos políticos assim como dos resultados. De qualquer modo a nossa pretensão com este texto, mais do que tratar da problemática de como restringir o governo, é procurar contribuir para uma melhor compreensão das pré-condições institucionais para o governo funcionar.

Para tal importará ter bem presente a distinção entre falha do governo e um conceito mais estreito de falha da política. Sabendo-se que a qualidade da classe política é um importante determinante da boa política, percebe-se quão útil é ter uma boa compreensão de como funcionam as eleições para seleccionar bons políticos. Importa também ter consciência de que, embora as eleições sejam agora aceites como a principal meio de escolher políticos, esse não foi sempre o caso. Durante um período de tempo da antiga Atenas o preenchimento de lugares na assembleia legislativa era feito por sorteio entre os seus cidadãos. Haverá razões para a selecção por sorteio ser julgada preferível a eleições? Iguamente importante será considerar a ideia de uma aristocracia *natural* e a sua possível – e muito discutível - associação à aristocracia *hereditária*.

Limitações e Desafios

A nossa análise enfatiza o modo como os processos políticos moldam as políticas públicas, mas a escolha política é só uma dimensão do problema. Os burocratas são normalmente poderosos porque têm um conjunto de informação sobre como fazer a implementação das políticas. Mas a prestação de contas dos burocratas é bastante diferente da prestação de contas dos políticos, em parte porque aos burocratas podem ser dados mais incentivos explícitos para a realização de projectos e estão normalmente concentrados num conjunto muito mais estreito de tarefas do que os políticos. Relacionado com este tema da selecção política é o da selecção burocrática. Quando é que um potencial servidor público escolhe tornar-se um político ou um burocrata?

A resposta a esta questão obrigaria a uma mais ampla investigação quer da burocracia quer das políticas na determinação das boas políticas. Ficar-nos-emos todavia pelo acentuar de algumas limitações e de alguns desafios tendo em vista sublinhar a necessidade de trabalhar com modelos do processo político em que implicações de selecção e incentivos de mudança institucional possam ser compreendidos. Trata-se afinal de reconhecer que uma melhor compreensão da lógica do bom governo se constitui como o primeiro passo para a criação das tais pré-condições para que um bom governo possa realmente acontecer.

Referências

Alesina, A. e Tabellini, G.: 2004, "Bureaucrats or Politicians?" ,NBER Working Paper No.10241

Atkinson, A. B. e Stiglitz, J.E.: 1980, Lectures on Public Economics (New York: McGraw Hill)

Bénabou, R. e Tirole, J.: 2003. "Intrinsic and Extrinsic Motivation", Rev. Econ. Studies 70:489–520

Besley, T.: 2006, *Principled Agents?* (Oxford: Oxford University Press)

Besley, T. e Ghatak, M.: 2005, "Competition and incentives with motivated agents", *American Economic Review*, 95(3), 616-636.

Brennan, G. e Buchanan, J. M.: 1980, *The Power to Tax*, (Indianapolis: Liberty Press)

Brennan, G. e Buchanan, J. M.: 1985, *The Reason of Rules*, (Indianapolis: Liberty Press)

Calvert, R.: 1985, "Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidates' Motivations, Uncertainty and Convergence." *American Journal of Political Science* 29: 1056-1070.

Delhey, J., and K. Newton (2005). 'Predicting CrossNational Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?', *European Sociological Review*, June 2005: 311327

Downs, A.: 1957, *An Economic of Theory of Democracy*. (Harper and Bros)

Eek, D. and Bo Rothstein, "Exploring a Causal Relationship Between Vertical and Horizontal Trust" (Paper presented at the conference *Trust and Democracy: A Multidisciplinary Perspective*, Göteborg University, Göteborg, Sweden, May 19-20, 2005)

Fehr and Falk: 2002, "Psychological Foundations of Incentives", *European Economic Review*, 46: 687-724

Frey, B. S.: 1997, *Not just for the money - An Economic Theory of Personal Motivation*. (UK: Edward Elgar Publishing)

Hayek, F.: 1948, *Individualism and Economic Order* (University of Chicago: Chicago)

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. and M. Schankerman.: 2000, "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." *The World Bank Policy Research Working Paper* 2312

Hume, D.: 1742[1985], *Essays: Moral, Political, And Literary*, Eugene Miller, ed. (Liberty Classics: Indianapolis)

Kluegel, J. and David S. Mason:2000, "Market Justice in Transition." in Mason and Kluegel (fn 51), 167, cf. Antal Orkeny, "Trends in Perceptions of Social Inequality in Hungary, 1991-1996" in David S. Mason and James L. Kluegel, eds., *Marketing Democracy* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield)

Madison, J: 1788[1961], *The Federalist Papers* (New York: Doubleday)

Maskin, E. and Tirole, J.: 2004, "The Politician and the Judge: Accountability in Government", *American Economic Review* 94 (4): 1034-1054

Murdock, K.: 2002. "Intrinsic Motivation and Optimal Incentive Contracts." *RAND Journal of Economics* 33(4): 650-671.

Orkeney, A. and Ma'ria Sze'kely: 2000, "Views on Social Inequality and the Role of the State: Posttransformation Trends in Eastern and Central Europe," *Social Justice Research* 13, 206, 208.

Persson, T. and Tabellini., G: 2003, *The Economic Effects of Constitutions* (Cambridge: MIT Press)

Rogoff, K.: 1990, Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review* 80: 21-36

Stoyanov, A., M. Pavlikianova, A. Nontchev, and G. Krasteva: 2000. "Bulgaria: Political and Economic Crisis; Democratic Consolidation," in David S. Mason and James L. Kluegel, eds., *Marketing Democracy* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield)

Uslaner, E.:2002, *The Moral Foundations of Trust* (New York:Cambridge University Press).

Uslaner, E.:2004, "Trust and Corruption" in Johann Graf Lambsdorf, Markus Taube, and Matthias Schramm, eds., *Corruption and the New Institutional Economics* (London: Routledge)

Wittman, D.: 1977, "Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model," *Journal of Economic Theory*, 14, 180-89.

Zak, P and S. Knack: 2001, "Trust and Growth", *Economic Journal* 111