

ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

FRANCISCO POZZOBON FERRER

**A DEMOCRACIA DIRETA COMO POLÍTICA PARA A EXPANSÃO DAS
CAPACITAÇÕES E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.**

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

Francisco Pozzobon Ferrer

**A democracia direta como política para a
expansão das capacitações e promoção do
desenvolvimento humano.**

Porto Alegre

2019

Francisco Pozzobon Ferrer

**A democracia direta como política para a expansão das
capacitações e promoção do desenvolvimento humano.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof^{fa}. Dra. Izete Pengo Bagolin

Porto Alegre

2019

Ficha Catalográfica

F385d Ferrer, Francisco Pozzobon

A democracia direta como política para a expansão das capacitações e promoção do desenvolvimento humano / Francisco Pozzobon Ferrer . – 2019.

112.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Izete Pengo Bagolin.

1. Democracia direta. 2. Capacitações. 3. Desenvolvimento Humano. I. Bagolin, Izete Pengo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

Francisco Pozzobon Ferrer

**A DEMOCRACIA DIRETA COMO POLÍTICA PARA A EXPANSÃO DAS CAPACITAÇÕES E
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

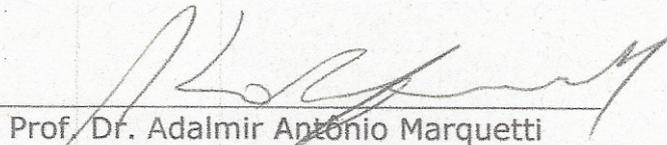
Aprovado em 28 de março de 2019, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:

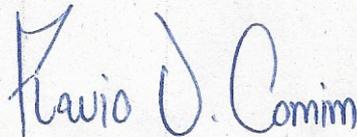


Prof.^a Dr.^a Izete Pengo Bagolin

Orientadora e presidente da Sessão



Prof. Dr. Adalmir Antônio Marquetti



Prof. Dr. Flávio V. Comim

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

Resumo

A democracia tem valores fundamentais para o desenvolvimento humano: ela permite a participação política dos cidadãos, a conceituação de necessidades e a responsabilização de representantes. A democracia direta tem potencial para expandir esses valores, aumentando os canais de interlocução entre cidadãos e governos. O objetivo deste trabalho é analisar se a democracia direta, utilizada a mais de cem anos como complemento a democracia representativa, é uma boa política com vistas ao desenvolvimento humano, segundo a abordagem das capacitações, e observar se o seu potencial é de fato atingido. Para isto é apresentado o potencial da democracia direta quanto à expansão dos valores fundamentais, da capacidade de agência dos cidadãos e promoção da razão pública. Depois são apresentados os mecanismos de democracia direta e seus efeitos esperados pela teoria. Após são mostrados exemplos em que o potencial da democracia direta é observado. Por último são apresentadas comparações entre estados americanos que permitem um mecanismo específico, as iniciativas, e os que não permitem, quanto a um índice de desenvolvimento humano e uma medida de pobreza.

Esse estudo demonstra que o potencial da democracia direta existe. Por um lado, positivo, ao expandir os valores fundamentais da democracia, aumentar a capacidade de agência dos cidadãos e promover a razão pública. Por outro lado, negativo, ao permitir que a maioria da população restrinja direitos de minorias políticas. O estudo também demonstra que as iniciativas provavelmente tem impacto positivo sobre a expectativa de vida das pessoas, ainda que não tenha efeitos sobre a renda e a pobreza.

Palavras-chave: capacitações. democracia direta. desenvolvimento humano.

Abstract

Democracy has fundamental values for human development: it allows the political participation of citizens, the conceptualization of needs and the accountability of representatives. Direct democracy has the potential to expand these values, increasing the channels of interlocution between citizens and governments. The objective of this study is to examine whether direct democracy, used for more than 100 years as a complement to representative democracy, is a good policy for human development, according to the capabilities approach, and to see if its potential is actually reached. To this end, the potential of direct democracy is presented in terms of the expansion of fundamental values, the citizens' agency and the promotion of public reason. Then the mechanisms of direct democracy and their expected effects by theory are presented. Then examples are shown where the potential of direct democracy is observed. Finally, comparisons are presented between US states that allow and do not allow initiatives regarding a human development index and a measure of poverty.

This study demonstrates that the potential of direct democracy exists. On the one hand, positive, by expanding the fundamental values of democracy, increasing citizens' agency and promoting public reason. On the other hand, negative, by allowing the majority of the population to restrict political minority rights. The study also shows that initiatives are likely to have a positive impact on people's life expectancy, even though it has no effects on income and poverty.

Keywords: capabilities. direct democracy. human development.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Modelo para referendos obrigatórios	40
Figura 2 – Modelo para referendos por petição	42
Figura 3 – Jogo sequencial para uma proposta de iniciativa	44
Figura 4 – Modelo para iniciativas	44
Figura 5 – Estados que permitem iniciativas	48
Figura 6 – Número de referendos e iniciativas colocados em votação por estado de 1795 à 2016	50
Figura 7 – Estados com iniciativas em 1919	61
Figura 8 – Sufrágio feminino em 1919	62
Figura 9 – IDHA dos estados americanos, dispostos em ordem crescente e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2000	74
Figura 10 – IDHA dos estados americanos, dispostos em ordem crescente pelo IDHA de 2000 e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016	74
Figura 11 – Variação percentual do IDHA para os estados americanos, ordenados pelo IDH de 2000 e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para os anos de 2000 à 2016	75
Figura 12 – Índice de renda para os estados americanos, dispostos em ordem crescente e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016	76
Figura 13 – Índice de saúde para os estados americanos, ordenados pelo índice de renda e separados entre os que permitem iniciativas ou não , para o ano de 2016	77
Figura 14 – Índice de educação para os estados americanos, ordenados pelo índice de renda e separados por entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016	77
Figura 15 – IDHA para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016	79
Figura 16 – Índice de renda para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016	80
Figura 17 – Índice de saúde para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016	81
Figura 18 – Índice de educação para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016	81

Figura 19 – IDHA para os estados americanos que permitem iniciativas, segundo seus índices de qualificação e isolamento legislativo	82
Figura 20 – Índice de saúde para os estados americanos que permitem iniciativas, segundo seus índices de qualificação e isolamento legislativo	83
Figura 21 – Percentual de pobres segundo o SPM, separados por estados com e sem iniciativas - 2011	85
Figura 22 – Percentual de pobres segundo o SPM, separados por estados com e sem iniciativas - 2017	86

Lista de tabelas

Tabela 1 – Índices de qualificação de iniciativas e isolamento legislativo	49
Tabela 2 – Dez primeiros e dez últimos estados na ordem de crescimento do IDHA entre os anos de 2000 e 2016 e o IDHA de 2000, separados entre os que possuem iniciativas, em tons de azul, e os que não possuem, tons de laranja	75
Tabela 3 – Quinze primeiros estados dispostos em ordem crescente pelo índice de saúde, separados entre os que possuem iniciativas, tons de azul, e os que não possuem, tons de laranja	78
Tabela 4 – Médias dos Índices de Saúde, Educação e Desenvolvimento Humano por Ano nos estados com e sem Iniciativas	79
Tabela 5 – Mínimos e máximos para cada sub-índice	106
Tabela 6 – IDHA e sub-índices - 2000	107
Tabela 7 – IDHA e sub-índices - 2005	107
Tabela 8 – IDHA e sub-índices - 2008	108
Tabela 9 – IDHA e sub-índices - 2010	108
Tabela 10 – IDHA e sub-índices - 2016	109
Tabela 11 – Taxa de crescimento dos índices - 2000 à 2016	109
Tabela 12 – Estimativas do número de pobres, em milhares, e percentual da população para os estados americanos, segundo o SPM - 2011	111
Tabela 13 – Estimativas do número de pobres, em milhares, e percentual da população para os estados americanos, segundo o SPM - 2017	112
Tabela 14 – Crescimento em pontos percentuais do percentual de pobres de cada estado, separados entre os que permitem ou não iniciativas, entre 2011 e 2017	112

Lista de quadros

Quadro 1 – Estados com e sem iniciativas e a condição do sufrágio feminino em 1919 60

Lista de abreviaturas e siglas

EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
UE	União Europeia
ONGs	Organizações Não Governamentais
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
CNDP	<i>Campaign for New Drug Policies</i>
AMR	<i>Americans for Medical Rights</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ONU	Organização das Nações Unidas
AHDI	<i>American Human Development Index</i>
SPM	<i>Supplemental Poverty Measure</i>

Sumário

	Introdução	21
1	A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA PARA O DESENVOLVIMENTO	25
1.1	Democracia e crescimento econômico	28
1.2	A capacidade de agência, a razão pública e a democracia	29
1.3	O potencial da democracia direta para o desenvolvimento sob a perspectiva da abordagem das capacitações	30
1.3.1	A base informacional e a vontade da maioria	33
2	A DEMOCRACIA DIRETA	37
2.1	Mecanismos de democracia direta	37
2.2	Abordagem teórica da democracia direta	38
2.2.1	Referendos obrigatórios	39
2.2.2	Referendos por petição	41
2.2.3	Iniciativas	42
2.2.4	Os custos da petição	45
2.2.5	Preferências	46
2.3	A democracia direta nos Estados Unidos	47
2.4	Evidências empíricas dos efeitos da democracia direta	49
2.4.1	Referendos e política fiscal	51
2.4.2	Iniciativas e política fiscal	52
2.5	Resumo do capítulo	54
3	DEMOCRACIA DIRETA E A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES	55
3.1	Democracia direta e a ampliação dos papéis instrumental e construtivo	55
3.2	As iniciativas e a ampliação de direitos civis nos EUA	59
3.2.1	O sufrágio feminino	59
3.2.2	A luta pelos direitos civis dos afro-americanos	63
3.2.3	O casamento entre pessoas do mesmo sexo	63
3.2.4	Aborto e comércio de drogas	65
3.3	Considerações finais do capítulo	66
4	AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS INICIATIVAS NO BEM-ESTAR SOCIAL DOS ESTADOS AMERICANOS	71

4.1	O IDHA	72
4.2	O SPM	84
4.3	Considerações finais sobre o capítulo	87
5	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS	93
	ANEXOS	101
	ANEXO A – LISTA DE CAPACITAÇÕES CENTRAIS DE NUSS- BAUM	103
	ANEXO B – METODOLOGIA DO IDHA	105
	ANEXO C – TABELAS DO IDHA E SUB-ÍNDICES	107
	ANEXO D – TABELAS DO SPM	111

Introdução

Durante o século XX a democracia se torna consenso como forma de governo que deveria ser adotada em grande parte do mundo, principalmente no ocidente (SEN, 1999). Os direitos políticos e civis garantidos por regimes democráticos são essenciais para o desenvolvimento por permitirem aos cidadãos liberdades que não existem em regimes autoritários, tais como: serem ouvidos pelos políticos, terem as suas reivindicações levadas em consideração, poderem exercer oposição ao governo estabelecido, imprensa livre com capacidade de informar adequadamente a população, entre outras (SEN, 1999; SEN, 2000; NUSSBAUM, 2000). Essas liberdades combinadas permitem um desenvolvimento com maior preocupação na questão humana, como direitos civis básicos, sem perda de eficiência econômica (SEN, 2000). Contudo, a democracia puramente representativa não é capaz de levar as decisões de governos exatamente ao patamar que em que os cidadãos desejam. Isso se deve a problemas de interdição na interlocução entre cidadãos e governos, devido a canais obstruídos ou até mesmo ausência de canais para que essas reivindicações sejam apresentadas.

Neste sentido, a democracia direta se apresenta como um complemento à democracia puramente representativa, ao criar novos canais de interlocução. Seus principais mecanismos, referendos e iniciativas populares, dão a população maior poder em relação às decisões de governos ao permitir que políticas específicas sejam postas à sua aprovação direta ou que os próprios cidadãos proponham políticas. Os referendos permitem que a população aprove ou rejeite propostas vindas do congresso que envolvem desde mudanças constitucionais, novas leis e até políticas públicas específicas como gastos públicos em educação, saúde ou temas como legalização da comercialização de drogas e do aborto. Já as iniciativas populares permitem que a população, de forma organizada, faça propostas relacionadas às mesmas questões e coloque-as em votação (MATSUSAKA, 2005a).

A literatura econômica sobre democracia direta é bastante desenvolvida e os resultados empíricos confirmam as expectativas da teoria (MATSUSAKA, 2018b). Porém, a maioria da literatura empírica se debruça sobre questões fiscais do governo e apresentam resultados consensuais de que os referendos tem como efeito a diminuição dos gastos fiscais e quase consensuais de que as iniciativas diminuem os gastos à nível estadual, enquanto aumentam à nível municipal, nos anos recentes (MATSUSAKA, 1995; MATSUSAKA, 2000; MATSUSAKA, 2005b; MATSUSAKA, 2008; FELD; KIRCHGASSNER, 1999; FELD; KIRCHGÄSSNER, 2001; FELD; MATSUSAKA, 2003; FELD; KIRCHGÄSSNER; SCHALTEGGER, 2011; FREITAG; VATTER, 2006; FUNK; GATHMANN, 2011; FUNK; GATHMANN, 2013; BLUME; MÜLLER; VOIGT, 2009; BLUME; VOIGT, 2012; GALLETTA; JAMETTI, 2015; MCEACHERN, 1978; BOHN; INMAN, 1996; KIEWIET;

SZAKATY, 1996; MERRIFIELD, 2000; PRIMO, 2006; PRIMO, 2010; ZAX, 1989; FARNHAM, 1990; ASATRYAN et al., 2017). Uma pequena parte se debruçou sobre questões relacionadas a gastos com bem-estar (FELD; FISCHER; KIRCHGÄSSNER, 2010; BLUME; MÜLLER; VOIGT, 2009; BLUME; VOIGT, 2012), ou em questões sociais como aborto (ARCENEUX, 2002; GERBER, 1996), pena de morte (BOEHMKE, 2005) e casamento entre pessoas do mesmo sexo (LEWIS, 2011; HUME, 2011). Os resultados mostram restrições maiores ao aborto, maior propensão a permitir a pena de morte e de não permitir o casamento entre pessoas do mesmo sexo, em estados que permitem as iniciativas populares, provavelmente porque os eleitores no geral tendem mais ao conservadorismo do que os seus representantes no momento da pesquisa (MATSUSAKA, 2018b).

Contudo, não há um estudo relacionando a democracia direta e o desenvolvimento na linha da abordagem das capacitações, onde o objetivo fim de qualquer política pública deve ser a expansão das liberdades, de permitir que todos possam ser e fazer o que tem razões para valorizar (SEN, 2000). Pesquisadores da área se preocuparam principalmente com questões relacionadas à razão pública e, conseqüentemente, se debruçaram na democracia deliberativa (DRYZEK, 2002; DRYZEK; LIST, 2003; BONVIN; THELEN, 2003; CROCKER, 2006). Este trabalho se propõe a fazer a conexão entre a abordagem das capacitações e a democracia direta, analisando seus principais mecanismos à luz dessa abordagem. A motivação para tal se deve ao fato de que esses mecanismos são mais utilizados na prática devido a facilidade com que é possível colocar assuntos em votação para um número grande de pessoas (é possível que todos os cidadãos de grandes cidades, de estados ou países votem), enquanto que a deliberação só se faz presente em pequenas comunidades, devido ao fato de ser extremamente difícil reunir um número expressivo de pessoas em um lugar para o debate, assim como, ouvi-las a contento.

Segundo Alkire (2008) a abordagem das capacitações pode ser dividida em duas ênfases: uma avaliativa e outra prospectiva. A avaliativa se preocupa em comparar situações, antes e depois de determinada política, por exemplo, avaliando capacitações ou liberdades expandidas ou reduzidas. A prospectiva seria o estudo de políticas, atividades ou recomendações que gerariam considerável expansão das capacitações, "A abordagem prospectiva, então, se relaciona com o projeto de avançar o Desenvolvimento como Liberdade" (ALKIRE, 2008, p.05).

Este trabalho se encaixa nos dois aspectos da abordagem. A ênfase prospectiva se da na pergunta: a democracia direta é uma boa política com vistas à expansão das capacitações? Para respondê-lá se faz necessário avaliar experiências passadas. São, portanto, aspectos complementares neste trabalho. A parte prospectiva será apresentada no primeiro e terceiro capítulos, onde o potencial da democracia direta será discutido e avaliado com alguns exemplos. Já a avaliativa será abordada no quarto capítulo, relacionando um mecanismo específico, as iniciativas, com índices de desenvolvimento e medidas de pobreza.

O presente estudo está estruturado em quatro capítulos. O primeiro apresenta a importância da democracia direta para o desenvolvimento sob a ótica da abordagem das capacitações, destacando também o potencial da democracia direta neste sentido. O segundo apresenta o que é a democracia direta, seus mecanismos, a literatura atual sobre o tema, a teoria sobre os seus efeitos e estudos empíricos. No terceiro capítulo são apresentadas análises sobre os efeitos da democracia direta quanto ao aumento da interlocução entre cidadãos e governos e o impacto da democracia direta nos movimentos pelos direitos civis nos Estados Unidos. Por fim, o quarto capítulo apresenta uma análise do impacto da democracia direta em um índice de desenvolvimento humano para os estados americanos e em medidas de pobreza. O intuito dessas análises é verificar potenciais impactos da democracia direta na capacidade dos cidadãos de demonstrar suas necessidades, prioridades e de ter essas questões atendidas, levando em consideração também as reivindicações de minorias políticas. Em resumo, seria a democracia direta uma boa política com vistas à expansão das capacitações e promoção do desenvolvimento humano?

1 A importância da democracia para o desenvolvimento

Ao ser perguntado por um jornalista japonês qual o maior acontecimento do século XX, Sen (1999) respondeu sem muitas dúvidas: a ascensão da democracia. Após seu surgimento e derrocada na Grécia antiga, a democracia perfaz uma gradual retomada desde a Magna Carta de 1215, na Inglaterra, passando pelas revoluções americana e francesa. Mas é apenas no século XX em que a democracia passa a se tornar a forma "normal" de governos.

Durante todo o século XIX, teóricos da democracia achavam natural discutir se um ou outro país era "apto para a democracia". Esse pensamento só mudou no século XX, com o reconhecimento de que a questão em si estava errada: um país não deve estar apto a receber a democracia, mas se tornar apto através da democracia.¹ (SEN, 1999, p. 2)

Mas por qual motivo a democracia é o maior acontecimento do século XX, quando houveram guerras mundiais, ascensões e quedas de regimes fascistas, nazista e comunistas e uma mudança na hegemonia econômica com os crescimentos econômicos de Japão, China e outros países do sudeste asiático? Para responder essa pergunta precisamos, primeiramente, entender o que é democracia na visão de Sen (1999, p. 6):

Não podemos identificar a democracia como o governo da maioria. A democracia tem demandas complexas, que certamente incluem o voto e respeito aos resultados das eleições, mas também requer proteção as liberdades, respeito aos direitos legais, garantia do debate livre, distribuição sem censura de notícias e críticas. Mesmo eleições podem ser profundamente falhas se ocorrerem sem que os diferentes concorrentes tenham a oportunidade adequada de apresentar os seus projetos, ou sem que o eleitorado tenha a liberdade de obter notícias e comparar as visões dos concorrentes. A democracia é um sistema exigente, não apenas um processo mecânico (como o governo da maioria) isolado do resto.²

¹ Throughout the nineteenth century, theorists of democracy found it quite natural to discuss whether one country or another was "fit for democracy." This thinking changed only in the twentieth century, with the recognition that the question itself was wrong: A country does not have to be deemed fit for democracy; rather, it has to become fit through democracy.

² What exactly is democracy? We must not identify democracy with majority rule. Democracy has complex demands, which certainly [End Page 9] include voting and respect for election results, but it also requires the protection of liberties and freedoms, respect for legal entitlements, and the guaranteeing of free discussion and uncensored distribution of news and fair comment. Even elections can be deeply defective if they occur without the different sides getting an adequate opportunity to present their respective cases, or without the electorate enjoying the freedom to obtain news and to consider the views of the competing protagonists. Democracy is a demanding system, and not just a mechanical condition (like majority rule) taken in isolation.

A partir desta visão do que é a democracia, Sen (1999, 2000) argumenta que ela enriquece a vida das pessoas por três caminhos. Primeiro, no seu valor intrínseco para a vida humana e bem-estar, ao permitir aos cidadãos liberdades e o exercício de direitos civis e políticos, que são parte crucial para uma vida como seres sociais. Ser impedido de participar politicamente na comunidade é uma grande privação em sua visão.

Em segundo lugar, a democracia tem um valor instrumental ao dar as pessoas melhores condições de se expressarem, serem ouvidas e defenderem suas posições, ou seja, aumenta a interlocução entre cidadãos e governos no que são de fato demandas dessa população e aumenta também a responsabilização dos governos quanto as escolhas de políticas públicas. Em terceiro lugar, a democracia permite ao cidadãos através da sua prática, do debate público por exemplo, formarem valores e prioridades para a sociedade como um todo. Mesmo a conceituação de necessidades, incluídas as necessidades econômicas, dependem de amplo debate público, troca de informação e análises. Portanto, a democracia tem um valor construtivo ao permitir a sociedade que se conceitue valores e prioridades, incluído o que é necessário para um vida digna.

A abordagem das capacitações define desenvolvimento como a expansão das liberdades das pessoas serem ou fazerem o que tem razão para valorizar. As capacitações são justamente essas liberdades, enquanto o que se valoriza são definidos como os funcionamentos. Neste sentido os valores da democracia descritos por Sen (1999, 2000) são essenciais, visto que eles permitem o debate, a conceituação e a responsabilização dos governos sobre quais liberdades devem ser estendidas a todos. Ou seja, a democracia tem o potencial de expandir o conjunto de informações que os cidadãos possuem, tornando-os capazes de definir funcionamentos e conseqüentemente exigir de seus governos a liberdade ou oportunidade de realizar esses funcionamentos³.

Nussbaum (2000), em sua proposta para uma lista de capacitações mínimas para uma vida digna⁴, define as capacitações *Racionalização prática* e *Afiliação* como as mais importantes da lista. A primeira defende que todos devem ser capazes de formar um conceito de bem e de fazer reflexões críticas sobre o planejamento da própria vida, enquanto a

³ Os conceitos "capacitações" e "funcionamentos" são a base fundamental da abordagem das capacitações. Funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer e podem variar desde questões mais elementares como estar bem nutrido ou estar livre de doenças evitáveis, até mais complexas como participar ativamente da comunidade. Funcionamentos são tudo aquilo que cada um tem razões para valorizar. As capacitações são aqueles funcionamentos factíveis de serem realizados por essas mesmas pessoas, ou seja, além de valorizar algo a pessoa tem de ter condições de por isso em prática, seja por questões legais, físicas, cognitivas, etc. Capacitações são liberdades fundamentais, liberdade para praticar diversos funcionamentos (SEN, 2000).

⁴ Existe um debate dentro da abordagem quanto a necessidade de se criar uma lista de capacitações que consistiriam em um mínimo necessário para uma vida digna. Nussbaum (2000, 2011) defende e apresenta uma lista que serviria como uma teoria parcial de justiça. Sen (2004) reconhece que algumas capacitações seriam universais em qualquer sociedade, tais como ter uma nutrição adequado ou ter abrigo adequado, porém ainda defende que mesmo as capacitações mais básicas devem ser definidas através de deliberação pública, em um processo de baixo para cima, e não uma imposição de cima a baixo por um conjunto de notáveis. Para a lista completa de Nussbaum, ver Anexo A.

segunda defende que todos devem ter a capacidade de viver com e para os outros, de se preocupar com os outros, de realizar várias formas de interação social, de ter empatia, de se imaginar na situação de outra pessoa. Também de ter autorrespeito e não ser humilhado, de ser tratado como um ser digno, igual a todos os outros, de não ser discriminado por qualquer fator. Essas duas capacitações têm um papel distinto, segundo [Nussbaum \(2011\)](#): elas organizam e permeiam as outras, no sentido de que, quando as outras estão presentes de um ponto de vista de dignidade humana, essas duas estão necessariamente entrelaçadas nelas. Uma pessoa bem nutrida, mas não capaz de exercitar a sua racionalização prática e fazer planos com relação à sua saúde e nutrição, não teria a sua dignidade plenamente desenvolvida, ela estaria sendo cuidada do mesmo modo que crianças. Assim como não ter a capacidade de conviver em sociedade, livre de qualquer tipo de preconceito, de ter empatia em relação aos outros e de ter liberdade de expressão também é uma situação em que não há uma vida plenamente digna. Não adianta a pessoa ter a possibilidade de ter emprego se ela não é aceita na sociedade ou dentro da empresa.

Ambas estão diretamente ligadas à democracia, devido aos valores descritos acima. Sem liberdades, que só ambientes democráticos permitem, talvez elas sequer sejam debatidas e consideradas importantes. Por exemplo, em alguns países autoritários as mulheres não tem escolha sobre as suas vidas, casam cedo, não são permitidas ter propriedade e tem a sua liberdade de locomoção reduzida. Só recentemente foi permitido as mulheres dirigirem carros e entrarem em estádios de futebol na Arábia Saudita, algo impensável em qualquer democracia minimamente desenvolvida.

Portanto a democracia tem um papel fundamental para o desenvolvimento segundo a abordagem das capacitações. Como o objetivo não se resume a renda nesta abordagem, a democracia é capaz de prover um caminho para que os cidadãos exijam uma vida digna de seus governantes. Contudo, a abordagem não negligencia o crescimento econômico. O crescimento da renda ainda se faz necessário e funciona como uma boa *proxy* para o bem-estar ([SEN, 2000](#); [NUSSBAUM, 2000](#)). Pode se argumentar que seria necessário o PIB crescer antes que a renda seja dividida e que por este motivo a democracia poderia ter um efeito contrário ao desenvolvimento no longo prazo, ao priorizar questões que não geram crescimento econômico, enquanto regimes autoritários não seriam tão afetados por questões "populistas" e poderiam priorizar o crescimento sem maiores problemas.

Portanto é necessário explicitar a posição da abordagem quanto a relação dos diferentes regimes, democráticos e autoritários, com o crescimento econômico ([seção 1.1](#)), para então analisar mais profundamente duas características da vida humana em sociedade promovidas pela democracia e essenciais ao desenvolvimento na abordagem das capacitações, a capacidade de agência e a razão pública ([seção 1.2](#)) e por fim considerar o potencial da democracia direta para o desenvolvimento a partir da abordagem ([seção 1.3](#)).

1.1 Democracia e crescimento econômico

Entre os que questionam a importância da democracia estão os que defendem que ela é secundária em comparação a questões econômicas mais importantes. Qual a importância do voto ou de direitos civis e políticos, em comparação a necessidades básicas como alimentação, moradia, etc? Por que as pessoas deveriam preocupar-se com a democracia se nem necessidades básicas a sobrevivência foram satisfeitas?

Sen (1999, 2000) define esse argumento como "*Tese de Lee*" devido ao ex-primeiro ministro de Cingapura, que defendia que as liberdades e direitos da democracia se constituíam em um entrave ao crescimento econômico. Seria mais fácil desenvolver um país com um governo autoritário do que em uma democracia já que, se dado aos pobres a escolha entre direitos e liberdades e a satisfação de necessidades econômicas eles escolheriam a segunda.

Sen (2000) rebate a "*Tese de Lee*" com vários argumentos. Em primeiro lugar, ela parte de uma amostra seletiva e enviesada de países para se sustentar, Coreia do Sul, China e Cingapura, não há uma base estatística sólida. Da mesma maneira se poderia dizer que a democracia seria melhor para o crescimento econômico utilizando do exemplo da Botsuana, um oásis democrático no continente africano que experimentou grande crescimento econômico, enquanto outros países do continente sofriam crises constantes. Ambos não podem ser utilizados como argumento a favor ou contra regimes democráticos isoladamente. A evidência empírica, sustenta Sen (2000), demonstra pouca correlação entre autoritarismo e crescimento econômico e políticas típicas de promoção ao desenvolvimento econômico⁵ não seriam inconsistentes com a democracia.

Em segundo lugar, não há nada que sustente que os pobres dariam pouco valor a democracia, caso lhes fosse dada a escolha de tê-la ou não. Assim, para que a escolha entre democracia e satisfação de necessidades básicas exista, primeiro é necessário construir a ideia de que elas seriam inconsistentes entre si.

Por fim, e mais importante, os valores da democracia a fazem um instrumento melhor para a definição do que são necessidades básicas e responsabilização de governantes do que qualquer grupo de intelectuais palacianos. Sen (2000) argumenta que o debate público causado por um aumento da alfabetização aliada a liberdades democráticas permitiram que se concluísse na Índia que famílias grandes eram menos felizes, gerando políticas públicas voltadas a diminuição da taxa de fecundidade, levando essas taxas à patamares de países desenvolvidos. Outro argumento forte de Sen (2000) é de que não há evidências de grandes crises de fome coletiva em países democráticos e sempre que eventos esporádicos afetaram a produção de comida estes países responderam mais rapidamente,

⁵ Entre elas abertura a concorrência, uso de mercados internacionais, alto nível de alfabetização e educação escolar, reformas agrárias bem sucedidas e promoção pública de investimentos, exportação e industrialização.

enquanto países autoritários se importavam menos com os reflexos da diminuição da produção de comida.

Ressaltando que o crescimento econômico não é um fim para o desenvolvimento na abordagem das capacitações, mas um meio para se atingir o desenvolvimento, as evidências acima mostram que os países democráticos seriam mais capazes de responder e alocar os recursos disponíveis para as necessidades da população. O valor construtivo permite que se defina a nutrição adequada como uma capacitação inalienável, enquanto o valor instrumental permite que a população seja ouvida quando houver crises de fome, assim como facilita com que os governos sejam devidamente responsabilizados caso não respondam adequadamente, no mínimo com a derrota nas próximas eleições.

1.2 A capacidade de agência, a razão pública e a democracia

Dentre as liberdades que a democracia provê as pessoas, a capacidade de agência é de grande importância. Ser capaz e ter liberdade para decidir seu próprio futuro é fundamental para uma vida digna. Não ter essa capacidade traz uma série de corolários negativos, desde ser tratado como um incapaz, até não promover outras liberdades que se julgue importantes. Sen (2000) discorre sobre a necessidade de se diferenciar bem-estar de agência e como as duas estão coligadas e devem ser promovidas em igual importância, pois ao se dar importância apenas ao bem-estar ignoramos a escolha da pessoa, assim como a responsabilidade por essa escolha. Ao defender a necessidade de as mulheres desenvolverem as suas capacidades de agência, Sen (2000) sustenta que os reflexos dessa agência são substanciais, por exemplo, no bem-estar dos filhos, e principalmente das filhas. Ao se permitir que as mulheres trabalhem e ganhem renda própria a balança de poder intra familiar pode mudar, mudando como as decisões são tomadas.

Robeyns (2003) exemplifica a diferença entre bem-estar e agência com duas irmãs hipotéticas, Anna e Becca, que vivem com boa qualidade de vida em uma cidade inglesa. Ambas acreditam que corporações globais são uma ameaça à democracia e que governos deveriam priorizar a justiça e a luta contra a pobreza e não o benefício dessas corporações. Anna decide participar de uma manifestação contra um encontro do G8, enquanto Becca permanece em casa. Ao fazer isso, Anna está usando a sua liberdade de agência externando suas posições políticas, contudo é presa pela polícia italiana e sofre violência dentro da cadeia. Agora o bem-estar de Anna está consideravelmente mais baixo do que antes da manifestação. Becca tinha a mesma liberdade de agência que Anna, dividia as mesmas preocupações, quanto às corporações e a pobreza no mundo, porém decidiu não fazer nada, pois não estava disposta a sacrificar o seu bem-estar para atingir esses objetivos.

As duas irmãs hipotéticas tinham a mesma capacidade de agência e terminaram com diferentes níveis de bem-estar. Porém a liberdade de agência não era total, ao tentar

lutar por um mundo que considerava melhor, Anna foi presa. Becca sabia do risco e escolheu não fazer nada, mesmo que também achasse uma luta justa. O risco de ser presa na prática é uma diminuição da capacidade de agência das duas. Talvez, sem esse risco ambas estariam lutando pelo noção de justiça que consideram correta.

É por isso que a livre manifestação, tanto individual, quanto de imprensa, são fundamentais para a democracia na visão de Sen (2000). A falta dela pode restringir a capacidade de agência dos indivíduos, limitando os valores instrumental e construtivo da democracia.

O conceito de agência está ausente do trabalho de Nussbaum (2000, 2011), entretanto entre as capacitações básicas de sua lista está a *Racionalização prática*, já discutida anteriormente, que tem características similares à agência para Sen (2000). Como a capacidade de agência, a *Racionalização prática* coloca o indivíduo como dono de suas próprias reflexões, decisões e ações. Indivíduos sem essa capacitação estariam provavelmente alienados de escolhas que influenciam o seu bem-estar e a sua dignidade, seriam incapazes de defender conceitos de bem e justiça que possam vir a ter e, conseqüentemente, não seriam donos de sua própria vida ou não seriam capazes de conceber o que é uma vida digna de ser vivida.

Unido às liberdades promovidas pela democracia, se faz presente também a ampliação de um conceito que aparece na obra de Sen (1979, 1985, 1992, 1997, 2000, 2004) que é o da razão pública. A razão pública se constituiria no debate público ou privado que permeia a sociedade sobre quaisquer questões. Para que sejam definidas questões sociais, quais as prioridades econômicas, quais direitos devem ser de todos, quais capacitações devem ser priorizadas, a razão pública deve ser promovida. Para Sen (2000), qualquer decisão com impacto social deveria ser uma decisão de baixo para cima, onde todos tem a possibilidade de se expressar, ser ouvidos e ter a sua opinião levada em consideração, ao menos no processo de identificação das prioridades. A democracia permite que a razão pública aconteça ao promover a capacidade de agência dos seus cidadãos, ao permitir se expressarem, ao permitir o direito a oposição e a imprensa livre.

1.3 O potencial da democracia direta para o desenvolvimento sob a perspectiva da abordagem das capacitações

Referendos e iniciativas podem desenvolver ainda mais algumas das liberdades advindas da democracia representativa, ao desenvolver ainda mais os valores, intrínseco, construtivo e instrumental, pelos quais ela enriquece a vida das pessoas, segundo Sen (1999, 2000). Se a democracia representativa tem um valor intrínseco, a democracia direta, como um complemento, permite que os cidadão participem ativamente da escolha de políticas que terão impacto em suas vidas e isso por si só já é um valor importante. Quanto ao

valor instrumental a democracia direta permite as pessoas se expressarem através do voto. Na democracia representativa o eleitor escolhe uma "cesta" de políticas ao escolher um candidato, mas ao votar em um referendo este mesmo eleitor está dando a sua opinião sobre um assunto específico e pode fazer uma escolha inclusive que contrarie a opinião de seu eventual representante. Independente do resultado do referendo, os governantes podem tirar dali conclusões, como insatisfações de alguma parcela da população com uma política específica ou descobrir que uma reivindicação tem mais apoio do que se previa. Por fim, o valor construtivo é expandido com o potencial de retirar o debate exclusivo de dentro do congresso e levá-lo para a vida das pessoas, permitindo-as debater todo o tipo de política, visto que elas terão de tomar uma decisão sobre o assunto. Esse debate, possivelmente mais descentralizado do que em uma democracia puramente representativa, também permite uma melhor conceituação das necessidades e prioridades por parte dos cidadãos.

Referendos também funcionam como um mecanismo de freio para gastos do governo, tendo impacto econômico na sociedade (MATSUSAKA, 2018b). Caso sejam obrigatórios referendos para a aprovação de emendas constitucionais ou de endividamentos de um governo, a população pode decidir o que considera um gasto necessário ou não. Consideremos que a construção de uma praça seja uma prioridade menor que outros tantos gastos, como renovação de um hospital ou escola, os cidadãos votariam contra a obtenção de um empréstimo com vistas a construir essa praça. Ou outra situação onde a população acredita que um sistema público de saúde é desnecessário, uma espécie de paternalismo, eles votariam contra mudanças constitucionais que dessem o direito a um sistema público de saúde, ou proporiam uma iniciativa para derrubar esse direito da constituição, caso fosse possível. Considerando que a renda não é um fim para a abordagem proposta, a democracia direta poderia ter efeitos positivos ou negativos neste sentido, visto que o fim de um sistema público de saúde pode ser um ganho de renda para alguns que já possuem planos privados, mas uma enorme perda de renda e qualidade de vida para os que não tem tal condição.

Segundo Frey (1994), corroborando com o potencial descrito acima, os referendos não são uma simples escolha entre duas alternativas, mas devem ser observados como um processo que se estende pelo tempo, passando por três estágios:

- Estágio Pré-Referendo: Nesse estágio há um estímulo ao debate entre todos que julgarem o assunto importante. Há uma quebra no monopólio do debate por parte de representantes, o debate sai do legislativo e entra no ambiente privado de todos os cidadãos, que tem uma opinião sobre o assunto e podem perceber benefícios próprios conforme o resultado do referendo. As preferências são então articuladas, permitindo a barganha entre os eleitores, grupos interessados e representantes. Por fim, as alternativas são reduzidas às mais relevantes, geralmente duas;

- Estágio da Decisão Formal: Nesse estágio estão a proposição, no caso de iniciativas ou referendos por petição, e a decisão tomada entre as alternativas propostas. Algumas regras podem afetar o resultado nesse estágio, por exemplo, a Suíça exige que mudanças à constituição federal sejam aprovadas tanto pelos eleitores, quanto pelos cantões. Regras para a coleta de assinaturas em apoio a uma proposta de iniciativa ou a uma petição variam de jurisdição para jurisdição;
- Estágio Pós-Referendo: Os representantes sempre tentaram evitar que se chegue no segundo estágio sem alguma capacidade de previsão sobre o resultado. Mas surpresas acontecem e, nestes casos, os governos reagem a parcelas inesperadamente grandes da sociedade desejando algo (mesmo que não sejam maioria no referendo), reconhecendo pelo menos parte de suas preocupações e tomando ações para resolvê-las. Quando o resultado demonstra diferenças grandes entre regiões também é possível que se realize novos referendos no futuro ou, mais provável, que surjam propostas de iniciativas. "Revisar resultados de referendos devido à mudanças nas circunstâncias e discussões não é uma fraqueza da democracia direta, mas um indício de um processo político vivo em que os participantes ganham novos conhecimentos"(FREY, 1994, p. 340).

Quanto a capacidade de agência, a democracia direta pode potencializá-la ao permitir que os cidadãos participem diretamente das decisões sobre políticas públicas, ao invés de apenas eleger um representante que então irá tomar as decisões. Isso por si só é um ganho de agência. A razão pública provavelmente seria ampliada na democracia direta, respeitando a ideia de Sen (1999), Sen (2000), Sen (2004) de que a política na democracia deveria ser, o máximo possível, feita de baixo para cima e não o inverso, pois as formulações de políticas passariam pelo crivo da população e isso exigiria de todos dispostos a votar alguma reflexão sobre o assunto e, provavelmente, a necessidade de debatê-lo. Se a razão pública efetivamente aumentar e gerar a ampliação dos valores da democracia, novas noções de justiça poderiam surgir, o que também aumentaria a capacidade de agência.

Se tudo isso acontecer, pensando de forma otimista, a democracia direta teria o potencial de ampliar direitos civis, gerar um aprendizado ainda maior dos cidadãos sobre a própria democracia e de suas necessidades, reivindicar questões e responsabilizar de uma forma ainda mais eficiente governantes quanto ao que deve ser feito. Se a população discordar de seus governantes quanto ao que é necessário para o bem-estar da sociedade, a democracia direta também tem o potencial de levar a política nesse caminho mais rapidamente. Se esses fatores se concretizarem a democracia direta pode intensificar o processo de desenvolvimento, agilizá-lo, dando maior poder aos cidadãos de explicitar suas necessidades e fazer com que os governos aloquem os recursos de maneira a promover as liberdades das pessoas, que priorizem essas liberdades.

Contudo, este pode não ser o caso. Podemos ter problemas de assimetria de

informação, de heterogeneidade da população que pode levar a prioridades diferentes por parte de cada grupo e também um risco de que uma maioria política tire direitos de minorias ao negar direitos através de referendos ou de, inclusive, propor iniciativas que retirem direitos adquiridos.

1.3.1 A base informacional e a vontade da maioria

A preocupação com minorias políticas é antiga na democracia. Na elaboração da constituição americana se discutiu como evitar que minorias fossem prejudicadas por uma possível tirania da maioria em um regime democrático. Para evitar essa tirania se rejeitou a ideia de uma "democracia pura", onde tudo fosse decidido entre todos e votado por todos. E por isso a democracia representativa foi escolhida como principal forma do governo (MATSUSAKA, 2008; LEWIS, 2011).

Essa preocupação também está presente na abordagem das capacitações, unida de outra questão importante para Sen (2000) que é a base informacional. Esta base se configura no que as pessoas pensam sobre os valores da sociedade, por exemplo, o que é justo ou não. Se tivermos uma sociedade que não julgue a desigualdade como algo negativo, desigualdades existentes não serão alvo de debate aprofundado. Se tivermos uma maioria que julgue da mesma maneira, ela pode subjugar uma minoria através do voto e manter desigualdades que afetem principalmente essa minoria. Essa situação nem sempre é vista com clareza por todos e é neste sentido que base informacional é importante.

Uma regra da maioria - fosse ou não consistente - não teria chance alguma como mecanismo para resolver disputas econômicas. Consideremos o problema de dividir um bolo entre três pessoas, chamadas de 1, 2 e 3, supondo que cada pessoa vote com o intuito de maximizar somente sua própria fatia do bolo. (Essa hipótese simplifica o exemplo, porém nada de fundamental depende dela, e podemos substituí-la por outros tipos de preferência.) Tomemos qualquer divisão do bolo entre as três pessoas. Sempre podemos produzir uma "melhora para a maioria" pegando uma parte da fatia de qualquer pessoa (digamos, a fatia da pessoa 1) e dividindo-a entre as outras duas (ou seja, entre 2 e 3). Esse modo de "melhorar" o resultado social funcionaria - uma vez que o juízo social é pela regra da maioria - mesmo se acontecesse de a pessoa assim prejudicada (ou seja, 1) ser a mais pobre das três. De fato, podemos continuar a tirar cada vez mais da fatia da pessoa mais pobre e dividir a pilhagem entre as duas mais ricas - o tempo todo obtendo uma melhora para a maioria. Esse processo de "melhora" pode prosseguir até que a pessoa mais pobre não tenha mais bolo para ser dividido. Que esplêndida cadeia de melhoramento social *na perspectiva da maioria!* (SEN, 2000, p.320)

A preocupação de Sen quanto a regra da maioria necessita ser debatida a respeito da democracia direta. A literatura muito se preocupa com a influência de grupos de interesse nas eleições, que poderiam afastar o resultado das preferências do eleitor médio. Contudo, um problema possível é a vontade da maioria reduzir direitos e liberdades de minorias na

hora de votar direitos, gastos do governo, auxílios, etc. Sem riqueza de informações sobre as condições das pessoas e sem uma ideia clara de justiça social, existe a possibilidade de que pessoas que já gozam de menos direitos, percam os poucos que ainda lhes restam, que pessoas pobres não recebem auxílio do governo em regiões mais desenvolvidas (ou mesmo em regiões não desenvolvidas), que os gastos com serviços públicos sejam rejeitados em regiões onde a maioria tem condições de contratar serviços privados.

É importante ter clareza que, de um ponto de vista normativo, a democracia direta pode ter efeitos adversos para minorias políticas. Os cidadãos suíços, por exemplo, votaram contra uma renda básica universal para todos os cidadãos. A Suíça é um país rico, com renda per capita alta, mas será que essa renda não teria a possibilidade de expandir capacitações de algum grupo específico de cidadãos que não gozam de uma renda tão elevada? A tendência de diminuir os impostos estaduais e aumentar as taxas por serviços municipais nos Estados Unidos não é um problema para determinados cidadãos? Talvez pagar imposto e ter serviços gratuitos fosse melhor do que ter menos impostos e ter de pagar por esses serviços. Uma parcela da população, porém, já devia pagar por serviços privados que considerava de melhor qualidade e é justamente essa parcela que provavelmente será a favor de menos impostos.

Como será detalhado no capítulo 3, a obrigação de se realizar referendos para mudar as constituições estaduais nos EUA se tornaram um entrave às mulheres na sua luta pelo sufrágio feminino (MCCAMMON et al., 2001) e aos afro-americanos na luta por direitos civis (GAMBLE, 1997), o que seria um indício de que esse mecanismo pode funcionar de forma negativa na expansão das liberdades de minorias políticas.

Os efeitos da democracia direta sobre as liberdades das pessoas, sobre as suas capacitações, estão intimamente ligados à capacidade de agência de minorias políticas e do necessário debate público. Neste sentido, ao se expandir o debate para fora dos congressos, para dentro das casas dos cidadãos, dos bares, de espaços públicos, a democracia direta pode ter o efeito de promover também a razão pública. Entretanto, sem essas duas liberdades já previamente desenvolvidas em algum grau a democracia direta pode se tornar um entrave a mudanças necessárias para a expansão das capacitações.

Segundo Donovan e Bowler (1998), cidades maiores e nível educacional mais elevado tendem a gerar resultados mais favoráveis aos direitos das minorias em votações de iniciativas populares. O que corroboraria com o argumento de que a base informacional e a razão públicas são importantes nos resultados gerados da democracia direta.

Matsusaka (2005a) considera o perigo de um governo da maioria ser ampliado pela democracia direta um questionamento razoável, mas sustenta que do ponto de prático a democracia direta não é mais perigosa do que já é a representativa:

Por mais que um governo da maioria seja uma premissa central da demo-

cracia, o fato de que a democracia direta tende a trazer como resultado políticas majoritárias deve ser visto como um "algo a mais" ao se avaliar a instituição. Porém, agradar a maioria não necessariamente faz de uma política "boa" e políticas preferidas pela maioria podem ser piores do que políticas preferidas por minorias em alguns assuntos, como a maximização da soma das utilidades individuais. De fato, parte da constituição dos EUA foi desenhada de forma a prevenir um governo da maioria em situações em que os direitos de minorias estão sob ameaça. A democracia direta poderia potencialmente permitir a maioria "tiranizar" grupos de minorias. Propostas antiminorias aparecem de tempos em tempos, tais como uma iniciativa em Oklahoma em 1910 que retirava direitos de cidadãos negros e uma iniciativa na Califórnia em 1912 que restringiu direitos de propriedades para japoneses. Contudo, legislaturas também prejudicaram minorias - quase todas as leis de Jim Crow através do Sul foram propostas e aprovadas pelas legislaturas - e representantes eleitos, não a democracia direta, internaram cidadãos sino-americanos durante a Segunda Guerra Mundial. Não há evidência de que os direitos das minorias estão sob ameaça pela democracia direta com maior regularidade do que pelas legislaturas. Além disso, o fato de que minorias raciais em sua grande maioria apoiam as iniciativas sugere que o perigo é pequeno. (MATSUSAKA, 2005a)

O argumento de Matsusaka (2005a) é estatístico. Contudo, isso não quer dizer que a democracia direta não possa ter efeitos negativos. Apenas diz que de um ponto de vista estatístico os efeitos negativos podem não são maiores do que se ela não existisse. Mas esse argumento encontra respaldo em todas as questões em que houve a influência da democracia direta?

De um ponto de vista de desenvolvimento humano, de que serve a democracia direta se ela ocasionar os mesmos resultados negativos para direitos de minorias políticas? Para a abordagem das capacitações, uma ferramenta que apenas reduz o gasto público, mas não gera debates sobre justiça, sobre dignidade, e ainda perpetua algumas injustiças é uma boa ferramenta para expansão das capacitações? Essa reflexão será melhor apresentada no Capítulo 3.

2 A democracia direta

A democracia direta pode ser definida de maneira genérica como qualquer processo em que os cidadãos estão diretamente envolvidos na criação de políticas, em oposição ao processo em que esse ato seja realizado apenas por representantes eleitos. Nesta conceituação genérica entram referendos, iniciativas populares, processos deliberativos como os *Town Meetings*, típicos da região da Nova Inglaterra nos EUA e os *recalls* (MATSUSAKA, 2018b).

Ainda que o conceito surja em oposição ao sistema puramente representativo, a democracia direta não substitui a democracia puramente representativa, mas a complementa. Portanto, quando se analisa a democracia direta se faz uma comparação entre sistemas que possuem mecanismos de participação direta em oposição aos sistemas que não possuem (MATSUSAKA, 2005a).

Este trabalho foca na análise de dois tipos específicos de democracia direta, os referendos e as iniciativas populares. A motivação para tal se deve ao fato de que os processos deliberativos são impraticáveis em grandes municípios e em estados ou países devido a necessidade da deliberação entre todos os cidadãos e a votação ser imediata, muitas vezes por processos simples como o levantar da mão. Já o *recall* não será analisado devido ao seu uso quase inexistente, sendo utilizado apenas uma vez no estado da Califórnia. É possível mostrar o impacto da mera possibilidade do *recall* do ponto de vista teórico, contudo ele não difere do impacto dos referendos e iniciativas populares, que são utilizados com frequência e com efeitos muito maiores.

2.1 Mecanismos de democracia direta

Os mecanismos mais utilizados de democracia direta são, basicamente, dois¹: referendos e iniciativas. Matsusaka e McCarty (2001) argumentam que ambos são essencialmente referendos, a sua diferença sendo apenas de onde parte a proposição da política a ser votada. As implicações teóricas e práticas, no entanto, diferem e por isso se mantém essa separação entre referendos, divididos em três categorias, e iniciativas. Segundo Matsusaka (2018b) temos as seguintes categorias:

- Referendo obrigatório: São propostas em que o governo é obrigado a por em votação devido a questões constitucionais ou legais. Há uma variedade de situações em que

¹ Há também os conselhos municipais, tradicionais em alguns estados americanos, contudo o seu formato é inviável para grandes municípios, estados e países, por isso está fora da análise proposta para este trabalho.

isso acontece, como por exemplo em emendas à constituição em que o referendo é obrigatório em 49 dos 50 estados americanos;

- Referendo por petição: São propostas do governo que normalmente não passariam por votação, mas que são colocadas devido a exigência popular através de petição. Cada jurisdição neste caso possui regras diferentes quanto ao número de assinaturas necessárias para se exigir um referendo, necessidade de dispersão geográfica e tempo para coleta de assinaturas;
- Referendo consultivo (plebiscito): São referendos chamados pelo próprio governo, sobre questões específicas, antes da formalização de uma proposta. A intenção desse mecanismo é saber a população quer que algo seja feito no sentido proposto pelo governo. Exemplos aqui são o plebiscito sobre a forma de governo no Brasil em 1993, o *Brexit* no Reino Unido e o tratado de paz com as FARC na Colômbia. A formalização de como seria feito vem depois de aprovado o referendo.²
- Iniciativas: funcionam de maneira diferente, a proposta parte da população, seja por pessoas físicas ou grupos de interesse, e é necessário a arrecadação de assinaturas para que a proposta seja colocada em votação. Como no referendo por petição, cada jurisdição possui regras diferentes para a coleta de assinaturas. Elas podem ser separadas em diretas e indiretas:
 - Diretas: Assim que cumpridas as regras para a coleta de assinaturas, são colocadas em votação;
 - Indiretas: São levadas ao legislativo antes de colocadas em votação, lá podem sofrer alterações.

2.2 Abordagem teórica da democracia direta

O trabalho pioneiro de [Romer e Rosenthal \(1979\)](#) é o ponto de partida para quase todos os estudos que se seguiram até hoje sobre democracia direta. Neste trabalho os autores iniciam a explanação utilizando argumentos de [Downs \(1957\)](#) e [Black et al. \(1958\)](#) quanto a teorias sobre democracia, como a existência do eleitor médio e que quanto mais distante as ações de um governo estiverem das preferências desse eleitor médio, maior as chances de que os políticos deste governo sejam retirados do posto na próxima eleição. Os governantes nessa teoria seriam maximizadores de despesa, tenderiam a aumentar os gastos públicos até onde o eleitor médio considerasse conveniente.

[Romer e Rosenthal \(1979\)](#), partindo dessa premissa, estruturam uma teoria sobre os referendos obrigatórios. [Gerber \(1996\)](#) estende o modelo para as iniciativas e [Matsusaka](#)

² A constituição brasileira separa plebiscito de referendo, mas é apenas a forma como é chamado, não alterando a análise.

e McCarty (2001) complementam a teoria inserindo a questão da incerteza. Outros autores, como Papadopoulos (2001) e Santerre (1993) também adicionam a teoria, corroborando com os argumentos centrais. Para efeitos de explanação, serão apresentados os argumentos centrais dos principais teóricos da democracia direta, juntos de trabalhos que sintetizam essa explanação como o de Matsusaka (2018b).

Ao se pensar nos efeitos da democracia direta é necessário começar se perguntando: em relação à que? Qualquer previsão desses efeitos, como redução das despesas públicas, redução de impostos, pressupõe que essas previsões não aconteceriam em um sistema puramente representativo. Então, quando formulamos uma teoria sobre democracia direta, estamos pensando nos efeitos que ela promoveria em comparação a ausência da mesma, em relação a sistemas de democracia puramente representativa, imaginando inclusive efeitos indiretos, como a mudança de comportamento dos representantes devido a existências dos seus mecanismos (MATSUSAKA, 2018b). Também é importante enfatizar que a democracia direta é um complemento à democracia representativa, não uma substituta. Não existem exemplos de democracia puramente direta em larga escala, portanto a teoria e a análise empírica focam nesta função complementar da democracia direta.

Para apresentar a teoria, os mecanismos serão apresentados separadamente por seções. Os referendos serão apresentados a partir da síntese da teoria, apresentada por Matsusaka (2018b). A teoria relacionada às iniciativas será uma síntese dos trabalhos de Gerber (1996) e Matsusaka e McCarty (2001). Esses trabalhos resumem de forma clara e sucinta a teoria, sem perder informações necessárias a explanação.

Para facilitar a explicação, primeiro, um argumento comum à todos os mecanismos: Uma política x deve ser escolhida. $x = 0$ é o ponto do *status quo*, ou seja, onde a política que se deseja mudar se encontra no momento ³. Há dois atores: os eleitores, representados por um agente unitário (o eleitor médio) e o governo, também representado por um ator unitário. O eleitor e o governo têm, cada um, uma função de utilidade $u(x)$ em relação a essa política, com o ponto ideal para o eleitor em $x = E$ e para o governo em $x = G$. Em um sistema sem democracia direta o governo simplesmente escolheria o ponto G e a política seria $x = G$. Caso o mundo fosse um mundo de eleitores médios, o governo saberia a preferência do eleitor e o ponto ideal de ambos convergiria, $G = E$, portanto a democracia direta seria irrelevante. Contudo, tanto a teoria, quanto a pesquisa empírica sugerem que $G \neq E$ acontece e, conseqüentemente, a democracia direta teria efeito sobre os resultados na política adotada.

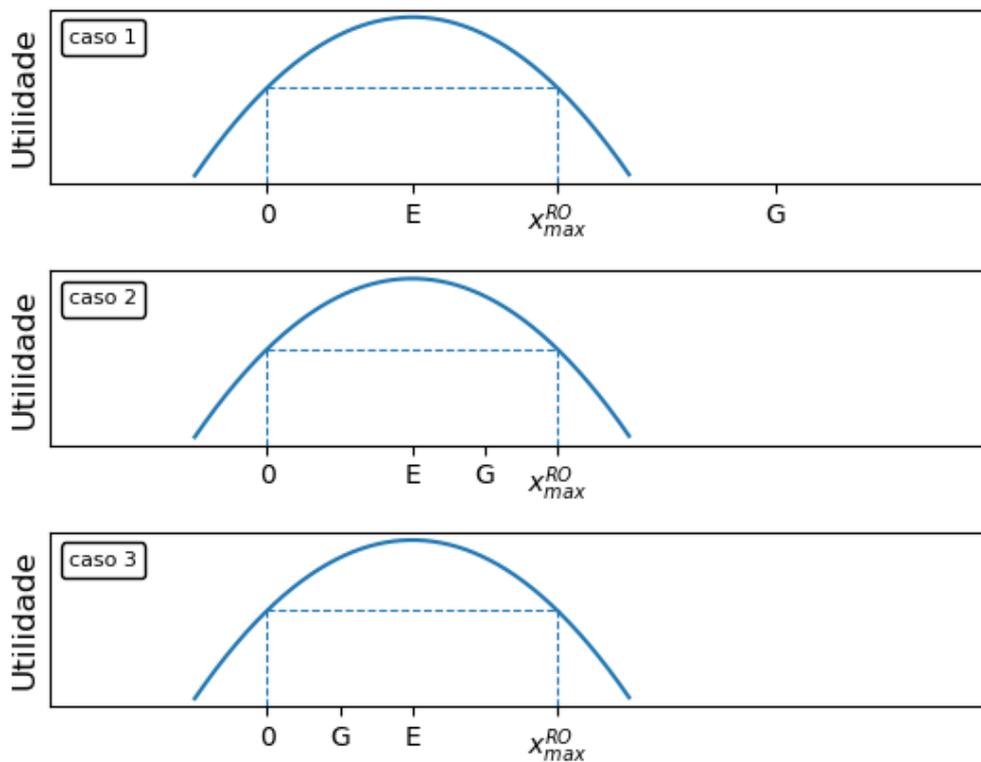
2.2.1 Referendos obrigatórios

Iniciaremos apresentando o modelo de Matsusaka (2018b) sobre referendos obrigatórios. A figura ?? exemplifica a situação onde, tanto o ponto ideal do eleitor quanto o do

³ O *status quo* pode ser a ausência de qualquer política relacionada ao assunto.

governo estão a direita do *status quo*. Se não houver referendo o governo escolhe o seu ponto ideal $x = G$. Caso contrário o governo propõe uma política x_G que será sujeita a aprovação. Se a proposta do governo for rejeitada, a política reverte ao *status quo* $x = 0$. O eleitor aprovará a proposta do governo apenas se ela gerar utilidade maior do que o *status quo*.

Figura 1 – Modelo para referendos obrigatórios



No primeiro caso, o eleitor vai preferir qualquer proposta na região $(0, x_{max}^{RO})$ ⁴, essa seria a região de aceitação que compele o governo a propor uma política dentro dessa mesma região para evitar a rejeição. Como nesse caso o G está a direita de x_{max}^{RO} o governo irá propor justamente este ponto x_{max}^{RO} , visto que está mais próximo do ponto ideal do governo sem correr o risco de ser rejeitado pelo eleitor. No segundo caso, como o ponto ideal do governo está dentro da região de aceitação do eleitor, o referendo obrigatório não tem efeito nenhum, o governo propõe $x = G$ e a política é aceita pelo eleitor. No terceiro caso, onde o ponto ideal do governo está mais próximo do *status quo* do que o ponto ideal do eleitor, o referendo obrigatório também não tem impacto, o eleitor irá aceitar a proposta do governo.

⁴ x_{max}^{RO} é o ponto máximo para o referendo obrigatório em que a utilidade é no mínimo igual ao *status quo*, ou seja, $u(x_{max}^{RO}) = u(0)$.

Esse exemplo demonstra algumas características do referendo obrigatório. Em primeiro lugar, ainda que dê poder ao eleitor, ele não é capaz de levar o resultado até o seu ponto ideal. O motivo disso é que o governo controla a agenda o que o permite agir estrategicamente para levar o resultado o mais próximo possível do ponto G . Em segundo lugar, mesmo que não tenha controle total sobre o resultado, a política escolhida estará (mesmo que fracamente) mais perto do ponto ideal do eleitor do que se não houvesse o referendo obrigatório. Em terceiro lugar, o referendo tem efeito mesmo que a política não tenha sido rejeitada, já que, como no primeiro caso, o governo levará em consideração a preferência do eleitor a fim de evitar uma rejeição nas urnas. Portanto, o efeito do referendo obrigatório não pode ser analisado apenas pelas propostas que vão a votação. Podem haver políticas que não são propostas pelo simples fato de que jamais passariam no voto popular.

Por fim, esse modelo prevê uma direção clara para efeitos de política. Ao se rejeitar propostas a política retorna ao ponto $x = 0$, ou seja, nada acontece, então o referendo obrigatório, geralmente, reduz o valor de x , comparado ao sistema puramente representativo. Situações como aprovação para novos gastos, como na Suíça, ou para novos empréstimos, como nos EUA, reduzirão as despesas e endividamento médios respectivamente.

Para exemplificar o modelo utilizarei de uma situação hipotética baseada em uma política efetivamente aplicada no Brasil recentemente, a reforma trabalhista. Supondo que as preferências são similares à figura, onde o *satus quo* seria a legislação anterior, o eleitor médio tem o seu nível ótimo de utilidade em um ponto onde algumas mudanças são feitas, por exemplo uma diminuição da burocracia sem abrir mão de todos os direitos, enquanto governo tem o seu nível ótimo de utilidade na proposta que foi apresentada⁵.

Adicionando o referendo obrigatório à essa situação o governo passa a ter de considerar a preferência do eleitor médio e até onde ele estaria disposto a abrir mão de direitos em prol de menor burocracia. Caso o governo mantivesse a proposta no seu ponto ideal, ela seria rejeitada e a legislação anterior seria mantida. O governo, então, proporia uma legislação viável de passar nas urnas, sem tantos direitos a menos.

2.2.2 Referendos por petição

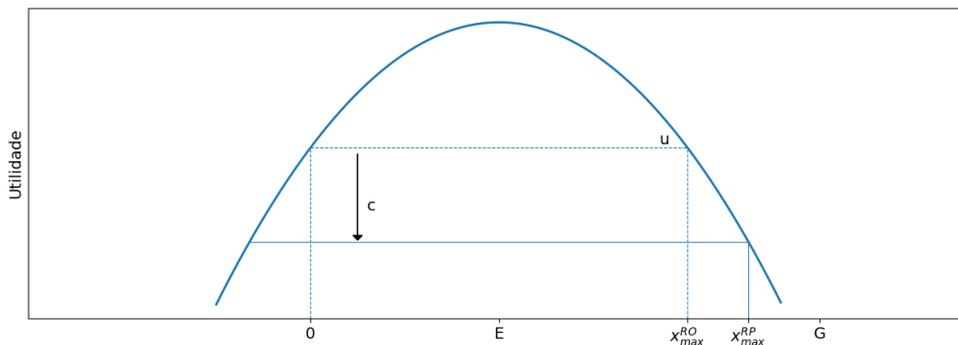
Referendos por petição tem efeito similar ao referendo obrigatório. A diferença é que agora há um custo $c > 0$ para se exigir uma votação e um terceiro ator: um grupo de interesse que pagaria o custo. Esse custo representa gastos de dinheiro e tempo associados ao recolhimento de assinaturas para a petição.

A figura ?? ilustra a configuração de preferências para este caso. A região de

⁵ Essa hipótese provavelmente não é próxima da realidade, visto que mesmo em um ambiente de democracia puramente representativa o governo leva em consideração as preferências do eleitor, o nível ótimo do governo estaria ainda mais a direita.

aceitação do referendo por petição é maior do que no referendo obrigatório, visto que o custo para realizar uma petição reduz a utilidade total de quem a realiza. O nível de utilidade para reverter a política ao *status quo* é $u(0) - c$, devido ao custo necessário para realizar a votação, ou seja, o custo necessário para pedir um referendo reduz a utilidade de quem arca com esse custo, logo o grupo de interesse só vai apresentar a petição caso a utilidade se mantenha acima de $u(0) - C$. O mesmo nível de utilidade pode ser obtido por uma política que resolva $u(x) = u(0) - c$, indicada como x_{max}^{RP} na figura. Como $x_{max}^{RO} < x_{max}^{RP}$, o governo é capaz de impedir um referendo por petição com uma política menos moderada que no caso do referendo obrigatório. À exceção da graduação, a previsão sobre os efeitos nas políticas do referendo por petição é similar ao do referendo obrigatório.

Figura 2 – Modelo para referendos por petição



Trazendo novamente o exemplo hipotético brasileiro da reforma trabalhista. Neste caso o governo poderia propor uma legislação mais próxima do seu ponto ideal, visto que para rejeitá-la, primeiro haveria um custo para chamar um referendo. Contudo, o governo não seria capaz de levar totalmente ao seu ponto ideal, levaria até o ponto onde não seria vantajoso para que algum grupo de interesse arcasse com os custos de chamar um referendo.

2.2.3 Iniciativas

A diferença entre as iniciativas e os referendos ocorre na proposição da política. A proposta vem da população, através da coleta de assinaturas. Isso retira do governo o monopólio sobre a agenda, dando mais poder a população que pode não apenas rejeitar uma proposta, levando a política de volta ao *status quo*, mas também propor uma política no seu ponto ideal, $x = E$.

Os legisladores em estados que permitem iniciativas sabem da possibilidade de que grupos de interesse apresentem propostas em resposta as ações do legislativo. Caso os eleitores prefiram a proposta apresentada por esses grupos de interesse, essa iniciativa substitui a legislação atual e se torna lei. Portanto, os legisladores tentarão antecipar a

atuação desses grupos de interesse, assim como a preferência do eleitor, propondo políticas que não sofreriam objeção desses grupos ou que estariam mais próximas das preferências do eleitor médio (GERBER, 1996).

O modelo teórico se torna então um jogo sequencial. Primeiro o governo propõe uma política, levando em consideração a possibilidade de uma futura iniciativa e depois o eleitor, ou um grupo de interesse, pode escolher, a um custo $c > 0$, sobrepor essa política propondo outra política em seu ponto ideal. Como no caso do referendo por petição, os custos envolvem gastos de dinheiro e tempo envolvidos na coleta de assinaturas.

Conforme a figura 3, o governo (vermelho) apresenta uma proposta G ou não propõe nada, 0, a seguir um grupo de interesse (verde) pode escolher pagar o custo para apresentar uma proposta I , voltar ao *status quo*, 0, ou não pagar o custo. No caso em que o governo propôs G , um grupo de interesse pode: a) não pagar o custo, o que levaria a aprovação da proposta G ; b) pagar o custo e apresentar uma proposta I ; e c) pagar o custo e apresentar uma proposta que retorne ao *status quo*. Nos casos (a) e (b) cabe ao eleitor (azul) decidir entre as propostas G e I e G e 0 respectivamente. No caso em que o governo não propõe nada, o grupo de interesse ainda pode pagar o custo e apresentar uma proposta I , caso o faça o eleitor escolhe entre I e 0. Caso contrário, o *status quo* se mantém.

O governo sabe disso, portanto atuará de forma a evitar que as iniciativas sejam propostas. De forma mais sintética, utilizando-se de apenas dois atores, governo e eleitores, Matsusaka (2018b) apresenta graficamente as iniciativas conforme a figura ???. Pressupondo que o governo proponha uma política no seu ponto ideal, $x = G$. O eleitor proporá uma iniciativa caso $u(E) - c > u(G)$. Sabendo disso, o governo fará uma proposta mais moderada e que desincentive a iniciativa. O governo proporia uma política x_1 que resolva $u(E) - c = u(x_1)$. No primeiro caso, onde $E < G$, o equilíbrio se encontraria em $x = \min\{x_1, G\}$. No segundo caso, onde $E > G$, o equilíbrio se daria em $x = \max\{x_2, G\}$.

Assim como os referendos obrigatórios, as iniciativas tem como efeito de levar os resultados das políticas votadas para mais perto do ponto ideal do eleitor médio. A distância para este ponto ideal aumenta conforme aumente os custos para se propor uma iniciativa (MATSUSAKA, 2018b). As iniciativas também tem um efeito indireto, pois os governos ajustam as suas propostas antecipando a possibilidade de iniciativas contrárias, ou seja, mesmo que não sejam feitas proposições, os governos ajustam suas políticas (GERBER, 1996; MATSUSAKA, 2018b). Isso implica que do ponto de vista empírico, não é possível analisar o impacto das iniciativas apenas observando as que foram de fato propostas (MATSUSAKA, 2018b).

Ao contrário do referendo obrigatório, não há como prever uma direção clara para o resultado das iniciativas sem que assumam algumas informações extras. Dependendo de onde o ponto ideal de governos e eleitores estão, o efeito será sempre na direção do

Figura 3 – Jogo sequencial para uma proposta de iniciativa

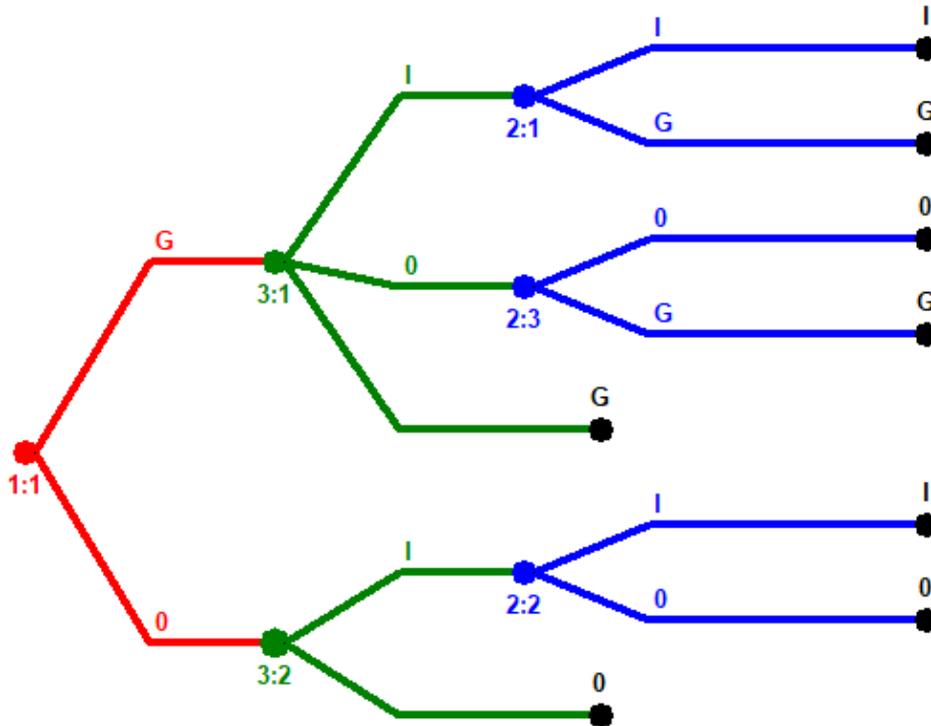
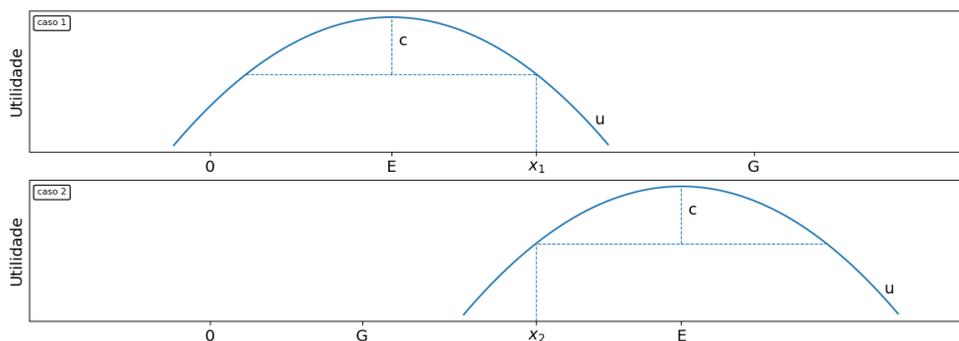


Figura 4 – Modelo para iniciativas



eleitor. Na figura ??, no primeiro caso a política escolhida será um pouco "menor" do que se não existissem iniciativas. Já no segundo caso, seria um pouco "maior". O segundo caso é inexistente no referendo obrigatório, pois o eleitor é indiferente entre $x = 0$ e $x = G$, porém com as iniciativas o eleitor pode propor diretamente o ponto $x = E$, caso o governo não proponha uma política $x = x_2$ (MATSUSAKA, 2018b).

Isso implica, por exemplo, que pode haver casos onde o eleitor prefira gastos públicos

maiores do que o governo, levando a um aumento do gasto público com a presença de iniciativas.

2.2.4 Os custos da petição

Os custos, $c > 0$, existentes tanto nos referendos por petição, quanto nas iniciativas são bastante relevantes para os efeitos desses mecanismos. Se em um estado são necessários que 10% dos eleitores da última eleição assinem, que essas assinaturas sejam dispersas geograficamente e que sejam recolhidas em 60 dias, enquanto em outro estado são necessários 5% dos eleitores, sem necessidade de dispersão geográfica e tempo ilimitado para o recolhimento de assinaturas, é esperado que o poder da população seja diferente em cada um. De fato, quanto maior esse custo, menor são o número de iniciativas implementadas (MATSUSAKA; MCCARTY, 2001) e podem inclusive condicionar o efeito das iniciativas (MATSUSAKA, 1995; MATSUSAKA, 2000). Além das questões formais burocráticas, há ainda um custo monetário envolvido com elas, na Califórnia, por exemplo, esse custo monetário pode chegar a US\$ 1 milhão (MATSUSAKA, 2018b). Portanto o custo tem um efeito indireto que necessita ser desenvolvido pela teoria.

Em resumo, o processo de um iniciativa não é similar no Oregon e no Maine, e para modelar os impactos das iniciativas nas políticas estaduais com precisão, nós devemos levar essa diferença em consideração (BOWLER; DONOVAN, 2004).

Nesse sentido, Bowler e Donovan (2004) desenvolvem dois índices, um para medir a dificuldade de se implementar uma iniciativa, o Índice de Dificuldade de Qualificação⁶, que vai de 0 a 6, e outro para medir a dificuldade do governo em mudar essa política no futuro, o Índice de Isolamento Legislativo⁷, que vai de 0 a 9. Os índices são construídos da seguinte maneira:

Índice de Dificuldade de Qualificação, quanto maior o valor mais difícil é propor uma iniciativa. Soma-se um ponto se o estado:

- Permite apenas iniciativas relacionadas a leis ou apenas relacionadas a emendas constitucionais;
- Limita o tempo para recolhimento de assinaturas;
- Exige distribuição geográfica das assinaturas;
- Exige proporção de assinaturas entre 7% e 10% dos eleitores;
- Exige proporção de assinaturas superior à 10% dos eleitores;

⁶ *Qualification Difficulty Index*

⁷ *Legislative Insulation Index*

- Restringe sobre assuntos que podem ser alvos de iniciativas.

Índice de Isolamento Legislativo, quanto maior o valor mais fácil é para o legislativo modificar políticas aprovadas através de iniciativas. Soma-se um ponto se o estado:

- Tem uma regra de apenas um assunto por iniciativa;
- Impõe limites quanto ao que uma iniciativa pode conter;
- Restringe iniciativas que envolvam questões fiscais;
- Permite ao legislativo emendar ou revogar uma lei aprovada por iniciativa;
- Permite ao legislativo revogar leis aprovadas por iniciativas sem período de espera;
- Permite ao legislativo revogar leis aprovadas por iniciativas sem maioria absoluta;
- Não permite iniciativas para emendas à constituição;
- Permite iniciativas diretas e indiretas;
- Permite apenas iniciativas indiretas.

2.2.5 Preferências

A teoria sugere que os mecanismos de participação direta da população possibilitariam levar o resultado de políticas públicas mais próximo das preferências da população em geral do que no caso em que esses mecanismos estariam ausentes. O problema aqui consiste em como saber as preferências dos eleitores. Estas podem inclusive mudar durante o processo, devido a maior informação recebida através de debates e propagandas. Há também o problema geográfico, é muito difícil comparar países com relação aos efeitos sobre a democracia direta devido ao fato de que esses efeitos se relacionam com questões institucionais de cada país. Tendo isso em mente, a Suíça, país onde há democracia direta em todos os níveis de governo, é pouco útil para análise dos efeitos da democracia direta devido ao fato de a possuir em quase todas as regiões. Resta, portanto, os Estados Unidos. Contudo as pesquisas sobre preferências de qualquer tipo são geralmente nacionais e fazê-las a nível estadual para cada estado não é factível devido ao custo elevado. Por isto, alguns trabalhos utilizam métodos para se obter preferências estaduais a partir de pesquisas nacionais.

Wright, Erikson e McIver (1985) utilizam dados de uma pesquisa por telefone realizada em conjunto pelo *New York Times* e a *CBS News*, onde os entrevistados

respondem se se consideram mais conservadores, mais liberais ou moderados⁸ no período de 1976 a 1988 e, a partir disso, aplica um índice criado para ordenar os estados americanos em mais ou menos liberais. Camobreco (1998) utiliza esse índice em um estudo para verificar se estados com a existência de iniciativas correspondem melhor a ideologia do eleitor médio em questões como taxaço e gasto público. Porém a preferência do eleitor médio de cada estado neste trabalho é inferida, segundo o autor: "Eu espero de estados mais liberais que taxem e gastem mais do que estados conservadores"(CAMOBRECO, 1998).⁹

Arceneaux (2002) utiliza um método similar para determinar as preferências dos cidadãos em relação a possibilidade de aborto. O autor utiliza uma pesquisa realizada pelo *General Social Survey* de 1974 a 1998 quanto a opinião das pessoas sobre o aborto, desagregada em 40 estados americanos por Brace et al. (2002). A vantagem deste caso é que não é necessário inferir a preferência, visto que a pesquisa pergunta diretamente sobre o tema.

Portanto, é difícil saber as preferências dos cidadãos sobre todas as políticas postas em votação. Além disso, quanto mais heterogênea for a população, ou seja, pessoas de diferentes etnias, raças, se há muitos imigrantes, etc, mais difícil é saber essas preferências (MATSUSAKA, 2005a). Por isso, previsões acertadas quanto ao resultado de políticas onde há a possibilidade de iniciativas são difíceis e nem sempre os governos evitam a proposição de iniciativas.

2.3 A democracia direta nos Estados Unidos

Os mecanismos de democracia direta são bastante utilizados nos Estados Unidos, ainda que não existam à nível federal.

Dos 50 estados americanos:

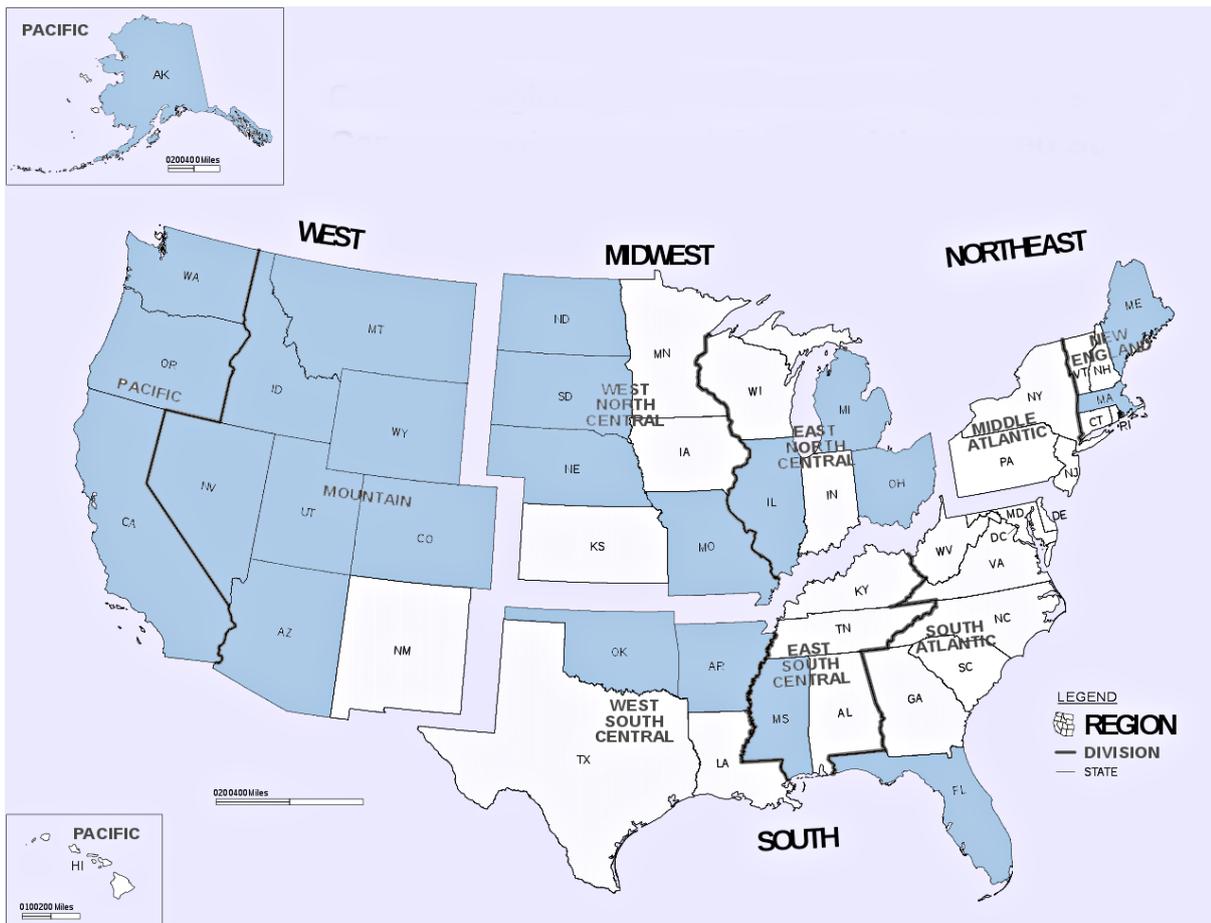
- apenas o Delaware não exige referendo obrigatório para mudanças constitucionais (IRI, 2018d);
- 30 exigem referendo obrigatório para aumento de dívida pública estadual (IRI, 2018d);
- 23 estados permitem referendos por petição (IRI, 2018d);

⁸ Traduzido de "*conservative*", "*liberals*" e "*moderate*". O conceito "*liberal*" nos EUA tem um significado diferente do que é utilizado no resto do mundo, nos EUA ele se refere a pessoas mais liberais nos costumes, que defendem que cada um deve poder escolher o que fazer da sua vida, em oposição aos conservadores. Em geral são a favor da possibilidade de aborto e da legalização das drogas, por exemplo. Diferente de como o conceito "*liberal*" é utilizado no Brasil, onde está atrelado a questão econômica e não necessariamente aos costumes.

⁹ *I expect liberal states to tax and spend more than conservative states.*

- 18 estados permitem proposição de iniciativas para mudanças constitucionais, 16 de forma direta (IRI, 2018c);
- 21 estados permitem proposição de iniciativas para projetos de leis, 12 apenas de forma direta, 7 apenas de forma indireta e 2 tanto de forma direta quanto indireta (IRI, 2018c).

Figura 5 – Estados que permitem iniciativas



Fontes: *US Census Bureau e Initiative & Referendum Institute*

A figura 5 apresenta o mapa do país, separados por regiões e divisões, segundo o *US Census Bureau*. Os estados coloridos em azul são os que permitem iniciativas. Observando a figura fica claro que a permissão de se propor iniciativas é uma instituição típica do oeste americano (11 de 13 estados, contando Alasca e Havaí), com alguma aderência do meio-oeste (8 de 13 estados), pouca aderência do sul (4 de 16 estados) e quase nenhuma aderência no nordeste (2 de 8 estados).

As regras para a coleta de assinaturas e capacidade de cada legislativo em interferir nas iniciativas também variam de estado para estado (IRI, 2018b). A tabela 1 apresenta os índices de qualificação e isolamento legislativo de *Bowler e Donovan (2004)* para os estados americanos, que mostra essa variação.

Tabela 1 – Índices de qualificação de iniciativas e isolamento legislativo

Índice de dificuldade de qualificação		Índice de isolamento legislativo	
Oregon	0	Califórnia	1
Califórnia	1	Arkansas	2
Colorado	1	Arizona	3
Dakota do Norte	1	Michigan	3
Arkansas	2	Dakota do Norte	3
Ohio	2	Oregon	3
Michigan	2	Colorado	4
Dakota do Sul	2	Idaho	4
Idaho	2	Oklahoma	4
Arizona	3	Dakota do Sul	4
Washington	3	Utah	4
Oklahoma	3	Washington	4
Montana	3	Flórida	5
Missouri	3	Illinóis	5
Massachusetts	3	Nevada	5
Utah	3	Alasca	6
Nebraska	4	Missouri	6
Maine	4	Montana	6
Nevada	4	Nebraska	6
Flórida	4	Ohio	6
Illinóis	4	Mississípi	7
Alasca	5	Maine	8
Mississípi	5	Massachusetts	8
Wyoming	6	Wyoming	9

Nota: Para o índice de qualificação, números maiores significam maior dificuldade para propor iniciativas. Para o índice de isolamento legislativo, números maiores significam maior facilidade para os legisladores mudarem medidas aprovadas pelos eleitores, portanto, mais isolados eles estão de seus efeitos.

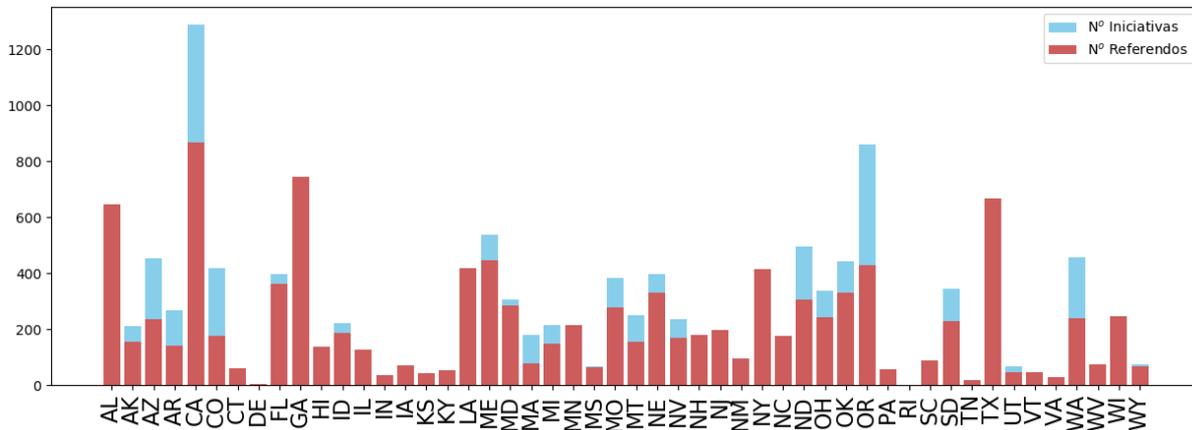
Fonte: [Bowler e Donovan \(2004\)](#)

A figura 6 mostra o número de referendos e iniciativas colocados em votação para cada estado. O estado da Califórnia é o que mais utilizou estes mecanismos, 1288 vezes, de 1886 até 2016, sendo 420 iniciativas e 868 referendos. Em seguida vem o Oregon, com 862 no total, sendo 435 iniciativas e 427 referendos. Depois vem três estados que não permitem iniciativas, Geórgia, Texas e Alabama, com 745, 668 e 647 referendos respectivamente.

2.4 Evidências empíricas dos efeitos da democracia direta

Desde os trabalhos de [Romer e Rosenthal \(1979\)](#), [Gerber \(1996\)](#) e [Matsusaka e McCarty \(2001\)](#), que assentaram as bases teóricas sobre os efeitos da democracia direta, uma variedade de trabalhos empíricos foram realizados para mensurar esses efeitos. Há três focos principais desta literatura empírica: o primeiro é avaliar se as políticas que resultam

Figura 6 – Número de referendos e iniciativas colocados em votação por estado de 1795 à 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Initiative & Referendum Institute*.

do processo direto através de iniciativas são mais próximas do que a população prefere em relação ao processo puramente representativo, visto que não há um sentido esperado no resultado deste mecanismo teoricamente; o segundo é avaliar se o processo direto resulta em menores gastos por parte dos governos; e o terceiro é avaliar se políticas específicas são mais ou menos aceitas com a existência de mecanismos de democracia direta. Há outros estudos que serão destacados aqui, mas que não configuram um grupo típico de estudo de democracia direta. No terceiro capítulo serão destacados resultados empíricos em que se possa configurar expansão ou retração das capacitações dos indivíduos.

A estratégia geralmente utilizada na literatura é comparar jurisdições (estados ou municípios) com e sem democracia direta. Desse modo as jurisdições sem democracia direta servem como contrafactual, ou seja, qual seria o resultado caso não houvesse o mecanismo de democracia direta analisado. A diferença entre essas jurisdições é interpretada como o efeito do mecanismo (MATSUSAKA, 2018b).

O modelo econométrico geralmente utilizado segue a seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha + \beta D_{it} + \gamma X_{it} + \mu_{it} \quad (2.1)$$

Onde i se refere a jurisdição, t ao tempo e α , β e γ são parâmetros à serem estimados. Y_{it} é a variável que mede o resultado da política, tais como o gasto público de determinada jurisdição, ou se o aborto é legalizado. A variável D_{it} pode ser uma *dummy* em que $D_{it} = 1$ significa que a jurisdição possui determinado mecanismo de democracia direta e $D_{it} = 0$ o contrário, ou um vetor descrevendo dimensões institucionais. X_{it} são variáveis de controle.

2.4.1 Referendos e política fiscal

A teoria sobre referendos prevê redução dos gastos fiscais em regiões onde são obrigatórios. Sem tal mecanismo o governo não teria impedimentos que contrariassem as suas preferências quanto à políticas que gerassem novos gastos. Com a existência de um referendo obrigatório, várias políticas seriam negadas pela população, reduzindo assim o gasto em relação à regiões sem essa obrigação.

A evidência empírica é absolutamente consistente com a previsão. [Feld e Matsusaka \(2003\)](#), [Funk e Gathmann \(2011\)](#) e [Funk e Gathmann \(2013\)](#) realizaram estudos nos cantões suíços quanto a novos gastos do governo em cantões com referendos obrigatórios para aprovar esses gastos. Em todos há diminuição do gasto fiscal, 19%, entre 8% e 13% e entre 12% e 14% de redução em cada estudo, respectivamente. [Galletta e Jametti \(2015\)](#) realizaram estudo para os municípios suíços, o resultado é similar, com uma característica importante, referendos obrigatórios à nível cantonal tem como efeito um aumento no gasto municipal em municípios que não possuem o mesmo mecanismo. Nos municípios que possuem referendos obrigatórios esse gasto por parte do governo municipal é eliminado. Isto sugere a necessidade de se criar esses mecanismos em todos os níveis de governo, para que eventuais reduções de gastos em níveis superiores não resultem em elevação de gastos em níveis inferiores, afastando o resultado prático da preferência do eleitor¹⁰.

[Ebdon \(2000\)](#) e [Nguyen-Hoang \(2012\)](#) realizaram estudos sobre os gastos nos distritos escolares do estado de Nova Iorque, ambos compararam distritos onde o orçamento escolar passava por referendo para ser aprovado com distritos em que isso não ocorria. O resultado de ambos estudos apontam uma redução dos gastos, 5,5% no primeiro e 2% no segundo. Um dado importante é que, caso o orçamento fosse rejeitado, o distrito poderia ainda manter um orçamento contingencial, nesse orçamento seria possível manter gastos ligados diretamente a fatores instrucionais, como o salário dos professores. Os eleitores só tinham controle explícito sobre os fatores não diretamente instrucionais. Segundo [Ebdon \(2000\)](#), no estado do Oregon, onde também há referendos obrigatórios sobre orçamentos escolares, sem a possibilidade de um orçamento contingencial, os eleitores estariam dispostos a aceitar um orçamento acima do que de fato queriam para evitar consequências danosas ao funcionamento das escolas. Neste sentido, os eleitores de Nova Iorque teriam maior capacidade de influenciar as decisões quanto ao orçamento, já que a rejeição não implicaria em suspensão das aulas ou outra situação não desejada.

[McEachern \(1978\)](#), para o ano de 1974, [Bohn e Inman \(1996\)](#), para o período de 1970-91 e [Kiewiet e Szakaty \(1996\)](#), para o período de 1961-90, estudam se os referendos obrigatórios para que governos incorram em novas dívidas reduzem as dívidas dos estados americanos. [McEachern \(1978\)](#) encontra redução significativa da dívida nos estados com

¹⁰ To effectively tame the Leviathan all levels of government involved in the public good provision should present some degree of direct democracy. (GALLETTA; JAMETTI, 2015, p.10)

referendo obrigatório. [Kiewiet e Szakaty \(1996\)](#) encontram como resultado uma redução média de 10% para os mesmos estados no período analisado. Já [Bohn e Inman \(1996\)](#) encontram um aumento médio de 44% do superávit fiscal para os mesmos estados no período analisado no estudo, o que significa no mínimo que há redução do crescimento da dívida.

Para os municípios suíços em 1990, a redução da dívida relacionada aos referendos também é substancial segundo dois estudos de [Feld e Kirchgässner \(1999, 2001\)](#), variando entre 15% e 25%. Essa redução vem através de redução de gastos e aumento de receitas, inclusive com aumento de impostos. [Feld, Kirchgässner e Schaltegger \(2011\)](#) realizam outro estudo para o ano de 2004 e os resultados são similares, com redução da dívida entre 13% e 19%.

[Blume, Müller e Voigt \(2009\)](#), para a década de 1990, e [Blume e Voigt \(2012\)](#) para o ano de 2008, realizam estudos comparando países. No primeiro estudo, 45 países são analisados, no segundo 94. Quaisquer assuntos alvos de referendos foram analisados. Os estudos tem como resultado consistente que países que utilizavam referendos obtinham superávits fiscais maiores.

2.4.2 Iniciativas e política fiscal

Ao contrário dos referendos, a teoria não sugere uma direção clara para as iniciativas. Se o governo for mais propenso a gastos do que o eleitor médio as iniciativas reduziriam o gasto em comparação à jurisdições sem esse mecanismo. Caso contrário, se o eleitor médio desejar mais gastos públicos do que o governo está propenso a realizar, a teoria sugere que haverá um aumento dos gastos. Relação similar acontece com as receitas no caso de aumento ou redução de impostos, por exemplo. Portanto, para se prever qualquer efeito das iniciativas é necessário saber as preferências do eleitor médio e do governo e as suas posições relativas. Espera-se que não exista uma direção determinada para a relação entre iniciativas e políticas fiscais.

Contudo, a literatura empírica recente revela uma direção sistemática, dependendo do nível de governo. Nos estados americanos onde há iniciativas, os gastos e as arrecadações de impostos são menores. Na Suíça, todos os cantões possuem iniciativas, porém quanto mais fácil é propor uma iniciativa, menores são os gastos e arrecadação. Isso sugere uma relação consistente à nível estadual entre iniciativas e política fiscal, as iniciativas tenderiam a reduzir gastos e arrecadação. Nas cidades essa situação se inverte, onde há a possibilidade de iniciativas os gastos são maiores e esse resultado se faz presente em estudos nos EUA e Alemanha.

Para os estados americanos [Matusaka \(1995, 2008\)](#) analisa os períodos de 1960-90 e 1970-2000. Em ambos estudos a presença de iniciativas reflete em diminuição de gastos e

receitas públicas. Merrifield (2000), analisando os de 1981, 1986 e 1991 também encontra redução dos gastos públicos e Primo (2006), para o período 1969-2000 encontra o mesmo resultado. Ainda à nível estadual, Feld e Matsusaka (2003) encontram redução dos gastos públicos nos cantões suíços para o período de 1980-98, Freitag e Vatter (2006) redução das receitas no período 1990-2000 e Funk e Gathmann (2011) redução de gastos e receitas para um extenso período de 1890 à 2000.

Para os municípios americanos Zax (1989) encontra aumento do gasto público para o ano de 1982. Farnham (1990) não encontra mudança significativa para o mesmo ano. Matsusaka (2008) encontra maiores gastos e receitas para o período de 1982-97 e Primo (2010) mais gasto público municipal para o ano de 2000. Blume, Döring e Voigt (2011) analisam municípios alemães no período 1970-2005 e encontram maior gasto público e Asatryan (2016) encontram maiores gastos e receitas nos municípios alemães para o período de 2002-09.

Como a teoria não prevê uma direção sistemática dos efeitos das iniciativas, Matsusaka (2000, 2008) analisa também o período de 1902-42 nos estados americanos e Funk e Gathmann (2011) o período de 1809-1959 para os cantões suíços. O resultado encontrado no período é aumento dos gastos e receitas nos estados americanos e redução dos gastos nos cantões suíços. Esse resultado para os EUA sugere que o efeito pode se inverter e Matsusaka (2008) sustenta que é justamente a mudança relativa das preferências entre governo e eleitores que causa essa mudanças. Para o período de 1902-42 os eleitores provavelmente queriam mais serviços que exigiam gastos públicos do que os governos estavam dispostos a realizar, enquanto para os períodos mais recentes a situação teria se invertido.

Alguns estudos tentaram categorizar os gastos públicos ao analisar os efeitos das iniciativas. Feld, Fischer e Kirchgässner (2010) encontram como resultado que as iniciativas tem como efeito a redução de gastos não relacionados ao bem-estar e um aumento nos que são relacionados ao bem-estar, para os cantões suíços no período de 1980-98. Esse gasto é substancialmente afetado pelo número de assinaturas necessárias para se propôr uma iniciativa. Quanto mais difícil for propô-las, menor são os efeitos das iniciativas.

Blume, Müller e Voigt (2009) encontram um aumento nos gastos com bem-estar em países que possuem iniciativas, na década de 1990, mas o resultado não é estatisticamente significativo. Blume e Voigt (2012) refazem o estudo para países e encontram novamente um aumento nos gastos com bem-estar, porém novamente não estatisticamente significante.

Contudo, os estudos focam no gasto público. A literatura carece ainda de efeitos no bem-estar, já que o gasto público é um meio de atingi-lo, nem sempre, porém, suficiente.

2.5 Resumo do capítulo

Este capítulo inicia apresentando o conceito de democracia direta, que engloba qualquer formulação de políticas em que os cidadãos tem em suas mãos decidir se aprovam ou não (MATSUSAKA, 2018b). A partir desse conceito foram definidos e apresentados os referendos e as iniciativas como alvos da avaliação do trabalho, devido a possibilidade desses mecanismos específicos serem aplicados em larga escala, como grandes cidades e estados. A diferença fundamental entre os dois mecanismos é que, nas iniciativas há a possibilidade de que os próprios cidadãos apresentem propostas de políticas (MATSUSAKA, 2018b). Então foram apresentadas as teorias sobre os efeitos destes mecanismos.

A teoria sugere que os referendos tem como efeito a redução do resultado de qualquer política (MATSUSAKA, 2018b). Se estudamos os gastos públicos, eles serão reduzidos caso sejam necessários referendos para a sua aprovação. Se estudamos a cobrança de impostos, idem, menos impostos serão cobrados. Porém, se não houver referendos em todas as esferas é possível que o efeito seja, por exemplo, a mudança dos gastos da esfera estadual para a municipal. As iniciativas, por outro lado, não tem um efeito previsível. O resultado da política depende das posições relativas entre representantes e eleitores na hora de sua formulação (GERBER, 1996; MATSUSAKA; MCCARTY, 2001). Por exemplo, se os eleitores demandarem alguma política específica e o legislativo não apresentar propostas, é possível aos eleitores apresentar e aprovar propostas eles mesmos, apressando o processo.

A literatura apresenta resultados em conformidade com a teoria. Para questões fiscais os referendos diminuem tanto os gastos públicos, quanto as receitas através dos impostos. Já as iniciativas, em aparente contradição com a teoria, apresentam direção sistemática nos estudos para anos recentes, ainda que direções opostas para estados e municípios. Contudo, ao estudar o início do século XX, Matsusaka (2008) encontra resultados em direção diferente dos encontrados para os anos recentes. Isso pode ser um indício que as posições relativas entre representantes e eleitores tenham mudado de um momento para o outro. O que confirmaria a teoria.

Este capítulo concluí que a democracia direta tem efeito claro sobre o resultado de formulação de políticas. Tantos os referendos quanto as iniciativas influenciam esses resultados e influenciam os próprios representantes. Os estudos até o momento também confirma a teoria. Contudo, o foco da literatura está principalmente na questão fiscal. Poucos estudos empíricos tentaram encontrar efeitos no bem-estar da população e apenas um tem resultado estatisticamente significativo.

3 Democracia direta e a Abordagem das Capacitações

Neste capítulo será avaliado se o potencial da democracia direta, para o desenvolvimento humano, apresentado na [seção 1.3](#) é condizente com a experiência empírica. Para tal, serão expostos casos em que há indícios desse potencial. O objetivo não é descobrir uma tendência ou regra "natural" para a democracia direta, no sentido de que experiências de democracia direta sempre resultariam no cumprimento deste potencial. Mas demonstrar de forma clara que este potencial de fato existe. Mesmo que sejam necessários ajustes institucionais ou um ideal de justiça bem definido socialmente para que os resultados das experiências sejam o da ampliação dos papéis da democracia e, conseqüentemente, da expansão das capacitações. Demonstrar que esse potencial existe de fato cria um caminho para debates futuros, tanto sobre democracia direta, quanto para a abordagem das capacitações. A análise também se preocupará com o potencial negativo da democracia direta.

O capítulo se estrutura em duas partes, seguidas de considerações finais. Inicialmente, na [seção 3.1](#), será analisado se o potencial de ampliar os papéis instrumental e construtivo, apresentados no [Capítulo 1](#), se faz presente em alguma experiência de democracia direta. Em seguida, será analisado o impacto das iniciativas nas questões relacionadas à direitos civis nos EUA. Ainda que ampliação de direitos não implica necessariamente em expansão das capacitações, pois o direito formal não basta não implica em realização, não ter sequer o direito impede na prática capacitações relacionadas à eles ([SEN, 2005](#); [NUSSBAUM, 1997](#)).

3.1 Democracia direta e a ampliação dos papéis instrumental e construtivo

Um dos potenciais efeitos da democracia direta discutido na [seção 1.3](#) seria a ampliação dos papéis da democracia para [Sen \(2000\)](#). São vários os exemplos que sustentam empiricamente essa hipótese.

Em 1979 os cidadãos suíços votaram em um referendo sobre acabar com a utilização de energia nuclear no país. A proposta se preocupava com as questões de segurança que envolviam a produção de energia por este meio e foi rejeitada por 51,2% dos votos. Mesmo com a rejeição a iniciativa gerou um debate sobre os riscos da energia nuclear que não aconteceu em outros países europeus na época. Na Alemanha, por exemplo, o debate foi

evitado devido ao apoio de todos os partidos a utilização da energia nuclear. Em 1989 outra iniciativa propôs a eliminação do exército suíço. Ainda que derrotada nas urnas, essa iniciativa recebeu 35,6% de votos favoráveis, demonstrando aos governantes que havia uma significativa insatisfação entre os cidadãos suíços quanto ao papel do exército no país. Essa informação gerou um choque na auto-percepção dos suíços e logo depois concessões aos que se opunham ao exército, como a possibilidade de prestar serviços comunitários em alternativa ao serviço militar (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2000).

De fato, as duas iniciativas foram rejeitadas pelos eleitores com a maioria seguindo o *establishment* político. É importante, contudo, olhar não apenas para o resultado do que foi adotado, mas também considerar o impacto da discussão política entre os cidadãos que precedeu a decisão. O discurso político e o debate de argumentos que o acompanharam não apenas melhorou a informação geral sobre os assuntos, mas pode ter mudado os critérios de avaliação com os quais os indivíduos julgam políticas. Ambas iniciativas mencionadas acima tiveram forte impacto nas decisões políticas futuras. A importância do exército suíço foi continuamente reduzida depois disso e as políticas ambientais da Suíça se tornaram das mais progressivas da Europa. Ambas iniciativas são também exemplos de como a democracia direta pode aumentar a informação que os representantes tem das preferências de seus representados¹ (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2000).

Em 1978, na Califórnia foi colocada em votação a proposição 13, uma iniciativa que propunha a redução de impostos (MATSUSAKA, 2005a). A vitória dessa proposição gerou um efeito em cascata e uma série de iniciativas foram posteriormente colocadas em votação em vários estados, tanto sobre assuntos ligados à redução de impostos, quanto outros assuntos variados. De fato, há uma explosão no número de iniciativas propostas a partir da década de 1975-1984 (chamada de a década da revolta dos impostos), saindo de pouco mais de 100 iniciativas propostas na década de 1965-1974, para quase 250 proposições e aumentando ainda mais nas décadas subsequentes (MATSUSAKA, 2005a). O aumento no número de iniciativas após a proposição 13 pode indicar um aprendizado sobre a própria democracia direta. É possível que perceber que até algo tão importante como a cobrança de impostos pode ser determinada diretamente pelo voto popular, tenha dado uma nova vida a democracia direta e as iniciativas particularmente, visto que nas três décadas anteriores a utilização desse mecanismo vinha diminuindo (MATSUSAKA, 2005a). A aprovação desta proposta mostrou um caminho à todos os estados com esse mecanismo².

¹ Indeed, both initiatives were rejected by voters with a majority following the proposal of the political establishment. It is important, however, to look not only at the decision that was finally adopted, but also to consider the impact of the political discussion among citizens preceding that decision. The political discourse and the accompanying exchange of arguments not only improve general information about a subject, but can lead to changes in the evaluation criteria by which individuals judge policies. Both initiatives mentioned above had a strong impact on future political decisions. The importance of the Swiss army was continually reduced afterwards, and Swiss environmental policy became one of the most progressive in Europe. Both initiatives are also examples of how direct legislation can increase the information of representatives about constituents' preferences.

² Além de demonstrar uma insatisfação da população com a carga de impostos. Mesmo estados sem iniciativas

No início da década de 1990, alguns países europeus passaram por referendos para ratificar a sua inclusão na União Europeia (UE). Em 1992 os dinamarqueses rejeitaram a entrada na UE, porém em 1993 houve um novo referendo que foi aceito e a Dinamarca passou a fazer parte da UE. Segundo [Siune, Svensson e Tonsgaard \(1994\)](#), pouca coisa mudou de um ano para o outro, mas o que mudou foi o suficiente para virar uma margem pequena que rejeitou o referendo anterior. Segundo os autores, a mudança foi de percepção quanto o que seria a UE e ao risco da perda de soberania por parte do país, tendo a mídia papel fundamental nessa mudança de percepção atuando inclusive antes do processo eleitoral de 1993. Essa interpretação dos fatos fortalece o argumento de que a democracia direta altera o debate em torno de assuntos específicos. Com a derrota do referendo a mídia dinamarquesa se esforçou em dar informações para subsidiar o voto dos cidadãos, o que talvez não o fizesse, e não o fez no primeiro referendo, caso a decisão coubesse apenas aos congressistas. Contudo, [Franklin, Eijk e Marsh \(1995\)](#) sustentam que nada disso foi determinante para o sucesso do referendo de 1993, o que determinou a vitória foi o apoio da população ao governo estabelecido, devido ao fenômeno de "lockstep", em que os resultados de referendos estão atrelados à popularidade do governo devido ao fato de que em referendos os governos geralmente apoiam o "sim". Em 1992, o governo dinamarquês não tinha grande popularidade, o que mudou em 1993 com um novo governo. Os dinamarqueses, então, por apoiarem o novo governo deram um voto de confiança na decisão do governo em participar da UE. Essa segunda interpretação poderia indicar que não haveria nenhum aprendizado, nem uma melhor obtenção de informações por parte da população com a democracia direta, porém cabe ressaltar que o apoio de governos a determinados assuntos também servem como uma sugestão e, portanto, se um assunto é apoiado por um governo com melhor credibilidade isso também é uma nova informação.

[Ebdon \(2000\)](#) realiza um estudo sobre o efeito de referendos para a aprovação do orçamento de distritos escolares no estado de Nova Iorque. O objetivo do estudo era saber se os distritos em que haviam referendos tinham gastos maiores ou menores que os que não haviam. O resultado mostra que onde o orçamento escolar passava por referendo o gasto era menor, o que pode indicar uma melhor alocação de recursos. Entretanto, um dado interessante do estudo está na comparação entre distritos de Nova Iorque e do Oregon, ambos com referendos obrigatórios. A diferença entre os dois está na forma como o resultado do referendo afeta o funcionamento das escolas. Em Nova Iorque, quando o orçamento é rejeitado, é acionado um orçamento de contingência, onde salários de professores e gastos necessários para o funcionamento das escolas é mantido. Dessa maneira a população pode rejeitar o orçamento sem temer complicar o ano letivo. Já no Oregon quando o orçamento é rejeitado, tudo é paralisado e se faz necessário uma nova proposta orçamentária para ser referendada. O resultado dessas duas situações é que a população

acabaram por ter redução de impostos no período e, em 1981, Ronald Reagan se torna presidente do país. Entre as suas principais bandeiras, a redução de impostos.

de Nova Iorque tem melhores condições de decidir qual o melhor orçamento para eles, pois ao rejeitar uma proposta o ano letivo não é comprometido de nenhuma maneira. Na prática, mais orçamentos são negados em Nova Iorque do que no Oregon, justamente por causa da possibilidade de um orçamento de contingência. Este estudo demonstra que a regulação sobre o funcionamento da democracia direta tem importância fundamental e que apenas dar aos eleitores a possibilidade do voto tem resultados diferentes conforme as regras vigentes. Na prática, ao permitir que escolha seja feita sem o medo de um impacto negativo grande, os eleitores de Nova Iorque tem mais capacidade de agência para decidir sobre o que são gastos necessários ou não nas escolas do que os eleitores do Oregon.

Smith e Tolbert (2009) estudam o efeito educativo da democracia direta, que é muito próximo dos valores desenvolvidos por Sen (2000). Para isso os autores avaliam, através de métodos estatísticos, cinco pontos que servem como uma referência para a educação cívica em relação à democracia direta: a) participação eleitoral; b) engajamento cívico; c) confiança no governo; d) a educação de grupos de interesse; e e) educação dos partidos políticos.

Em todos os cinco pontos Smith e Tolbert (2009) encontram relação positiva com a democracia, porém nem sempre estatisticamente significativa. Entre 1972 e 2000, a participação eleitoral cresce conforme aumenta o número de propostas que são enviadas às cabines de votação, aproximadamente 0,5% para cada proposição a mais. Em 1996, o nível de conhecimento da política também crescia em torno de 0,5% para cada proposição a mais. Contudo, esse engajamento foi percebido apenas em 1996, segundo os autores devido a situações específicas daquele pleito. No quesito confiança no governo Smith e Tolbert (2009) argumentam que a democracia direta aumenta a confiança e que mesmo a parcela latina da Califórnia, que sofreu derrotas em vários referendos naquele estado, tendiam a confiar mais no governo na Califórnia do que em outros estados com grande percentual de latinos, mas sem iniciativas. Esse resultado é corroborado pelo trabalho de Matsusaka (2005a), que argumenta contra a tirania da maioria, porque a confiança no governo por parte de minorias políticas é maior em estados que permitem iniciativas.

O penúltimo ponto do estudo, educação de grupos de interesse, serve para enfatizar que a democracia direta faz com que as pessoas se engajem em grupos que militam em assuntos específicos, sejam grupos políticos, econômicos ou ONGs. Esse engajamento vai desde participar ativamente dos grupos ao financiamento dos mesmos por partes dos cidadão. A medida que esse engajamento aumenta, aumentam também as proposição que são enviadas. O caminho inverso também é percebido, quanto mais proposições são enviadas, maior a probabilidade de que os indivíduos contribuam financeiramente à esses grupos (SMITH; TOLBERT, 2009).

Por fim, a educação dos partidos políticos é similar ao valor instrumental. Smith e Tolbert (2009) argumentam que os partidos da Califórnia e do Colorado se adaptaram

a existência das iniciativas e passaram a se utilizar delas para vários fins políticos. Ao se aproveitar do engajamento gerado pelas iniciativas, os partidos apoiam ou se opõem a elas para também angariar simpatizantes, aumentar a participação nas eleições e gerar fundos para as campanhas. Ainda que não seja exatamente o valor instrumental, o fato dos partidos americanos criarem meios para se adaptar as iniciativas faz com que eles tenham que se esforçar em saber as preferências dos eleitores, o que pode gerar resultados positivos na informação que os governantes têm das necessidades dos cidadãos.

3.2 As iniciativas e a ampliação de direitos civis nos EUA

Nesta seção será feita uma revisão na literatura de estudos que relacionam direitos civis e a possibilidade de iniciativas nos estados americanos. Como discutido na [subseção 1.3.1](#) é plausível uma preocupação em relação a democracia direta com a possibilidade de uma tirania da maioria. Por esse motivo estudar o impacto das iniciativas nos direitos civis é relevante. Ainda que os direitos não se constituem imediatamente em capacitações, negar direitos básicos incorrem também na negação de capacitações básicas. Se não lhe é permitido votar, como exercer a capacitação de agir politicamente em todos os sentidos? Se não lhe for permitido frequentar escolas específicas, como garantir que terá ensino da mesma qualidade das escolas que não podes frequentar? Se não lhe é permitido casar, como ter uma vida em comunidade, independente das escolhas que tenhas feito e tens razão para valorizar?

Os tópicos analisados neste capítulo envolvem questões históricas americanas e alguns direitos que hoje são considerados inalienáveis. Justamente pelo seu papel histórico e relevância podem nos dar indícios de como se comportam as pessoas tendo a possibilidade de influenciar diretamente nestes direitos.

Esta seção se divide em quatro. Inicialmente será revisada a questão do sufrágio feminino nos estados americanos, quais os impactos das iniciativas, também dos referendos obrigatórios e como estava a situação em 1920, ano em que o sufrágio foi universalizado em todo o país. Depois a revisão passa aos direitos civis dos afro-americanos e o papel da democracia direta. A terceira parte trata do casamento entre pessoas do mesmo sexo. O quarto sobre questões relacionadas à possibilidade do aborto e comércio de drogas.

3.2.1 O sufrágio feminino

Até 1919, vinte estados possuíam a possibilidade de se propor iniciativas³ (IRI, 2018a), destes em onze as mulheres já possuíam direitos políticos completos antes da

³ Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Idaho, Illinois, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, Dakota do Norte, Ohio, Oklahoma, Oregon, Dakota do Sul e Washington.

aprovação da 19ª emenda e seis já permitiam às mulheres votar para presidente. Dos outros trinta estados sem iniciativas, apenas em cinco as mulheres possuíam direitos completos e em outros seis lhes era permitido votar para presidente. O quadro 1 organiza esses dados.

Quadro 1 – Estados com e sem iniciativas e a condição do sufrágio feminino em 1919

Com iniciativas			
Direitos Políticos Totais		Voto para Presidente	Sem Direitos Políticos
Arizona (1912)	Nevada (1914)	Illinóis (1913)	Arkansas
Califórnia (1912)	Oklahoma (1918)	Maine (1919)	Massachusetts
Colorado (1893)	Oregon (1912)	Missouri (1919)	Mississípi
Idaho (1896)	Dakota do Sul (1918)	Nebraska (1917)	
Michigan (1918)	Washington (1910)	Dakota do Norte (1917)	
Montana (1914)		Ohio (1917)	
Sem Iniciativas			
Direitos Políticos Totais	Voto para Presidente	Sem Direitos Políticos	
Alasca (1913)	Indiana (1917)	Alabama	Maryland
Kansas (1912)	Iowa (1919)	Connecticut	Nova Hampshire
Nova Iorque (1917)	Minnesota (1919)	Carolina do Norte	Nova Jersey
Utah (1896)	Rhode Island (1917)	Carolina do Sul	Novo México
Wyoming (1890)	Tennessee (1919)	Delaware	Pennsilvânia
	Wisconsin (1919)	Flórida	Texas
		Geórgia	Vermont
		Kentucky	Virgínia
		Louisiana	Virgínia Ocidental

Fonte: *Center for American Women and Politics*⁴

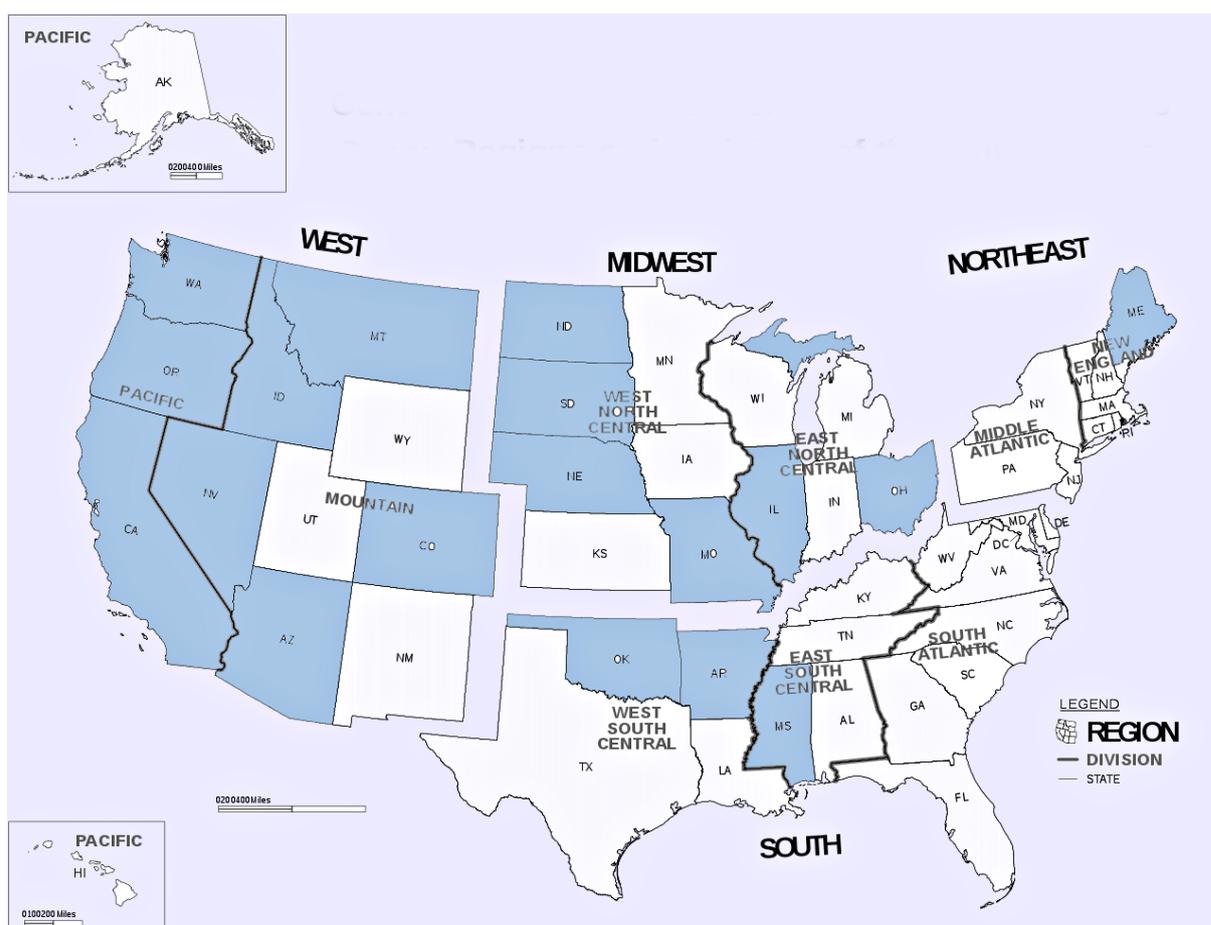
Contudo, dos 16 estados com direitos completos, 4 aprovaram esse direito ainda quando eram considerados territórios e Washington aprovou antes de permitir a proposição de iniciativas. Segundo [McCammon et al. \(2001\)](#) existem explicações do porquê de os estados do oeste dos EUA serem os primeiros a dar o sufrágio às mulheres. Territórios não exigiam referendos para mudanças constitucionais, após a formação de um estado a facilidade com que se permitiam mudar as constituições estaduais influenciou no sucesso das mulheres em conseguir o sufrágio, quanto mais fácil aprovar uma emenda a constituição à época, mais fácil foram aprovados os sufrágios. Outros dois fatores importantes, segundo [McCammon et al. \(2001\)](#) foram a capacidade das mulheres de arrecadar fundos para a panfletagem e debate sobre a questão, assim como a retórica utilizada pelas mulheres nesses estados, que seguia uma linha de explicar quais características femininas seriam positivas para a sociedade como um todo, caso lhes fossem permitidas participar do processo político. As mulheres do oeste americano decidiram por uma linha do menor confronto possível com os homens. Curiosamente, o tamanho do movimento sufragista nos estados não foi relevante para o seu sucesso, indicando que posições mais radicais podem ter efeito contrário na hora do voto, ainda mais quando o direito das mulheres está nas mãos dos homens na hora do voto.

Uma consideração importante para a análise é o fato de que os estados que aprovaram o sufrágio feminino são em boa parte os mesmos que permitiram a proposição

⁴ Disponível em <http://tag.rutgers.edu/wp-content/uploads/2014/05/suffrage-by-state.pdf>

de iniciativas na época, as figuras 7 e 8 ilustram essa situação. Isso pode indicar que nesses estados era mais fácil mudar a constituição estadual e, portanto, fica difícil inferir se aqueles estados eram mais progressistas e por isso aprovaram as iniciativas, ou se as iniciativas tornaram os estados mais progressistas. Outro ponto importante se dá no fato de que a necessidade de referendos para emendas constitucionais torna mais difícil mudanças. Primeiro é necessário convencer os congressistas a colocar a emenda em votação e depois passar pelo referendo popular. Nos casos em que não eram necessários referendos bastava o convencimento dos congressistas, que aprovavam a emenda sem a consulta popular. Em ambos os casos o convencimento era necessário, tornando o referendo uma segunda etapa a aprovação do sufrágio na época. As iniciativas, porém, permitiam propor a emenda sem necessariamente convencer os congressistas. Contudo, elas tinham de vir de homens que apoiavam o movimento e recolher assinaturas de outros homens para qualificá-las à votação.

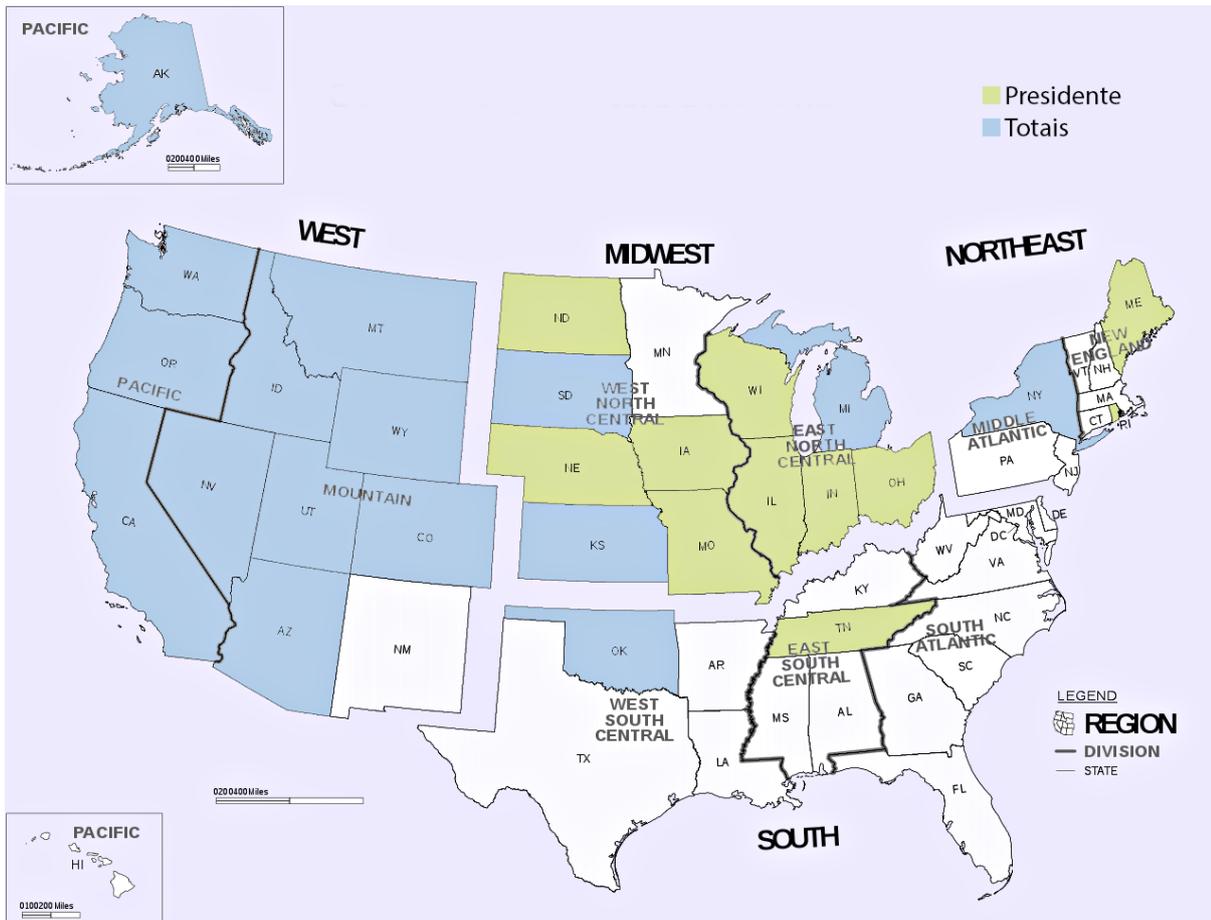
Figura 7 – Estados com iniciativas em 1919



Fontes: *US Census Bureau* e *Initiative & Referendum Institute*.

Por outro lado há casos em que o sufrágio feminino foi objeto de proposição a partir de iniciativas, inclusive sendo aprovadas. No Missouri (1914), em Nebraska (1914), em Ohio (1914) e Oklahoma (1910) foram propostas iniciativas que buscavam aprovar o sufrágio feminino, todas rejeitadas. No Arizona (1912) uma iniciativa sobre o assunto foi

Figura 8 – Sufrágio feminino em 1919



Fontes: *US Census Bureau* e *Center for American Women and Politics*.

aprovada e no Oregon três propostas foram negadas (1906, 1908 e 1910) até que em 1912 uma quarta iniciativa foi aprovada. A Califórnia aprova a partir de um referendo o sufrágio feminino no mesmo ano em que aprova também a possibilidade de se propor iniciativas e a Dakota do Sul aprova em 1918 um referendo, quando já era permitido a proposição de iniciativas (IRI, 2018a).

Portanto, o impacto direto das iniciativas não foi significativo para o sufrágio feminino. Apenas dois estados aprovaram o sufrágio a partir deste mecanismo e outros dois que se poderia cogitar um efeito indireto (IRI, 2018a). A possibilidade de iniciativas também não parece ter tido efeito no tamanho do movimento em favor do sufrágio nos estados, visto que onde o movimento era maior não necessariamente existia a possibilidade de iniciativas. De todo modo, *McCammon et al. (2001)* sustentam que o debate tinha de ser muito cuidadoso para não contrariar o desejo dos homens, que eram permitidos votar, por isso um debate combativo poderia gerar um efeito contrário.

Também não está claro que havia uma noção de justiça na discussão sobre o voto feminino por parte dos homens. Muitos não consideravam o direito das mulheres ao voto como algo justo e que o lugar da mulher não era participando da política, essa a arena

dos homens. Em muitos estados empresários do ramo das bebidas alcoólicas temiam que ao permitir o voto as mulheres havia o risco de uma proibição ao álcool (MCCAMMON et al., 2001). Em vários casos eles estavam corretos nesse temor (IRI, 2018a). Isso indica que o voto feminino não era considerado um valor em si mesmo, um direito universal. Ele precisou ser conquistado através de muita luta, convencimento e inteligente utilização dos meios burocráticos. Não é possível afirmar que as iniciativas, mecanismo ainda infante à época⁵, tiveram grande participação neste momento da história americana. Os referendos, ao contrário, tiveram um papel relevante no sentido oposto, pois se tornaram um entrave ao processo.

3.2.2 A luta pelos direitos civis dos afro-americanos

Gamble (1997) faz uma extensa pesquisa sobre votos em referendos e iniciativas e direitos de minorias políticas. Entre os assuntos abordados estavam a questão de moradia em determinados lugares e a segregação escolar, duas questões de grande importância para a restrição dos direitos dos afro-americanos. Segundo Gamble (1997), das onze iniciativas sobre a questão da moradia analisadas por ela, entre 1959 e 1968, dez propunham restringir o acesso a moradia, sendo oito delas aprovadas. Apenas uma propunha expandir esse direito, na Califórnia, porém foi derrotada nas urnas.

Quanto a questão da segregação escolar, os eleitores aprovaram cinco de sete iniciativas que tinham como interesse protelar planos de acabar com a segregação. As primeiras iniciativas, como resposta aos planos de acabar com a segregação vieram em 1960, no Arkansas e no Mississípi, e propunham facilitar o fechamento de escolas públicas ameaçadas com a desagregação. Os eleitores de Arkansas rejeitaram a iniciativas, enquanto os do Mississípi aprovaram. A partir da década de 1970 até o fim da década de 1980, várias iniciativas foram propostas, sempre tentando de alguma forma manter ou retornar com a segregação, muitas delas dissimuladas em ideias de liberdade de escolha dos pais sobre a escola dos filhos. Já as que promoviam o fim da segregação foram geralmente rejeitadas, como em 1989, em Seattle, onde uma pequena maioria rejeitou a permissão dos pais colocarem os filhos na escola que preferissem junto de um aumento no fundo de financiamento das escolas públicas locais (GAMBLE, 1997).

3.2.3 O casamento entre pessoas do mesmo sexo

Como discutido no capítulo 1 a democracia direta pode ter como efeito uma tirania da maioria, no sentido de que esta maioria impediria minorias políticas de obter direitos ou até mesmo poderia propor a perda de direitos para as minorias. A questão do casamento

⁵ Um ponto relevante na discussão é que a Suíça concedeu o sufrágios às mulheres apenas em 1971, quando a possibilidade de iniciativas já existiam há quase um século (ABRAMS; SETTLE, 1999).

entre pessoas do mesmo sexo se apresenta exatamente neste contexto: uma maioria religiosa ou conservadora e uma minoria de LGBTs tentando ganhar o direito civil do casamento.

Essa situação é bastante importante de ser analisada devido ao fato de que o casamento não tem impacto na vida de outras pessoas, ele funciona como um contrato entre duas pessoas. O casamento civil, ainda que possa representar os sentimentos entre as duas pessoas, tem na prática um motivos jurídico-econômicos. A partir dele, o casal tem a segurança de que o Estado os vê como um casal, que os bens entre eles são divididos, que a casa que dividem é dos dois e que caso um deles morra, o herdeiro seria consequentemente o parceiro.

Não há nessa situação nenhum impacto sobre a vida de outras pessoas. Ninguém perde nada com a possibilidade do casamento entre pessoas do mesmo sexo. A proibição de tal casamento se justifica apenas por motivos religiosos e por preconceito por parte de pessoas conservadoras.

Como, então, caminhou esse direito à população LGBT nos estados americanos que possuíam e os que não possuíam iniciativas?

Entre 1993 e 2008, 43 dos 50 estados aprovaram leis proibindo o casamento entre pessoas do mesmo sexo (LEWIS, 2011). Em 2004, 11 estados tiveram propostas de emendas à constituição para proibir ou reforçar leis proibitivas em relação ao assunto (LEWIS, 2011; MATSUSAKA, 2005a), sendo cinco através de iniciativas e seis através de referendos, todas aprovadas (IRI, 2018c). Apenas dois destes 11 estados, Ohio e Oregon, estavam proibindo pela primeira vez. O resultado no início do século foi que 11 estados aprovaram emendas contra o casamento entre pessoas do mesmo sexo através de iniciativas, enquanto 19 aprovaram referendos vindos do legislativo (MATSUSAKA, 2018a). Portanto, o efeito direto da democracia direta parece menor, não haveria aparente pré-disposição dos estados com iniciativas em aprovar restrições ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, quando comparados a outros estados. Poderia se refletir inclusive que os outros 19 estados teriam emendas aprovadas diretamente pelos legisladores, caso não houvessem referendos obrigatórios.

Contudo, Matsusaka (2018a) sustenta que não se deve olhar apenas para o efeito direto de um iniciativa. Para saber se a possibilidade ou não de iniciativas afetam o resultado da política é necessário um estudo mais cuidadoso. Lewis (2011) argumenta que o efeito indireto das iniciativas deve ser considerado e realizando um estudo comparando estados com iniciativas e sem, utilizando dos índices de qualificação e isolamento legislativo de Bowler e Donovan (2004) e de um modelo econométrico, ele conclui que há um efeito na direção de proibir esse direito em estados com mais democracia direta. Ainda que a maioria das proibições tenham sido feitas através leis aprovadas diretamente pelos congressos dos estados, a grande maioria foi posteriormente referendada pelo voto dos eleitores e tornada emenda constitucional. (HUME, 2011) chega em conclusão semelhante, corroborando

com o resultado de que estados que possuem iniciativas são mais propensos a negar esse direitos aos homossexuais. Haider-Markel, Querze e Lindaman (2007) chegam em conclusão semelhante, segundo os autores entre 1972 e 2005 foram realizados 143 consultas entre iniciativas e referendos relacionados à direitos dos homossexuais e em 71% delas resultou em derrotas para esta minoria.

A explicação do porquê não é óbvia. Pode ser que exista diferenças entre os estados. Ou que os representantes são mais progressistas do que os eleitores, que então utilizariam as iniciativas como medida de reação à políticos mais progressistas (MATSUSAKA, 2018a). O fato é que os estudos sustentam que as iniciativas facilitam restringir esse direito.

3.2.4 Aborto e comércio de drogas

Dos direitos e liberdades debatidos na atualidade o aborto e a legalização do comércio de drogas estão entre os mais controversos. O debate é constante dentro da sociedade sobre se deveriam ser liberados ou proibidos. Ao contrário do casamento, que não tem impacto sobre a vida de outras pessoas, o aborto possui um argumento religioso quanto a existência de vida em um embrião, portanto o aborto seria um impedimento direto à essa vida de existir. Já o comércio de drogas, além do evidente impacto econômico, retirando este comércio da ilegalidade, tem também o potencial aumento no consumo e o impacto que o consumo tem nas pessoas ao redor das que consomem tais produtos. Não é o escopo deste trabalho analisar essas questões profundamente, estão aí apenas para mostrar que há um impacto maior dessa possibilidade na vida de pessoas que não tem a intenção de consumir drogas e há, segundo argumentos religiosos, um impedimento a uma vida de nascer, justificando assim a oposição de pessoas mais conservadoras.

Após a legalização do aborto em 1973 em todos os Estados Unidos, através de um julgamento da Suprema Corte (Roe v Wade), cada estado individualmente não poderia mais impedir legalmente que abortos fossem realizados. Porém, cabia aos estados regularem a legislação do aborto. Portanto, alguns estados com o tempo passaram a exigir consentimento paterno, caso menor de idade, do companheiro, ou de acompanhamento de psicólogos.

Ao comparar estados com e sem iniciativas Gerber (1996) conclui que estados que permitem as iniciativas tendem a ter mais exigências para o requerimento do aborto, principalmente o consentimento paterno. Arceneaux (2002) cria um índice das condições para se realizar o aborto nos EUA e chega a conclusão que estados que permitem iniciativas tendem a ter políticas mais restritivas ao aborto.

No caso das drogas, mais especificamente a maconha, as iniciativas tiveram um papel presente. Primeiro com o ativismo de pequenos grupos que Ehlers, Kelley e Schweich (2018) chamam de "*Grassroots*" e depois a partir de um ativismo "profissional". O ativismo dos "*Grassroots*" não gerou resultados diretos, todas as iniciativas foram rejeitadas por

larga margem, mas, sustentam Ehlers, Kelley e Schweich (2018) isso gerou ímpeto para uma lei de descriminalização da maconha em 1975. É somente a partir de 1996 que os "profissionais" passam a agir no sentido de propor iniciativas com vistas à descriminalização ou legalização, inicialmente do uso medicinal (EHLERS; KELLEY; SCHWEICH, 2018).

Haviam três organizações que lideravam esse movimento, a *Campaign for New Drug Policies* (CNDP), a *Americans for Medical Rights* (AMR) e *The People Have Spoken*. Entre os principais financiadores destes grupos de interesse estavam: George Soros, financista; Peter Lewis, CEO da *Progressive Insurance*; e John Sperling, CEO da *Apollo Group*. Além destes grupos "profissionais" haviam também ONGs, como a *Marijuana Policy Project* (MPP) que atuaram no sentido de financiar iniciativas (EHLERS; KELLEY; SCHWEICH, 2018).

A partir daí os grupos de interesse se movimentaram para financiar e propor iniciativas em vários estados, com três resultados importantes: a) a permissão do uso medicinal; b) o tratamento como alternativa ao encarceramento dos que utilizavam a droga; e c) a legalização de todo o processo, do cultivo, à produção, ao consumo. Com a ajuda substancial das iniciativas, em 2017 28 estados permitiam o uso medicinal da maconha, vários estados aprovaram o não encarceramento pelo uso da droga e, entre 2012 e 2016, oito estados aprovaram iniciativas que regulavam a maconha igual ao álcool, legalizando completamente a droga, tornando sua produção e consumo regulada e taxada igual as bebidas alcoólicas (EHLERS; KELLEY; SCHWEICH, 2018).

3.3 Considerações finais do capítulo

Algumas conclusões podem ser retiradas da análise feita neste capítulo. A primeira, que o potencial da democracia direta é evidente.

De fato os mecanismos da democracia direta, principalmente as iniciativas, criam uma nova possibilidade de interlocução entre cidadãos e governantes. Se os mecanismos existem e são utilizados, o valor intrínseco da democracia se amplia, visto que esse valor para Sen (2000) se relaciona ao exercício de direitos civis e políticos e participação política, a democracia direta como um complemento à puramente representativa se torna também um complemento à esse valor. É possível aos cidadãos exercer um direito a mais (o voto direto), discutir e propor a ampliação de direitos e participar ativamente do processo político ao retirar o debate da exclusividade do congresso e o levar à público, com todos podendo exercer o direito ao voto.

Sobre os valores instrumental e construtivo, os exemplos citados na seção 3.1 possuem indícios do potencial de ampliá-los com o complemento da democracia direta. Ao propor a eliminação do exército, cidadãos suíços conseguiram expor de forma explícita um incômodo que parcela da população sentia com relação a atuação do exército. Um

incômodo que talvez fosse explicitado em um país sem essa possibilidade. Esse é o potencial de ampliação do valor instrumental, a democracia direta permite aos cidadãos mais uma alternativa de reivindicação política. Ao incitar o debate sobre qual o papel do exército o papel construtivo também se vê ampliado, pois o debate gerado serviu para conceituar a necessidade de um exército, assim como a de servir ao exército. Da mesma forma, quando os cidadãos suíços propõe o fim da utilização de usinas nucleares como fonte de energia, eles estão criando um conceito do que é necessário ao país. Entre os riscos associados à essa fonte de energia e a sua eficiência energética, os cidadãos votaram e decidiram o que consideravam uma prioridade. Estão presentes nessa situação, mais uma vez, ambos os papéis, ao conceituar a necessidade e ao permitir aos cidadãos expressar discordância do caminho escolhido pelo governo. Analogamente, os outros exemplos citados na [seção 3.1](#) também indicam o potencial da democracia direta em ampliar os valores da democracia para [Sen \(2000\)](#).

A capacidade de agência também tem impacto potencializado, porém tanto de forma positiva quanto negativa. Nas discussões sobre o sufrágio feminino, existia oposição da indústria de bebidas alcoólicas, que acreditava que as mulheres tendo todos os direitos políticos votariam contra a venda legal de seus produtos ([MCCAMMON et al., 2001](#)). Essa oposição, na prática, buscava impedir a agência das mulheres em decidir juntas aos homens a política do país. De fato, a democracia direta funcionou como um meio para impedir o direito ao voto feminino, limitando a capacidade de agência das mulheres ([MCCAMMON et al., 2001](#)). Quando o sufrágio é aprovado, leis contra a venda de bebidas alcoólicas foram aprovadas em vários estados, algumas a partir de iniciativas e referendos ([IRI, 2018a](#)). Sem juízo de valor quanto aos resultados dessa política, ter o voto permitiu as mulheres essa agência em tomar atitudes em prol do que acreditavam ser melhor à todos. A democracia direta complementa essa agência com a possibilidade de propor essa política, mesmo com um congresso majoritariamente masculino.

Quanto a razão pública, a democracia direta apresenta potencial positivo. Não há casos registrados na literatura em que um referendo ou uma iniciativa tenham sido realizados com o intuito de reduzir o debate. Os exemplos citados na [seção 3.1](#) e na [seção 3.2](#), assim como a literatura apresentada na [seção 2.4](#), indicam que esses mecanismos tendem a gerar debates, dos mais consensuais, como o caso do gasto público nos EUA, aos mais controversos como a regulação do casamento.

A segunda conclusão é de que a democracia direta não foge ao ideal de justiça vigente na sociedade. Uma maioria da população dificilmente vai votar contrário às suas crenças e ideais, principalmente se o assunto lhes interessa por quaisquer motivos. Para que a democracia direta não se torne apenas um entrave à mudanças, o debate e a proposição de ideias tem sempre de encontrar acolhida, para que a base informacional se torne cada vez mais rica e que o ideal de justiça mude conforme a sociedade progrida. Os exemplos

do sufrágio feminino e do casamento entre pessoas do mesmo sexo são evidentes neste sentido. A democracia direta nestes casos serviram como entrave e não como um meio para promover esses direitos, porque a sociedade à época defendia que esses direitos não eram necessariamente uma questão de justiça social e eram contrários as suas crenças. Já o exemplo das drogas mostra como uma provável mudança moral em relação ao consumo de maconha permitiu que recentemente se legalizasse completamente a sua produção e o consumo da droga. Neste sentido é bom enfatizar que isso tem o potencial de diminuir o encarceramento em massa, que encarcera geralmente negros, permite uma pena mais moderada nos estados que ainda não legalizaram, mas que permitem penas alternativas e também permite a pessoas com doenças específicas a utilização da droga para fins medicinais. "A utilização das instituições democráticas não é decerto independente da natureza das circunstâncias sociais (SEN, 2011, p. 384)."

Isso leva a terceira conclusão. A forma como a democracia direta é institucionalizada e regulada importa, principalmente no caso das iniciativas. Dependendo da quantidade de assinaturas necessárias, do custo em dinheiro necessário, da dispersão geográfica, entre outros detalhes, propor uma iniciativa pode ser fácil ou difícil e isso muda o efeito delas sobre qualquer assunto. Aliado a isso, a capacidade do legislativo de realizar mudanças em leis ou emendas à constituição criados a partir de iniciativas também vai ter um impacto sobre o resultado das políticas. Se for extremamente fácil e barato propor iniciativas pode-se criar um incentivo à isso, permitindo um número exagerado de votações para uma única eleição e dispersando o debate em vários assuntos. Porém, essa facilidade pode justamente permitir o debate sobre qualquer assunto que algum grupo deseje que se torne uma política. De forma análoga, dificuldade em excesso pode tornar inócua a presença das iniciativas, pois elas deixam de ser um "perigo" ao legislador, que então age como se ela não existisse.

É preciso ter claro, considerando a segunda e a terceira conclusão, que mesmo instituições funcionando perfeitamente para o que foram desenvolvidas podem não dar os resultados mais justos de um ponto de vista de desenvolvimento humano. A democracia não foge a regra, assim como os mecanismos de democracia direta. Como sustenta Sen (2011, p. 388):

O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real e funcionamento das interações políticas e sociais. Não há nenhuma possibilidade de confiar a matéria às mãos "seguras" do virtuosismo puramente institucional. O funcionamento das instituições democráticas, como o de todas as outras instituições, depende das atividades dos agentes humanos que utilizam as oportunidades para as realizações razoáveis.

Ao se preocupar com a influencia de grupos de interesse sobre os resultados de votações, pesquisadores explicitam que a democracia direta é desenvolvida para dar mais

poder ao eleitor médio, ou seja, a maioria, visto que a literatura considera um problema quando o resultado não é condizente com a preferência desse eleitor. Isso significa que os mecanismos de democracia direta podem ser ajustados até um ponto considerado ótimo, de um ponto de vista de respeitar a preferência do eleitor médio, e ainda ter impacto negativo sobre capacitações de minorias, pois o eleitor médio pode preferir não ampliar direitos à essas minorias. Isso não significa, contudo, que estes mecanismos não possam ser ajustados no sentido de favorecer a razão pública. Se a regulação exigir debate amplo, tanto na mídia de massa, quanto em ambientes públicos, entre defensores e críticos, se permitir tempo à esse debate, o processo de democracia direta pode fomentar a razão pública, podendo inclusive mudar a preferência do eleitor médio ao expor à todos as condições e reivindicações de minorias desfavorecidas política e economicamente.

Encontrar o ponto ideal é uma grande dificuldade. Criar uma regulação engessada talvez não seja o melhor caminho. A democracia direta necessita de aprendizado na sua execução e constantes ajustes. Se for caro demais para os cidadãos participarem, há um risco de se tornar inócua. Se for muito barata a participação, pode incentivar em excesso a proposição de iniciativas, mesmo que estas não possuam nenhuma base de apoio popular, o que pode tornar o voto mais complexo e demorado no dia da eleição. Os referendos podem ser um freio ao gasto público considerado não prioritário, mas também podem ser um entrave a políticas progressistas. E a democracia direta como um todo tem o risco de se tornar uma tirania da maioria contra minorias políticas. Se, ao desenvolver mecanismos de democracia direta, um formulador de políticas públicas se pergunta, "como estes mecanismos poderiam potencializar a expansão das capacitações?", todas essas questões devem ser trabalhadas.

4 Avaliação do impacto das iniciativas no bem-estar social dos estados americanos

A literatura sobre democracia é quase consensual quanto ao impacto fiscal das iniciativas no estados americanos: os que permitem a proposição de iniciativas tendem a reduzir gastos públicos à nível estadual. Contudo, sob a ótica do desenvolvimento humano esse resultado pode ser negativo, caso a redução de gastos ocorra justamente em áreas que impactam direta ou indiretamente o bem-estar ou políticas de redistribuição. Segundo [Feld, Fischer e Kirchgässner \(2010\)](#), os cantões suíços tem como efeito da presença de iniciativas um aumento de gastos em políticas de bem-estar, vistas pelos autores como políticas redistributivas.

Para se avaliar as iniciativas a partir da abordagem das capacitações é necessário ir além do gasto público, avaliando se os cidadãos estão realizando funcionamentos básicos. Como é impraticável avaliar todos os funcionamentos valorizados de cada cidadão e, a partir destes, verificar se os cidadãos possuem liberdades para exercê-los, avaliações de desenvolvimento em larga escala sob a ótica da abordagem das capacitações geralmente focam em capacitações específicas e fundamentais. O próprio IDH da ONU tinha entre os envolvidos na sua criação Amartya Sen e a discussão sobre capacitações está presente no *Human Development Report* de 1990, onde o IDH é apresentado pela primeira vez ([UNDP, 1990](#)). As três áreas do IDH, renda, saúde e educação, servem como *proxy* para capacitações básicas¹. A renda como *proxy* para o acesso à recursos necessários à um nível de vida decente. A expectativa de vida para capacitações relacionadas a saúde, como estar bem nutrido, gozar de saúde física, ter acesso à água potável. A alfabetização² é uma capacitação em si, mas também tem impacto sobre todas as outras.

Portanto, aqui será realizada uma comparação entre estados que permitem e que não permitem a proposição de iniciativas em relação a um índice de desenvolvimento humano, o Índice de Desenvolvimento Humano Americano³ (IDHA), desenvolvido pelo *Measure of America of the Social Science Research Council*, para os anos de 2000, 2005, 2008, 2010 e 2016. Similar ao IDH da ONU, ele mede o bem-estar social dos estados americanos a partir das mesmas áreas fundamentais: saúde, educação e renda ([LEWIS; GLUSKIN, 2018](#)). Outra comparação a ser realizada será utilizando os dados do *Supplemental Poverty Measure* (SPM) para os anos de 2011 à 2017. O SPM, ao contrário da medida de pobreza oficial do

¹ Ainda que não representem a plenitude da abordagem para estas áreas.

² A alfabetização deixou de ser o parâmetro para a educação em relatórios mais recentes. O motivo é que ela deixou de ser significativa, principalmente para países desenvolvidos e perdia a capacidade de comparação entre eles. Por isso passou-se a utilizar anos de estudos médio da população e expectativa de anos de estudo. Estas servem como *proxy* para capacitações ligadas a educação.

³ *American Human Development Index*.

Census Bureau, leva em consideração gastos necessários à comida, vestimenta, abrigo e serviços para um domicílio com dois adultos e duas crianças, para estipular uma linha de pobreza, com ajustes geográficos de custo de moradia e composição familiar. O SPM não leva em consideração apenas a renda, mas também benefícios e custos relacionados aos fins destacados acima. É possível comparar o SPM com o índice de pobreza oficial e partir dessa comparação verificar se estados que permitem iniciativas tem melhores resultados nessa comparação que outros estados.

Além da simples consideração se o estado possui ou não iniciativas, serão utilizados os índices criados por [Bowler e Donovan \(2004\)](#), apresentados na tabela 1.

Este capítulo se divide em três seções, uma para a análise do IDHA e outra para o SPM, seguidas de considerações sobre o capítulo.

4.1 O IDHA

O IDHA foi desenvolvido de forma aproximada ao IDH da ONU, com a abordagem das capacitações como base para a sua fundamentação. A medida de desenvolvimento humano é feita a partir de dados de três áreas: saúde, educação e renda. O objetivo, como o IDH da ONU, é criar um índice de desenvolvimento que não foque exclusivamente na renda, mas que seja de fácil compreensão. Evidentemente o IDHA não mede todas as dimensões que a abordagem das capacitações julga importantes para uma vida digna, mas caminha nesta direção. As diferenças entre os dois índices são: (a) o IDHA utiliza como medidas de educação o percentual de matriculados e o maior grau obtido em média, ao invés de utilizar os anos de estudo e a expectativa de anos de estudo; (b) os mínimos e máximos utilizados para o cálculo são diferentes⁴; (c) o IDHA multiplica o índice por 10 para melhor visualização, portanto o índice vai de 0 a 10.

A justificativa para estas diferenças é metodológica: a primeira é porque esses parâmetros são de mais fácil obtenção, segundo os autores do índice. A segunda, porque os máximos e mínimos ajustados para os EUA permitem uma comparação mais adequada entre os estados, caso se utilizasse os mínimos e máximos do IDH da ONU, todos os estados teriam IDH alto. Por exemplo, enquanto a ONU utiliza para o índice de saúde expectativa de vida máxima de 85 anos e mínima de 20, o IDHA utiliza 90 e 66. Um país com expectativa de vida de 78 anos tem índice de saúde de 0,89 no IDH e 5 no IDHA. Isso porque uma expectativa de vida média de 66 anos é muito baixa para os EUA, inaceitável para um país rico. Para a renda a situação é similar, a renda máxima no índice da ONU é de US\$ 75 mil e mínima de US\$ 100, enquanto para o IDHA a máxima é de US\$ 67.730 e a mínima de US\$ 16.009. Um país com renda média de US\$ 30 mil tem o índice de renda de 0,862 para o IDH e de 4,35 para o IDHA. Para o ano de 2016 o IDHA dos EUA foi de

⁴ Para a explanação da metodologia de cálculo do IDHA, ver [Apêndice B](#)

5,21 (LEWIS; GLUSKIN, 2018), enquanto o IDH foi de 0,922 (UNDP, 2018). Por isto os números do IDHA não são comparáveis aos do IDH da ONU.

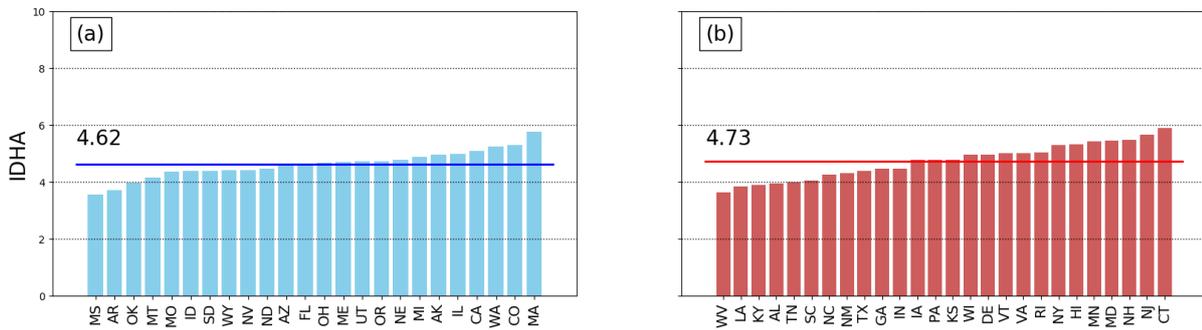
Os autores do IDHA não estipulam faixas em que são categorizados índices altos, médios ou baixos de desenvolvimento, portanto o índice serve como um comparativo entre estados e não como um objetivo a se buscar. Em 2016 o índice variou entre 6,36 para o estado do Massachusetts e 3,94 para o estado da Virgínia Ocidental (LEWIS; GLUSKIN, 2018).

Partindo da premissa de que o IDHA é melhor que a renda média como uma medida de desenvolvimento humano, o objetivo desta seção é observar se existiria algum indício de impacto das iniciativas nos índices dos estados, através de comparações entre os estados com e sem iniciativas em relação ao IDHA, assim como as mudanças no índice no período de 2000 à 2016 (anos de divulgação do mesmo). Para isso são apresentados gráficos que fazem esta comparação, apresentando informações como o IDHA e seus sub-índices para cada estado, suas médias, a variação percentual e os índices separados por regiões. Por fim, uma comparação apenas entre os estados que possuem iniciativas, levando em consideração os índices de qualificação e isolamento legislativo de Bowler e Donovan (2004).

Inicialmente, comparamos do IDHA dos estados americanos para os anos de 2000 e 2016. As figuras 9 e 10 mostram o índice para os dois anos, ambos dispostos em ordem crescente do IDHA de 2000 e separados entre estados permitem (a) ou não (b) iniciativas. As linhas horizontais representam as médias. Pelos gráficos é possível verificar que há pouca mudança em termos de ordenamento, principalmente entre os quatro primeiros e quatro últimos. Para os estados com iniciativas se destacam positivamente Massachusetts (MA), Colorado (CO), Washington (WA) e Califórnia (CA), que mantém as primeiras posições. Pelo lado negativo se encontram Mississípi (MS), Arkansas (AR), Oklahoma (OK) e Montana (MT), que se mantêm nas quatro últimas posições do índice em ambos os anos. Para os estados sem iniciativas se destacam Connecticut (CT), Nova Jersey (NJ) e Maryland (MD), que permanecem entre os quatro primeiros no índice em ambos os anos, Nova Hampshire (NH) cai de terceiro para sexto no ordenamento, enquanto Nova Iorque (NY) passa da sexta para a quarta posição. Pelo lado negativo, Virgínia Ocidental (WV), Louisiana (LA), Kentucky (KY) e Alabama (AL) aparecem nas últimas posições em ambos os anos, com uma mudança de posições entre Louisiana e Alabama entre os anos.

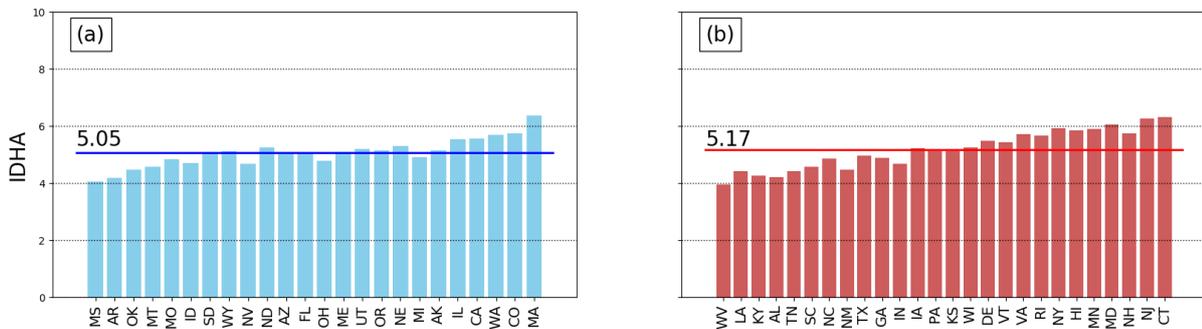
Os estados com iniciativa apresentam uma média mais baixa do índice comparada aos estados sem iniciativa e diferenças menores entre as colunas que representam os estados, a dispersão em relação à média é menor para os estados com iniciativa, o que poderia indicar menor desigualdade entre os estados com iniciativas. O desvio médio em relação à média para os estados com iniciativa é 0,37 em ambos os anos, enquanto que para os estados sem iniciativa é de 0,53 em 2000 e 0,57 em 2016. Observa-se então, uma possível

Figura 9 – IDHA dos estados americanos, dispostos em ordem crescente e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2000



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

Figura 10 – IDHA dos estados americanos, dispostos em ordem crescente pelo IDHA de 2000 e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

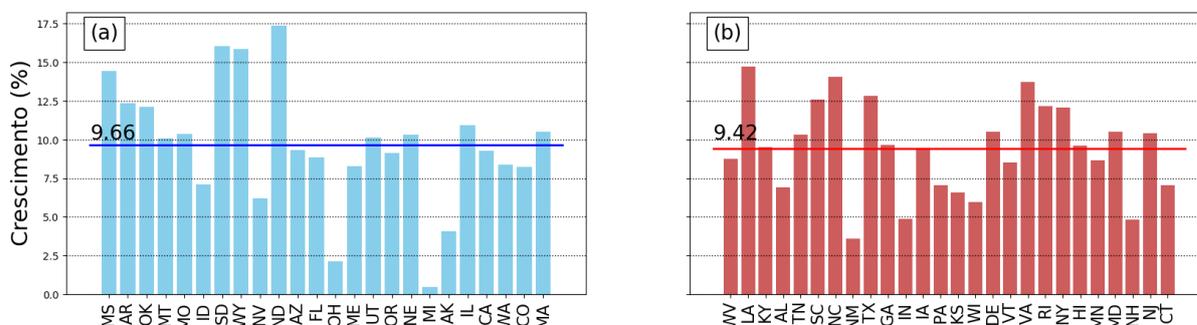
tendência a maior desigualdade no índice para estados sem iniciativa.

A figura 11 apresenta a variação percentual entre 2000 e 2016 do IDHA para os estados americanos, separados entre os que permitem iniciativas e os que não permitem, ordenados por ordem crescente pelo IDHA de 2000. Há uma tendência de aumento do IDHA para quase todos os estados na maior parte do tempo. Apenas o estado do Michigan (MI) apresenta estagnação no índice, com um crescimento de 0,5% entre 2000 e 2016. A razão para tal estagnação está no decréscimo no índice da renda em 21,9% no mesmo período. No entanto, a média de crescimento do índice para os estados com iniciativas ficou em 9,66%, enquanto para os estados sem iniciativas ficou em 9,42%. Três estados que permitem iniciativas obtiveram os maiores crescimento entre todos os estados⁵, a razão para tal está associada ao grande crescimento da renda. No geral, estados com maior renda média tendem a ter maior IDHA, sejam ou não permitidas as proposições de iniciativas, como são os casos de Connecticut (CO), Maryland (MD), Massachusetts (MA) e Nova Jersey (NJ), que são os que ultrapassam 6 no IDHA de 2016 e também ultrapassam 6 no

⁵ Dakota do Norte (17,4%), Dakota do Sul (16,0%) e Wyoming (15,9%)

índice de renda de 2016.

Figura 11 – Variação percentual do IDHA para os estados americanos, ordenados pelo IDH de 2000 e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para os anos de 2000 à 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

Ao observar o crescimento de todos os estados no período verifica-se que entre os dez estados com maior taxa de crescimento no índice, apenas um tinha o IDHA maior do que a média total em 2000, que era 4,68: a Virgínia, com 5,01. Enquanto nos dez estados com menores taxas de crescimento estavam apenas quatro estados com o índice maior que a média em 2000, conforme tabela 2. Esta situação se repete para qualquer período de tempo observado. Ou seja, estados com menores IDHAs tenderam a ter taxas maiores de crescimento, o que poderia indicar uma tendência de convergência entre os estados quanto ao índice, apesar da razoável manutenção das posições. Todavia, a convergência aparenta ser maior no caso dos estados com iniciativas, ainda que o desvio médio tenha se mantido. Enquanto os estados sem iniciativas o desvio aumentou e não aparenta haver uma convergência no mesmo grau.

Tabela 2 – Dez primeiros e dez últimos estados na ordem de crescimento do IDHA entre os anos de 2000 e 2016 e o IDHA de 2000, separados entre os que possuem iniciativas, em tons de azul, e os que não possuem, tons de laranja

Ord.	Estado	Crescimento	IDHA	Ord.	Estado	Crescimento	IDHA
1	Dakota do Norte	17.4%	4.46	41	Alabama	6.9%	3.94
2	Dakota do Sul	16.0%	4.39	42	Kansas	6.6%	4.78
3	Wyoming	15.9%	4.41	43	Nevada	6.2%	4.41
4	Louisiana	14.7%	3.84	44	Wisconsin	6.0%	4.95
5	Mississípi	14.4%	3.54	45	Indiana	4.9%	4.45
6	Carolina do Norte	14.1%	4.25	46	Nova Hampshire	4.8%	5.47
7	Virgínia	13.7%	5.01	47	Alasca	4.1%	4.95
8	Texas	12.8%	4.39	48	Novo México	3.6%	4.31
9	Carolina do Sul	12.6%	4.05	49	Ohio	2.1%	4.68
10	Arkansas	12.3%	3.71	50	Michigan	0.5%	4.88

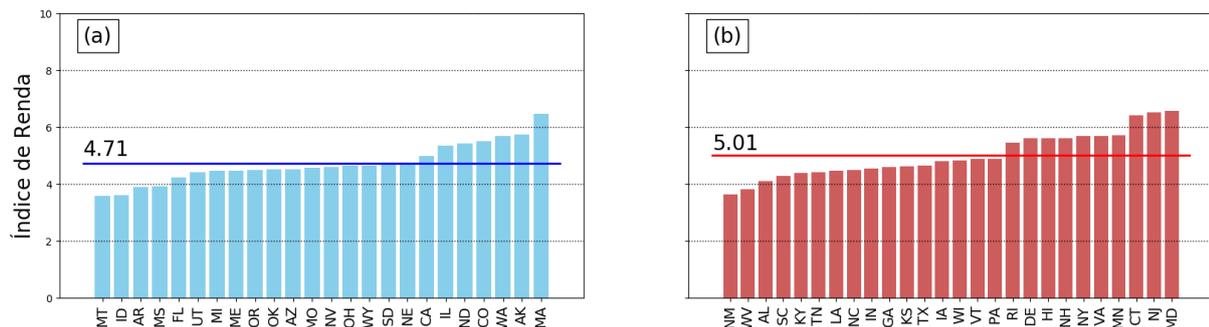
Fonte: *Measure of America*.

A partir dessa simples comparação é possível verificar dois pontos: os IDHAs de estados com iniciativas orbitam mais próximo da média e tiveram crescimento relativo

levemente superior no período. Contudo essas questões podem ser circunstanciais, por exemplo, as Dakotas do Norte (ND) e do Sul (SD) e o Wyoming (WY) tiveram grande crescimento no índice de renda entre os anos de 2000 e 2016, 52,4%, 22,1% e 16,2%⁶, respectivamente, e também são os estados com maior crescimento do IDHA no período. Principalmente no caso da Dakota do Norte, o crescimento no IDHA é puxado pela renda e esse aumento da renda vem de explorações recentes de petróleo, sem ter um efeito imediato de crescimento nos índices de saúde e educação⁷.

Para complementar essa comparação, portanto, é importante observar as diferenças entre os grupos de estados nos sub-índices separados. É provável que cidadãos e representantes tenham preferências diferentes em questões relacionadas à saúde e educação, portanto é possível haver diferenças nestes sub-índices entre os grupos, independente da renda média da população. As figuras 12, 13 e 14 apresentam os sub-índices do IDHA para a renda, saúde e educação de 2016, separados novamente pelos que possuem ou não a possibilidade de iniciativas e ordenados pelo índice de renda.

Figura 12 – Índice de renda para os estados americanos, dispostos em ordem crescente e separados entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016



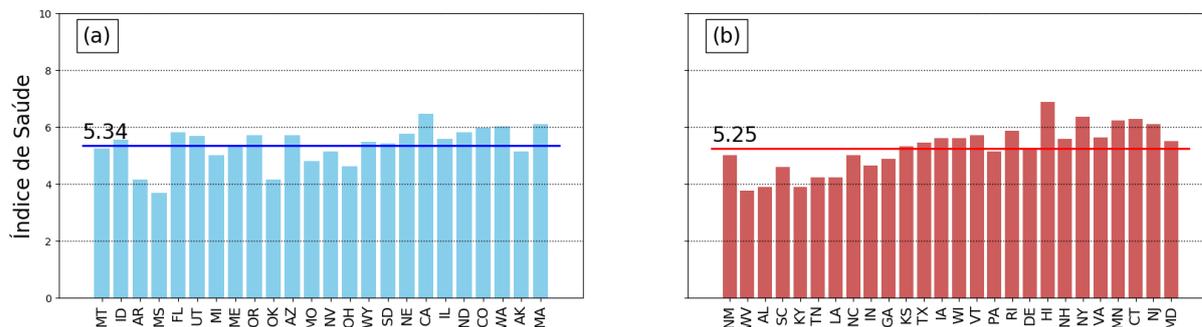
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

Os dados mostram que os índices de educação e saúde para os estados sem iniciativas seguem de forma mais próxima o índice de renda. Consequentemente, todos os índices, incluindo o IDHA, para os estados sem iniciativas tem gráfico com maior similaridade entre as colunas, com algumas diferenças, como o estado do Novo México, último no índice de renda, mas que está a frente de oito estados no índice de saúde e de seis no índice de educação. Se imaginarmos uma curva delimitada pela altura das colunas, aparenta haver sempre uma inclinação positiva nos índices para os estados sem iniciativas. Para os estados com iniciativas isto não se faz presente, os gráficos da saúde e educação não tem essa

⁶ Ver tabela 11 no Apêndice C.

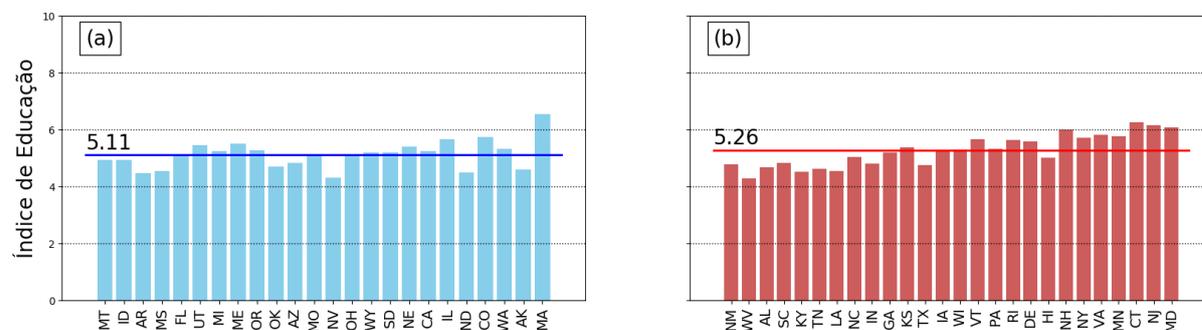
⁷ Em 2010 foi aprovado através de um referendo uma emenda constitucional que criou um fundo especial onde seriam depositados parte dos impostos recolhidos com a extração de petróleo e gás natural na Dakota do Norte. Este fundo não poderia ser utilizado antes de junho de 2017 e, a partir de então, poderia ser utilizado apenas com a aprovação de dois terços dos representantes das duas casas do legislativo estadual (SOSND, 2010).

Figura 13 – Índice de saúde para os estados americanos, ordenados pelo índice de renda e separados entre os que permitem iniciativas ou não , para o ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

Figura 14 – Índice de educação para os estados americanos, ordenados pelo índice de renda e separados por entre os que permitem iniciativas ou não, para o ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

inclinação tão clara. Essa situação poderia indicar que iniciativas tenham algum impacto em questões relacionadas à serviços e investimentos públicos que aumentem a expectativa de vida e os parâmetros da educação. Contudo, não é possível indicar se positivo ou negativo, apenas que a renda média tem um impacto menor nos outros índices. Como está explicitado pelas retas horizontais, os estados com iniciativas tem média maior no índice de saúde e menor nos índices de educação, o que poderia indicar uma preferência maior entre os cidadãos por serviços relacionados a saúde, que estariam sendo contemplados nos estados com iniciativas.

Um destaque importante é que, se ordenarmos o índice de saúde entre todos os estados, entre os quinze primeiros há quatro estados que permitem iniciativas com índice de renda menor do 5, situação que ocorre apenas com Vermont entre os estados sem iniciativas, assim como há apenas quatro estados que permitem iniciativas e possuem o índice de renda maior do que o índice de saúde: Massachusetts (MA), Dakota do Norte (ND), Alasca (AK) e Oklahoma (OK). Entre os estados que não permitem iniciativas há onze que possuem o índice de renda maior do que o de saúde. A tabela 3 apresenta esses dados.

Tabela 3 – Quinze primeiros estados dispostos em ordem crescente pelo índice de saúde, separados entre os que possuem iniciativas, tons de azul, e os que não possuem, tons de laranja

Ord.	Estado	Índice Saúde	Índice Renda
1	Havaí	6.89	5.60
2	Califórnia	6.47	4.97
3	Nova Iorque	6.37	5.67
4	Connecticut	6.27	6.42
5	Minnesota	6.24	5.71
6	Nova Jersey	6.10	6.51
7	Massachusetts	6.09	6.45
8	Washington	6.02	5.68
9	Colorado	5.96	5.51
10	Rhode Island	5.86	5.44
11	Flórida	5.82	4.24
12	Dakota do Norte	5.80	5.43
13	Nebraska	5.75	4.68
14	Arizona	5.72	4.51
15	Vermont	5.71	4.89

Fonte: *Measure of America*.

Outro destaque se dá no fato de que 15 dos 24 estados com iniciativa tem índice de saúde maior do que o de educação, enquanto 9 dos 26 estados sem iniciativas apresentam essa mesma relação, outro possível indício de que as iniciativas teriam impacto no índice de saúde.

A tabela 4 apresenta as médias dos índices para cada ano do IDHA. Para todos os anos os estados que permitem iniciativas tem, na média, índices de saúde melhores que os outros estados. Em todos os outros índices isso se inverte. Ou seja, na média, estados com iniciativas são estados com renda média menor, tem índices de educação menor, que significa parcelas menores da população atingindo graus elevados em educação e o IDHA também menor. O fato de a situação se inverter para o índice de saúde é mais um possível indício de que permitir iniciativas teria impacto nesse quesito. Pode indicar, também, que as pessoas dão importância a questões relacionadas a saúde e que as iniciativas direta ou indiretamente levam as políticas sobre saúde para mais perto do que o eleitor deseja.

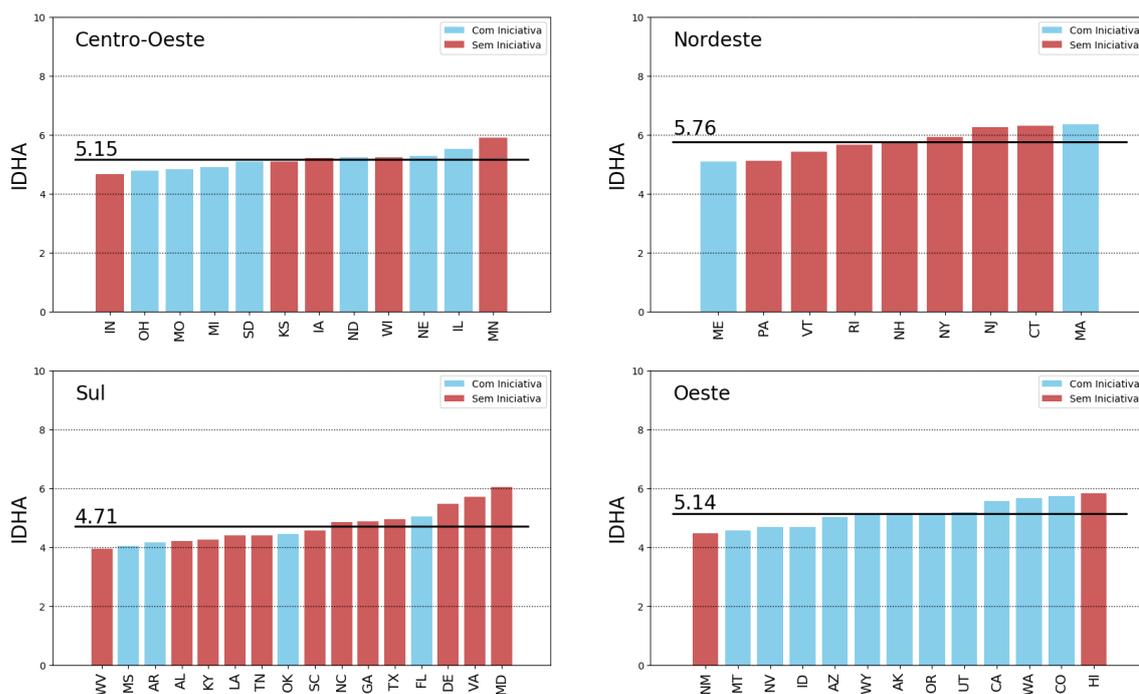
Pode-se argumentar que existe uma tendência regional para os índices e, portanto, é importante observar as regiões separadamente. A figura 15 apresenta o IDHA dos estados separados por regiões segundo o *US Census Bureau*, discriminando os estados que permitem iniciativas (azul) e os que não permitem (vermelho). As quatro regiões tem diferenças significativas nos índices. Para o IDHA a região nordeste se destaca como a mais desenvolvida, com uma média de 5,76, as regiões oeste e centro-oeste muito próximas em nível de IDHA e o sul menos desenvolvido, segundo o índice.

Tabela 4 – Médias dos Índices de Saúde, Educação e Desenvolvimento Humano por Anos nos estados com e sem Iniciativas

Índices	Iniciativas	2000	2005	2008	2010	2016
Saúde	Com	4.70	4.93	5.15	5.31	5.34
	Sem	4.54	4.83	5.06	5.24	5.25
Educação	Com	4.37	4.52	4.72	4.87	5.11
	Sem	4.44	4.70	4.89	4.99	5.26
Renda	Com	4.78	4.73	4.62	4.39	4.71
	Sem	5.21	5.19	4.96	4.78	5.01
IDHA	Com	4.62	4.73	4.83	4.86	5.05
	Sem	4.73	4.91	4.97	5.00	5.17

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e *Initiative & Referendum Institute*.

Figura 15 – IDHA para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016

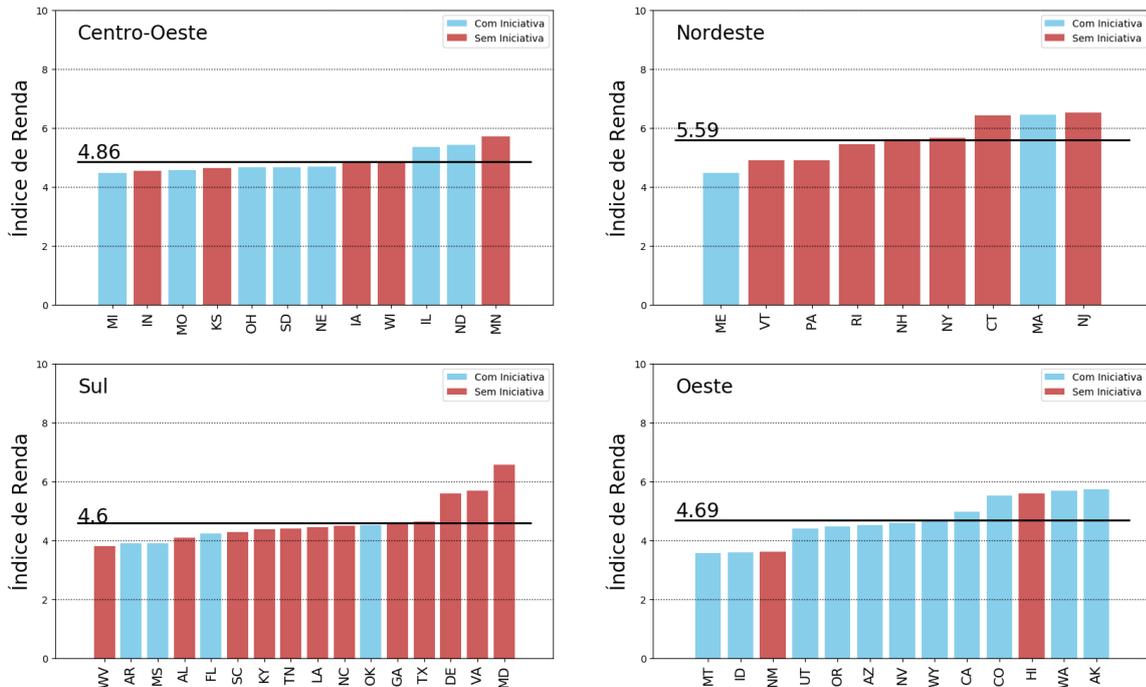


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America*, *Initiative & Referendum Institute* e *Census Bureau*.

A figura 16 apresenta o índice de renda da mesma forma. Nestes gráficos fica claro como os estados do nordeste são geralmente mais ricos que estados de outras regiões. Considerando que Maryland (MD), Virgínia (VA) e Delaware (DE) são próximos do nordeste e da capital federal, eles podem ter algumas similaridades com os estados do nordeste. Se os retirarmos do sul na observação a média do índice nesta região de renda cai para 4,29. O mesmo pode se considerar para o Alasca (AK) e o Havaí (HI) na região oeste, que estão distantes geograficamente do resto dos estados da região, sem eles a média cai

para 4,51. Nota-se então que há uma diferença considerável entre os estados do nordeste e o resto. Esta consideração é importante, visto que o objetivo é procurar indícios do impacto das iniciativas apesar da renda.

Figura 16 – Índice de renda para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016

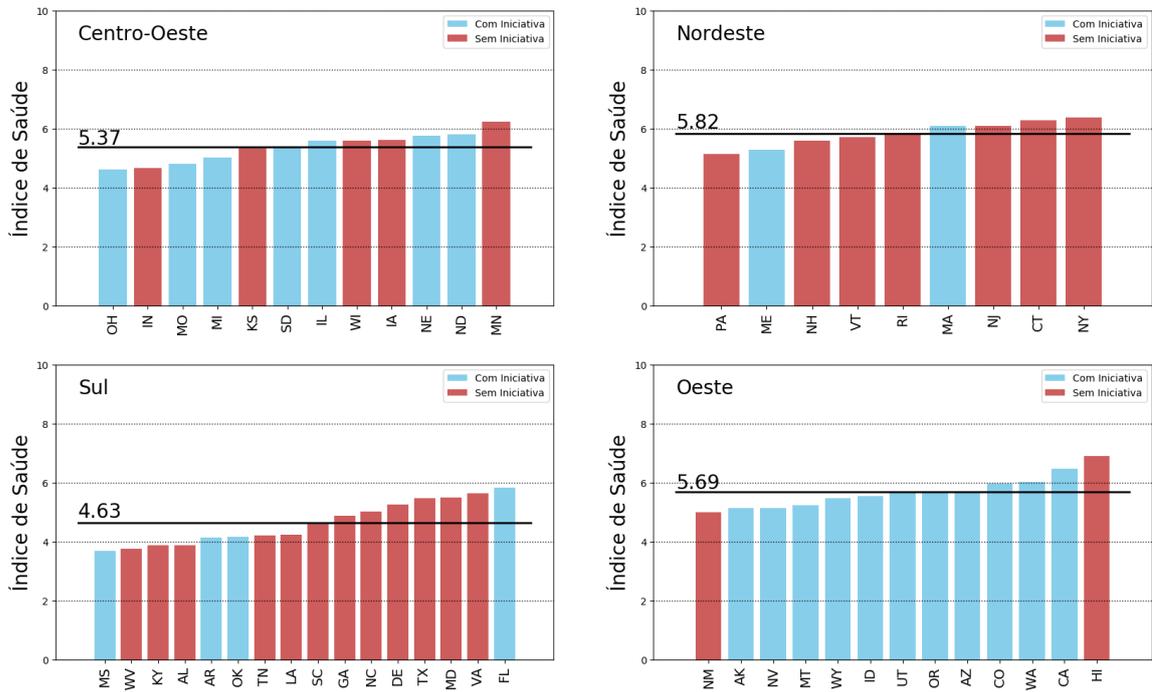


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America, Initiative & Referendum Institute* e *Census Bureau*.

A figura 17 apresenta a situação para o índice de saúde. Há alguns destaques a se considerar nestes gráficos: para os estados do centro-oeste se destaca o Nebraska (NE), que está abaixo da média da região na renda, mas acima da média para a saúde. No nordeste Nova Iorque (NY) passa a frente dos três estados com renda superior na região no índice de saúde. No sul a Flórida (FL), que estava abaixo da média da região na renda e entre os últimos no ordenamento é o estado do sul com maior índice de saúde, enquanto Maryland (MD) estado com maior índice de renda entre todos, cai para terceiro da região no índice de saúde. No oeste se destacam a Califórnia (CA) e o Havaí (HI) por possuírem os maiores índices e o Novo México (NM), estado com a renda mais baixa do país, que apesar de último da região oeste no índice está acima da média da região sul, o que pode ser um indício de que pertencer a região tem impacto no índice de saúde.

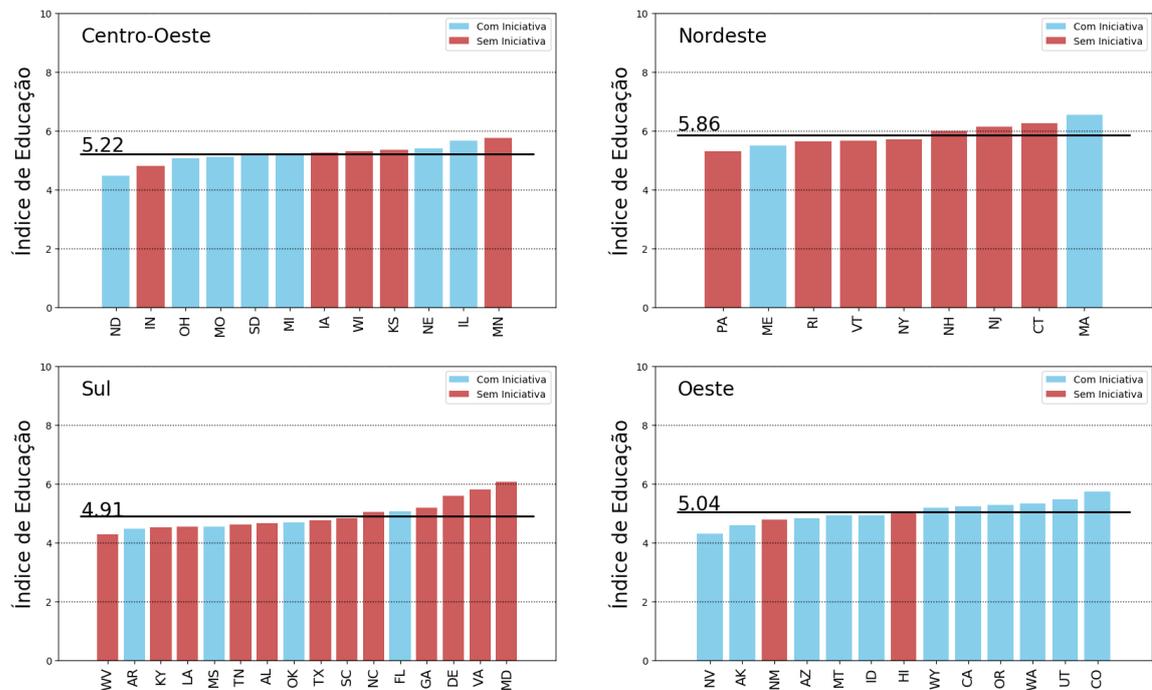
Por último, figura 18 apresenta o índice de educação. Para este índice a diferença do nordeste para as outras regiões novamente é grande. A região centro-oeste, ao contrário do índice de saúde, tem índice de educação melhor que a região oeste, que fica pouco acima da região sul. Com a exceção do Massachusetts (MA), reconhecido centro educacional dos EUA, onde se encontram algumas das maiores universidades do mundo, os estados com

Figura 17 – Índice de saúde para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America, Initiative & Referendum Institute e Census Bureau*.

Figura 18 – Índice de educação para os estados, separados por regiões e discriminados entre os que permitem iniciativas ou não - 2016

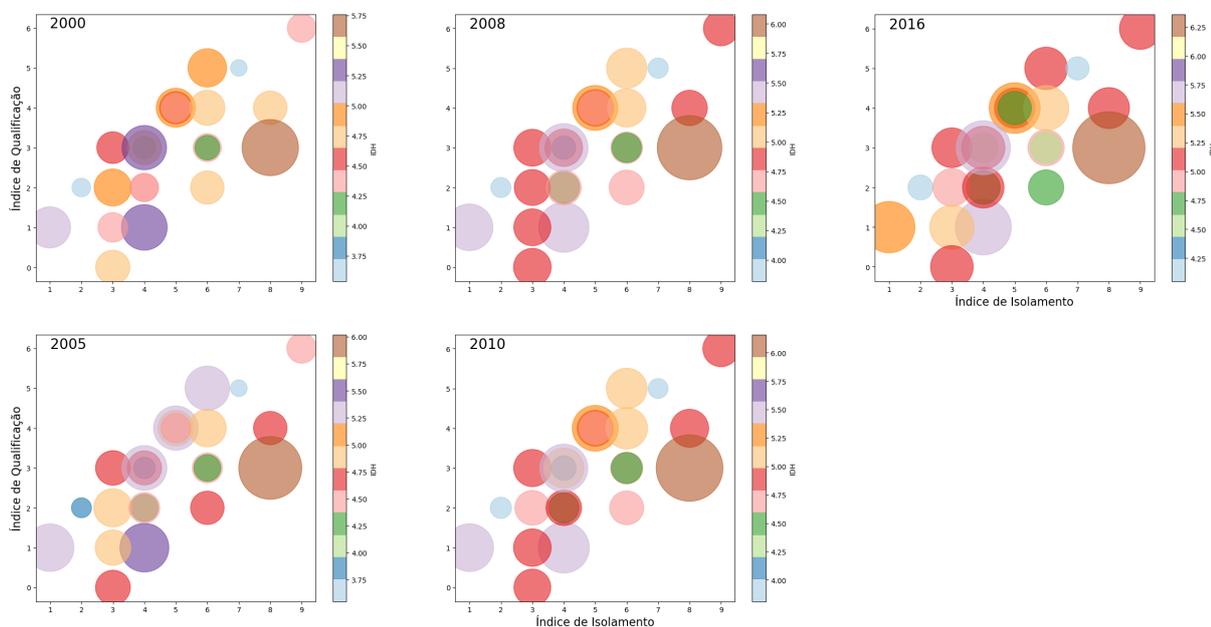


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America, Initiative & Referendum Institute e Census Bureau*.

iniciativas tendem a estar em piores posições no ordenamento da educação em relação aos estados da sua própria região, ao contrário do observado para o índice de saúde.

Por ora a observação se concentrou na comparação entre ter ou não iniciativas. Porém, como já foi destacado no capítulo 2, a facilidade de se propô-las e com que o congresso pode mudá-las podem mudar os seus impactos. A figura 19 relaciona os índices de qualificação e isolamento legislativo de Bowler e Donovan (2004) dos 24 estados que possuem iniciativas com o IDHA de cada estado. O objetivo é observar se a dificuldade de se propôr iniciativas e o isolamento do congresso em relação aos efeitos das iniciativas tem efeito sobre o IDHA entre os estados que permitem iniciativas, ou seja, se há efeitos para além da simples existência da sua possibilidade. Cada círculo é um estado, o eixo y vai de 0 a 6 e o eixo x vai de 1 a 9, conforme os índices de qualificação e isolamento legislativo. Quanto mais à direita estiver um estado, mais isolado é o seu legislativo, ou seja, menos influência a possibilidade de iniciativas tem na atuação dos representantes. Quanto mais acima no gráfico, maior a dificuldade de se propor uma iniciativa. As cores e o tamanho do círculo representam o IDH de cada estado. Por exemplo, a Califórnia está representada pelo círculo mais à esquerda ($y=1$ e $x=1$) em todos os gráficos. Em 2000 o seu IDHA era de 5,09 e, portanto, a cor roxa clara.

Figura 19 – IDHA para os estados americanos que permitem iniciativas, segundo seus índices de qualificação e isolamento legislativo



Fontes: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e Bowler e Donovan (2004).

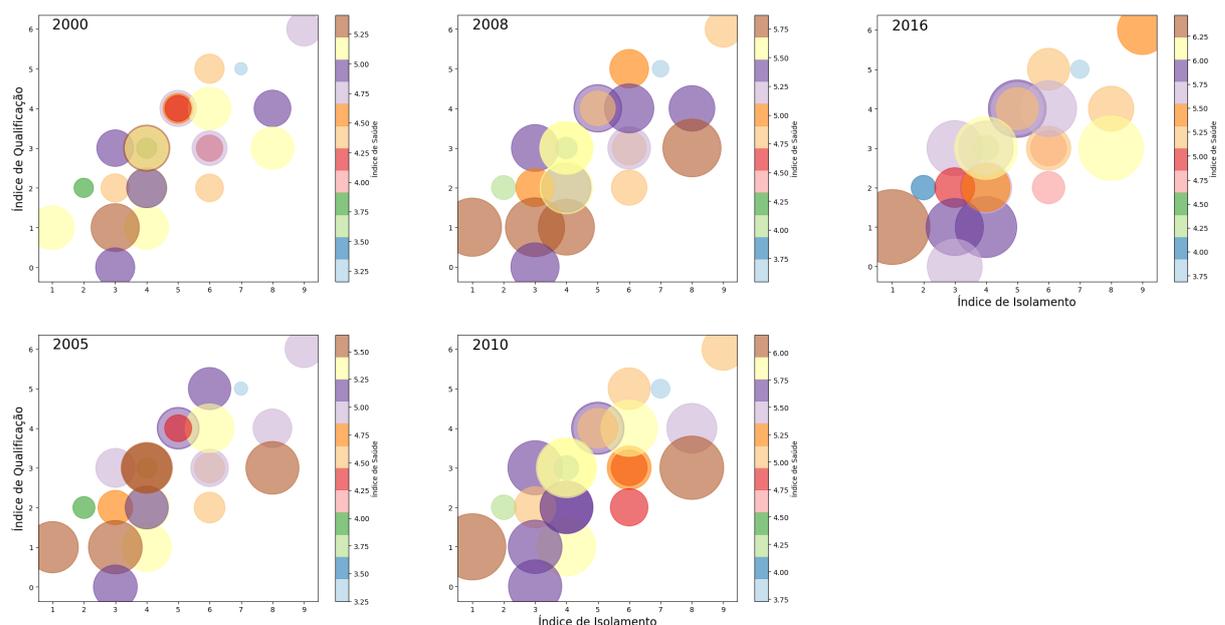
Os gráficos não apresentam nenhuma relação clara entre os índices de facilidade de qualificação e o índice de desenvolvimento humano. O estado com maior IDHA em todos os anos é o Massachusetts ($y=3$, $x=8$), que tem um índice de isolamento quase no máximo. Em 2016 os quatro estados com o índice de qualificação entre 0 e 1 atingiram

IDHA maior que 5. Dos que tinham 2 no mesmo índice, apenas um atingiu IDHA maior do que 5, enquanto os que tem índice 3 e 4 variaram bastante. Para o índice de isolamento o padrão é ainda menos existente, o estado com maior índice de isolamento atingiu 5,10 no IDHA, dos dois com 8, um é o Massachusetts e outro é o Maine, que atingiu 5,08. O quarto, com índice 7, é o último colocado no IDHA entre os estados que permitem iniciativas, o Missouri, com 4,05.

De acordo com a observação anterior, em que não aparentava haver relação entre iniciativas e o índice de desenvolvimento humano, também não há indícios aparentes da relação na dificuldade de se propô-las com o mesmo índice. O quão isolado dos efeitos das iniciativas está o legislativo também não aparenta relação.

O índice de saúde, porém, apresentou possíveis indícios de relação com a presença de iniciativas, portanto realizamos também uma segunda observação para o índice da saúde. A figura 20 apresenta a relação entre os índices de facilidade de qualificação e isolamento legislativo e o índice de saúde. Neste caso há um aparente equilíbrio entre os estados nos anos de 2000 e 2005, porém para os anos mais recentes há uma tendência de aumento do índice quanto mais para baixo e à esquerda, à exceção do Arizona ($y=2$, $x=2$). A Califórnia se destaca evoluindo significativamente no índice saindo da quarta posição entre estados que permitem iniciativas, com 5,21 em 2000, para a primeira posição no ordenamento em 2016, com 6,47.

Figura 20 – Índice de saúde para os estados americanos que permitem iniciativas, segundo seus índices de qualificação e isolamento legislativo



Fontes: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Measure of America* e [Bowler e Donovan \(2004\)](#).

Ao contrário da análise para o IDHA, facilitar a proposição de iniciativas e impedir o isolamento legislativos à elas podem ter efeitos no índice de saúde. Essa resultado

corroborar com as conclusões anteriores em que se observam indícios de que as iniciativas teriam impacto em políticas públicas voltadas à saúde e, portanto, que essa seria uma preocupação maior entre os eleitores do que entre os representantes no período observado.

4.2 O SPM

O SPM foi desenvolvido como uma medida de pobreza que visava complementar a medida de pobreza oficial utilizada pelo *US Census Bureau*. Enquanto a medida oficial tinha como linha de pobreza três vezes o custo de uma dieta mínima em 1963, atualizado pela inflação, o SPM utiliza uma cesta básica de bens que incluem comida, vestimenta, abrigo e serviços públicos, além de um montante extra para outras necessidades (tais como produtos de limpeza e higiene, transporte não relacionado ao trabalho, entre outros). Esta linha é também ajustada conforme a cesta consumida pelo 33º percentil na distribuição de consumo para uma família com duas crianças. Esse ajuste permite enxergar a pobreza relativa, ao invés de se criar uma linha de pobreza absoluta para todos os anos, a linha cresce conforme a população tem uma renda maior. O SPM também ajusta por critérios geográficos de custo de moradia e composição familiar. Por último, a medida oficial utiliza a renda bruta antes dos impostos, enquanto o SPM utiliza a renda pós impostos, mais benefícios (como assistência nutricional, subsídio à moradia e subsídio à energia elétrica), menos custos necessários para trabalhar, menos despesa médicas pagas do próprio bolso (SHORT, 2011).

Com isso o SPM dá importância a questões negligenciadas pela medida oficial. Um estado pode ser mais rico que outro, as pessoas terem rendas maiores, mas ter custo de moradia tão elevado que essa renda a mais se perde e não se transforma em bem estar. Analogamente os custos de transporte e relacionados ao trabalho. Portanto, é uma medida que se aproxima da visão de desenvolvimento humano, da renda como um meio e não um fim em si mesmo.

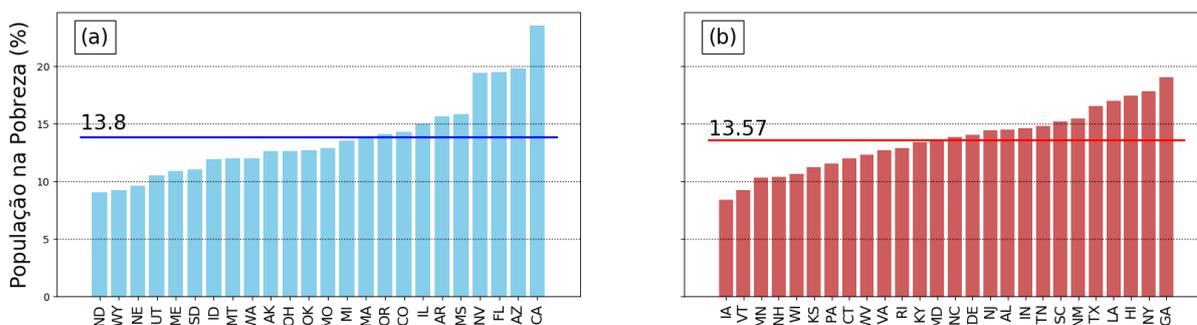
A preocupação que o SPM dá à esses fatores é perfeitamente coerente com a abordagem das capacitações, visto que a pobreza nessa abordagem é vista como a privação de capacitações (SEN, 2000). Ao olharmos para a lista da Nussbaum (2000), é possível relacionar as duas primeiras capacitações, *Vida* e *Saúde*, com esses fatores. Ambas são conceitos universais de desenvolvimento humano e partem da premissa de que todos deveriam ser capazes de viver uma vida normal, longa, com saúde, nutrição e abrigo. Também que a sua vida não seja reduzida a algo que não valha a pena ser vivido. Ao colocar explicitamente essas questões como um mínimo necessário, o SPM se torna útil para uma avaliação segundo a abordagem. Neste sentido ao avaliar a pobreza pela renda é necessário saber que funcionamentos essa renda é capaz de permitir, ou seja, o quanto essa renda serve como meio para a expansão das capacitações.

Presume-se que se mais pessoas são pobres no SPM do que na medida oficial, significa que a renda não é o suficiente para manter necessidades básicas e atingir funcionamentos valorizados. De um ponto de vista da abordagem das capacitações, um indivíduo pode ter uma renda alta o suficiente para sair da medida de pobreza oficial, mas tem custos de transporte e moradias altos que consomem boa parte da renda, mais a necessidade de tratamento médico do próprio bolso, que são questões relacionadas diretamente à capacitações básicas, como liberdade e capacidade de ir e vir, ter uma moradia adequada e gozar de boa saúde. Este indivíduo não é capaz de utilizar a sua renda em bens que tem razão para consumir, pois é obrigado a gastar parte dela com necessidades básicas. O inverso tem argumento análogo: é possível um indivíduo ter um renda baixa que o coloque na pobreza na medida oficial, mas que essas necessidades básicas sejam mais baratas ou subsidiadas pelo Estado. Assim, mesmo com uma renda mais baixa ele pode conseguir utilizá-la como um meio para atingir seus funcionamentos, que, talvez, o indivíduo anterior, com renda maior, não consiga.

Para efeitos de comparação, em 2010 a linha de pobreza oficial ficou em US\$ 22.113 anuais. Já o SPM ficou em US\$ 24.343, sem considerar a situação da moradia. Para donos de imóveis com hipoteca ficou em US\$ 25.018, para donos de imóveis sem hipoteca ficou em US\$ 20.590 e para quem aluga o imóvel US\$ 24.391. Esse exemplo, esclarece o funcionamento do SPM, não há apenas uma linha de pobreza. As famílias que pagam aluguel precisam de uma renda maior do que as que tem imóvel próprio sem hipoteca para atingir o mesmo grau de bem-estar médio, enquanto as que tem imóvel próprio e ainda pagam hipoteca uma renda ainda maior (SHORT, 2011).

O objetivo desta seção é analisar indícios do impacto das iniciativas nesta medida de pobreza. As figuras 21 e 22 apresentam o percentual de pobres para cada estado, separados entre estados com iniciativas, gráfico (a), sem iniciativas, gráfico (b), e ordenados do menor percentual para o maior. As linhas horizontais representam as médias⁸.

Figura 21 – Percentual de pobres segundo o SPM, separados por estados com e sem iniciativas - 2011



Os estados que permitem iniciativas apresentam uma inclinação maior na curva

⁸ Para dados completos ver tabelas no Apêndice D

impactando positivamente. Todavia, saber as preferências dos cidadãos antes é necessário.

4.3 Considerações finais sobre o capítulo

Neste capítulo tentou-se observar se a possibilidade de se propor iniciativas nos estados americanos teve impacto nos resultados de um índice de desenvolvimento humano e em uma medida de pobreza, a partir de uma estatística descritiva. Há indícios de que as iniciativas tem efeitos sobre questões relacionadas a saúde, porém não é possível concluir que há alguma tendência estatística, para isso estudos estatísticos mais sofisticados são necessários, que podem dar prosseguimento a este debate.

Para o IDHA dos estados americanos e seu sub-índice de renda não foram encontrados indícios de impactos das iniciativas. Contudo, para os índice de saúde e educação parecem haver indícios significativos, em sentidos opostos: os estados com iniciativas tendem a ter índices de saúde mais elevados e de educação mais baixos. Isto pode implicar que os cidadãos americanos dão mais importância para políticas que envolvem questões com impacto na expectativa de vida, do que políticas que aumentem o percentual de matriculados ou que promovam níveis de educação superiores. Não é uma conclusão definitiva, mas há um indício a ser verificado em trabalhos futuros.

É possível que parte do impacto seja por motivos geográficos. A região oeste, onde a maioria dos estados permitem iniciativas, é também uma região com altos índices de saúde, mesmo o estado do Novo México apresenta resultado relativamente alto para o índice de saúde, comparado ao seu índice de renda, ainda que não permita iniciativas. Não obstante, dentro das regiões aparenta haver um direcionamento de estados com iniciativa para um melhor índice de saúde e de estados sem iniciativa para um melhor índice de educação.

A observação apenas dos estados que permitem iniciativas, levando em consideração a dificuldade de se propô-las e o quanto o legislativo é isolado de seus efeitos, corroboram com o indício de que as iniciativas tem impacto positivo no índice de saúde. Quanto mais fácil é propor uma iniciativa e quanto mais difícil é para o legislativos influenciar ou mudar leis ou emendas propostas a partir de iniciativas, mais altos tendem a ser os índices de saúde nos estados.

A análise focou nos estados, mas há também diferenças intra-estaduais nos índices. Se separarmos os estados por distritos eleitorais¹¹ a Califórnia possui o distrito com maior IDHA dos EUA, 8,8, e o distrito com menor IDHA, 3,04 (LEWIS; GLUSKIN, 2018). Um aprofundamento do estudo pode se dar justamente na observação de municípios ou localidades menores que os estados.

¹¹ Os distritos são as divisões eleitorais para o cálculo do numero de representantes de cada estado no congresso, todo os distritos tem o mesmo número de habitantes, por volta de 700 mil.

O SPM apresentou maior redução na pobreza entre os estados com iniciativa para o período analisado, de 2011 à 2017. Porém, as iniciativas estão presentes há cem anos na maioria dos estados que as permitem e a sua existência não gerou como consequência um menor percentual de pobres nestes estados em relação aos que não permitem. Não há um indício claro sobre a pobreza, e o que há pode ser apenas no período recente devido a mudanças nas preferências dos cidadãos, sendo o resultado no período observado apenas casual. Um estudo a respeito das preferências dos cidadãos com relação ao assunto poderia ajudar na análise deste impacto.

5 Conclusão

Neste trabalho procurou-se demonstrar o potencial da democracia direta como política para o desenvolvimento humano, a partir da abordagem das capacitações. O estudo focou nos seguintes tópicos para avaliar esse potencial:

- Ampliação dos valores intrínseco, instrumental e construtivo da democracia;
- Ampliação da capacidade de agência dos cidadãos e promoção da razão pública;
- Expansão ou restrição das capacitações e direitos através da democracia direta;
- A relação entre a democracia direta e o índice de desenvolvimento humano americano (IDHA) e a medida de pobreza *Supplemental Poverty Measure* (SPM) .

Há conclusões possíveis de serem tiradas desse estudo. Algumas, porém, são apenas indícios que carecem de um estudo mais aprofundado, com maior sofisticação estatística para gerar resultados concretos.

A primeira conclusão é que a democracia direta, como um complemento à representativa, de fato amplia as ferramentas com as quais a democracia auxilia na expansão das capacitações. A democracia direta tem valor intrínseco por si só e amplia a participação política dos cidadãos que tem interesse nos assuntos a serem decididos. Os valores instrumental e construtivo também são ampliados, cria-se um novo canal de interlocução entre Estado e cidadãos e amplia-se tanto a pressão aos representantes, quanto a sua responsabilização.

Aliados à ampliação dos valores da democracia, a capacidade de agência, a racionalização prática e a razão pública são também promovidas pela democracia direta. Os referendos e iniciativas podem não necessariamente gerar debates amplos na sociedade, porém não existe na literatura nenhum caso em que a democracia direta foi utilizada como forma de interditar qualquer debate, ao passo que exemplos dessa ampliação existem, conforme exposto neste trabalho.

A segunda conclusão é que a democracia direta também tem um potencial negativo. Ela é formulada para dar mais poder a maioria da população e a maioria não terá sempre uma ideia de justiça que se amplie a todos os cidadãos. Seja por motivos morais, religiosos, ou outros quaisquer, a maioria da população pode se utilizar dos mecanismos de democracia direta como meio para impedir direitos e liberdades de minorias, no caso das iniciativas podem inclusive não apenas impedir, como retirar direitos e liberdades já conquistados.

Da mesma forma que a democracia não pode se sustentar apenas em regras ou instituições bem definidas, mas carregar junto de si, a defesa de direitos civis e informação livre, a democracia direta não deve ser formulada apenas como a expressão da vontade da maioria. Ela deve carregar na sua constituição valores fundamentais para o desenvolvimento humano, como a promoção da razão pública, do debate aprofundado, dos canais para que esse debate aconteça, etc. Não basta a democracia direta respeitar o desejo da maioria, sob uma perspectiva de desenvolvimento humano. Se isso não for uma preocupação corre-se o risco de uma democracia direta que gere muito pouco debate, que não sirva para a conceituação de direitos e capacitações que deveriam ser um mínimo de dignidade à todos. Um mecanismo esvaziado de todo o seu potencial positivo.

A última conclusão é que há indícios de que a democracia direta, através do mecanismo das iniciativas, tenha impacto na expectativa de vida dos estados americanos. Onde há a possibilidade de se propor iniciativas são maiores os índices de saúde do IDHA, cujo parâmetro de medição é a expectativa de vida. Quanto mais fácil propor iniciativas também maior é o índice. Contudo, há indícios de um impacto negativo em relação ao índice de educação quando comparado aos estados sem o mecanismo. Por outro lado, a pobreza, medida pelo SPM, não apresenta efeitos devido a presença de iniciativas.

Este estudo propõe e avança no debate acerca de democracia e desenvolvimento humano. Propõe no sentido de que é ainda um debate não usual na abordagem das capacitações, o estudo da democracia direta como promotora do desenvolvimento humano. Avança no sentido de que mesmo esse novo debate faz parte do debate mais amplo sobre democracia, que a democracia direta é um complemento à democracia representativa e que pode conviver inclusive com a democracia deliberativa, mais examinada pela abordagem.

A conclusão final é de que a democracia direta, como complemento a democracia representativa, serve como política para a promoção do desenvolvimento humano, mas a forma como é constituída, em todos os sentidos, importa. Quais assuntos passíveis de serem decididos através dela, como serão apresentados argumentos contra e a favor, como será realizado o debate público, regras para a proposição de iniciativas, entre outras questões, são importantes para o resultado da democracia direta no desenvolvimento humano. A construção de um processo de democracia direta tem de começar com estas questões sendo levadas em consideração, tem de começar como um processo de razão pública.

Estabelecendo este debate, uma série de estudos podem se desenrolar para aprofundá-lo:

- Estender o estudo para os municípios americanos: uma análise completa dos efeitos da democracia direta necessita que se considere também os municípios, porém os dados são mais difíceis de se obter;
- Separar a análise por grupos de gênero ou etnia: o IDHA já possui alguns dados com

essa separação e há diferenças entre brancos, negros, asiáticos e latinos. Porém há lacunas nos dados. Espera-se que no futuro estejam completos e possam ser utilizados neste tipo de estudo;

- Verificar se em regiões (estados ou municípios) que possuem mecanismos de democracia direta os cidadãos tem maior interesse por assuntos relacionados a políticas públicas;
- Utilizar o ferramental estatístico tradicional da análise da democracia direta para examinar possíveis resultados no desenvolvimento humano e não apenas no gasto público.

Referências

ABRAMS, B. A.; SETTLE, R. F. Women's suffrage and the growth of the welfare state. *Public Choice*, Springer, v. 100, n. 3-4, p. 289–300, 1999. Citado na página 63.

ALKIRE, S. *Using the Capability approach: Prospective and Evaluative Analyses in: Comim, Flavio; Qizilbash, Mozzafar; Alkire, Sabina (eds.): The Capability approach: Concepts, Measures and Applications; 26-50.* [S.l.]: Cambridge University Press, 2008. Citado na página 22.

ARCENEUX, K. Direct democracy and the link between public opinion and state abortion policy. *State Politics & Policy Quarterly*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 2, n. 4, p. 372–387, 2002. Citado 3 vezes nas páginas 22, 47 e 65.

ASATRYAN, Z. The indirect effects of direct democracy: local government size and non-budgetary voter initiatives in germany. *International Tax and Public Finance*, Springer, v. 23, n. 3, p. 580–601, 2016. Citado na página 53.

ASATRYAN, Z. et al. Direct democracy and local public finances under cooperative federalism. *The Scandinavian Journal of Economics*, Wiley Online Library, v. 119, n. 3, p. 801–820, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.

BLACK, D. et al. *The theory of committees and elections.* Springer, 1958. Citado na página 38.

BLUME, L.; DÖRING, T.; VOIGT, S. Fiscal effects of reforming local constitutions: Recent german experiences. *Urban Studies*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 48, n. 10, p. 2123–2140, 2011. Citado na página 53.

BLUME, L.; MÜLLER, J.; VOIGT, S. The economic effects of direct democracy—a first global assessment. *Public Choice*, Springer, v. 140, n. 3-4, p. 431–461, 2009. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 52 e 53.

BLUME, L.; VOIGT, S. Institutional details matter—more economic effects of direct democracy. *Economics of Governance*, Springer, v. 13, n. 4, p. 287–310, 2012. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 52 e 53.

BOEHMKE, F. J. *The indirect effect of direct legislation: How institutions shape interest group systems.* [S.l.]: Ohio State University Press, 2005. Citado na página 22.

BOHN, H.; INMAN, R. P. Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the us states. In: ELSEVIER. *Carnegie-Rochester conference series on public policy.* [S.l.], 1996. v. 45, p. 13–76. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 51 e 52.

BONVIN, J.-M.; THELEN, L. Deliberative democracy and capabilities. the impact and significance of capability for voice. In: *3rd Conference on Capability Approach, Pavia.* [S.l.: s.n.], 2003. Citado na página 22.

BOWLER, S.; DONOVAN, T. Measuring the effect of direct democracy on state policy: Not all initiatives are created equal. *State Politics & Policy Quarterly*, SAGE Publications

Sage CA: Los Angeles, CA, v. 4, n. 3, p. 345–363, 2004. Citado 8 vezes nas páginas 45, 48, 49, 64, 72, 73, 82 e 83.

BRACE, P. et al. Public opinion in the american states: New perspectives using national survey data. *American Journal of Political Science*, JSTOR, p. 173–189, 2002. Citado na página 47.

CAMOBRECO, J. F. Preferences, fiscal policies, and the initiative process. *The Journal of Politics*, University of Texas Press, v. 60, n. 3, p. 819–829, 1998. Citado na página 47.

CROCKER, D. A. Sen and deliberative democracy. In: *Capabilities equality*. [S.l.]: ROUTLEDGE in association with GSE Research, 2006. v. 155, n. 197, p. 155–197. Citado na página 22.

DONOVAN, T.; BOWLER, S. Direct democracy and minority rights: an extension. *American Journal of Political Science*, JSTOR, p. 1020–1024, 1998. Citado na página 34.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, The University of Chicago Press, v. 65, n. 2, p. 135–150, 1957. Citado na página 38.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. [S.l.]: Oxford University Press on Demand, 2002. Citado na página 22.

DRYZEK, J. S.; LIST, C. Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. *British journal of political science*, Cambridge University Press, v. 33, n. 1, p. 1–28, 2003. Citado na página 22.

EBDON, C. The effects of voter control on budget outcomes. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Emerald Publishing Limited, v. 12, n. 1, p. 23–43, 2000. Citado 2 vezes nas páginas 51 e 57.

EHLERS, S.; KELLEY, J.; SCHWEICH, M. Drug policy reform initiative and referenda. In: WATERS, M. D. (Ed.). *The Initiative and Referendum Almanac*. [S.l.]: Carolina Academic Press, 2018. cap. 9. Citado 2 vezes nas páginas 65 e 66.

FARNHAM, P. G. The impact of citizen influence on local government expenditure. *Public Choice*, Springer, v. 64, n. 3, p. 201–212, 1990. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.

FELD, L. P.; FISCHER, J. A.; KIRCHGÄSSNER, G. The effect of direct democracy on income redistribution: evidence for switzerland. *Economic Inquiry*, Wiley Online Library, v. 48, n. 4, p. 817–840, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 22, 53 e 71.

FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G. Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? some evidence from swiss municipalities. In: *Fiscal institutions and fiscal performance*. [S.l.]: University of Chicago Press, 1999. p. 151–180. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 52.

FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G. Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the swiss experience. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 16, n. 2, p. 287–306, 2000. Citado na página 56.

FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G. Does direct democracy reduce public debt evidence from swiss municipalities. *Public Choice*, Springer, v. 109, n. 3-4, p. 347–370, 2001. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 52.

FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G.; SCHALTEGGER, C. A. Municipal debt in switzerland: new empirical results. *Public Choice*, Springer, v. 149, n. 1-2, p. 49, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 52.

FELD, L. P.; MATSUSAKA, J. G. Budget referendums and government spending: evidence from swiss cantons. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 87, n. 12, p. 2703–2724, 2003. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 51 e 53.

FRANKLIN, M. N.; EIJK, C. Van der; MARSH, M. Referendum outcomes and trust in government: Public support for europe in the wake of maastricht. *West European Politics*, Taylor & Francis, v. 18, n. 3, p. 101–117, 1995. Citado na página 57.

FREITAG, M.; VATTER, A. Initiatives, referendums, and the tax state. *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis, v. 13, n. 1, p. 89–112, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.

FREY, B. S. Direct democracy: politico-economic lessons from swiss experience. *The American Economic Review*, JSTOR, v. 84, n. 2, p. 338–342, 1994. Citado 2 vezes nas páginas 31 e 32.

FUNK, P.; GATHMANN, C. Does direct democracy reduce the size of government? new evidence from historical data, 1890–2000. *The Economic Journal*, Wiley Online Library, v. 121, n. 557, p. 1252–1280, 2011. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 51 e 53.

FUNK, P.; GATHMANN, C. Voter preferences, direct democracy and government spending. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 32, p. 300–319, 2013. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 51.

GALLETTA, S.; JAMETTI, M. How to tame two leviathans? revisiting the effect of direct democracy on local public expenditure in a federation. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 39, p. 82–93, 2015. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 51.

GAMBLE, B. S. Putting civil rights to a popular vote. *American Journal of Political Science*, JSTOR, p. 245–269, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 63.

GERBER, E. R. Legislative response to the threat of popular initiatives. *American Journal of Political Science*, JSTOR, p. 99–128, 1996. Citado 7 vezes nas páginas 22, 38, 39, 43, 49, 54 e 65.

HAIDER-MARKEL, D. P.; QUERZE, A.; LINDAMAN, K. Lose, win, or draw? a reexamination of direct democracy and minority rights. *Political Research Quarterly*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 60, n. 2, p. 304–314, 2007. Citado na página 65.

HUME, R. J. Comparing institutional and policy explanations for the adoption of state constitutional amendments: The case of same-sex marriage. *American Politics Research*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 39, n. 6, p. 1097–1126, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 64.

INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE. 2018. Disponível em: <<http://www.iandrinstute.org>>. Acesso em: 22.01.2019. Citado 4 vezes nas páginas 59, 62, 63 e 67.

INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE. *Comparison of Statewide Processes*. [S.l.], 2018. Disponível em: <http://www.iandrinstute.org/docs/A_Comparison_of_Statewide_IandR_Processes.pdf>. Acesso em: 5.5.2018. Citado na página 48.

INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE. *Signature, Geographic Distribution and Single Subject (SS) Requirements for Initiative Petitions*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.iandrinstute.org/docs/Almanac-Signature-and-SS-and-GD-Requirements.pdf>>. Acesso em: 5.5.2018. Citado 2 vezes nas páginas 48 e 64.

INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE. *States with Legislative Referendum (LR) for Statutes and Constitutional Amendments*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.iandrinstute.org/docs/Legislative-Referendum-States.pdf>>. Acesso em: 5.5.2018. Citado na página 47.

KIEWIET, D. R.; SZAKATY, K. Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Oxford University Press, v. 12, n. 1, p. 62–97, 1996. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 51 e 52.

LEWIS, D. C. Direct democracy and minority rights: Same-sex marriage bans in the us states. *Social science quarterly*, Wiley Online Library, v. 92, n. 2, p. 364–383, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 22, 33 e 64.

LEWIS, K.; GLUSKIN, R. *Measuring America: Ten Years and Counting*. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://ssrc-static.s3.amazonaws.com/moa/10Year_HDITrends_FINAL.pdf>. Acesso em: 30.01.2019. Citado 3 vezes nas páginas 71, 73 e 87.

MATSUSAKA, J. G. Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal of political Economy*, The University of Chicago Press, v. 103, n. 3, p. 587–623, 1995. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 45 e 52.

MATSUSAKA, J. G. Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the twentieth century. *The Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, v. 43, n. 2, p. 619–650, 2000. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 45 e 53.

MATSUSAKA, J. G. Direct democracy works. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 2, p. 185–206, 2005. Citado 8 vezes nas páginas 21, 34, 35, 37, 47, 56, 58 e 64.

MATSUSAKA, J. G. The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century. *Public Choice*, Springer, v. 124, n. 1-2, p. 157–177, 2005. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.

MATSUSAKA, J. G. *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*. [S.l.]: University of Chicago Press, 2008. Citado 6 vezes nas páginas 21, 22, 33, 52, 53 e 54.

MATSUSAKA, J. G. The initiative and social use. In: WATERS, M. D. (Ed.). *The Initiative and Referendum Almanac*. [S.l.]: Carolina Academic Press, 2018. cap. 9. Citado 2 vezes nas páginas 64 e 65.

- MATSUSAKA, J. G. Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice*, Springer, v. 174, n. 1-2, p. 107–143, 2018. Citado 10 vezes nas páginas 21, 22, 31, 37, 39, 43, 44, 45, 50 e 54.
- MATSUSAKA, J. G.; MCCARTY, N. M. Political resource allocation: Benefits and costs of voter initiatives. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Oxford University Press, v. 17, n. 2, p. 413–448, 2001. Citado 5 vezes nas páginas 37, 39, 45, 49 e 54.
- MCCAMMON, H. J. et al. How movements win: Gendered opportunity structures and us women's suffrage movements, 1866 to 1919. *American Sociological Review*, JSTOR, p. 49–70, 2001. Citado 5 vezes nas páginas 34, 60, 62, 63 e 67.
- MCEACHERN, W. A. Collective decision rules and local debt choice: a test of the median-voter hypothesis. *National Tax Journal*, JSTOR, p. 129–136, 1978. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 51.
- MEASURE OF AMERICA, SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL. *Measuring America: Ten Years and Counting*: Methodological note. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://ssrc-static.s3.amazonaws.com/moa/10Year_Methods.pdf>. Acesso em: 30.01.2019. Citado na página 105.
- MERRIFIELD, J. State government expenditure determinants and tax revenue determinants revisited. *Public Choice*, Springer, v. 102, n. 1-2, p. 25–48, 2000. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.
- NGUYEN-HOANG, P. Fiscal effects of budget referendums: evidence from new york school districts. *Public Choice*, Springer, v. 150, n. 1-2, p. 77–95, 2012. Citado na página 51.
- NUSSBAUM, M. C. Capabilities and human rights. *Fordham L. Rev.*, HeinOnline, v. 66, p. 273, 1997. Citado na página 55.
- NUSSBAUM, M. C. *Women and Human Development*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Citado 6 vezes nas páginas 21, 26, 27, 30, 84 e 104.
- NUSSBAUM, M. C. *Creating Capabilities: The human development approach*. 1. ed. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 26, 27 e 30.
- PAPADOPOULOS, Y. How does direct democracy matter? the impact of referendum votes on politics and policy-making. *West European Politics*, Taylor & Francis, v. 24, n. 2, p. 35–58, 2001. Citado na página 39.
- PRIMO, D. M. Stop us before we spend again: Institutional constraints on government spending. *Economics & Politics*, Wiley Online Library, v. 18, n. 3, p. 269–312, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.
- PRIMO, D. M. The effect of initiatives on local government spending. *Journal of Theoretical Politics*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 22, n. 1, p. 6–25, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.
- ROBEYNS, I. The capability approach: an interdisciplinary introduction. In: *Training course preceding the Third International Conference on the Capability Approach, Pavia, Italy*. [S.l.: s.n.], 2003. Citado na página 29.

- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. Bureaucrats versus voters: On the political economy of resource allocation by direct democracy. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, v. 93, n. 4, p. 563–587, 1979. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 49.
- SANTERRE, R. E. Representative versus direct democracy: The role of public bureaucrats. *Public Choice*, Springer, v. 76, n. 3, p. 189–198, 1993. Citado na página 39.
- SECRETARY OF STATE OF NORTH DAKOTA. 2010. Disponível em: <<https://results.sos.nd.gov/resultsSW.aspx?eid=22&text=BQ&type=SW&map=CTY>>. Acesso em: 22.02.2019. Citado na página 76.
- SEN, A. *Equality of what? Tanner lecture on human values. Tanner Lectures*. [S.l.]: Stanford university, 1979. Citado na página 30.
- SEN, A. Well-being, agency and freedom: The dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169 – 221, 1985. Citado na página 30.
- SEN, A. *Inequality reexamined*. [S.l.]: Clarendon Press, 1992. Citado na página 30.
- SEN, A. *Choice, welfare, and measurement*. [S.l.]: Harvard University Press, 1997. Citado na página 30.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000. Citado 14 vezes nas páginas 21, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 55, 58, 66, 67 e 84.
- SEN, A. Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation. *Feminist economics*, Taylor & Francis, v. 10, n. 3, p. 77–80, 2004. Citado 3 vezes nas páginas 26, 30 e 32.
- SEN, A. Human rights and capabilities. *Journal of human development*, Taylor & Francis, v. 6, n. 2, p. 151–166, 2005. Citado na página 55.
- SEN, A. *A ideia de justiça*. [S.l.]: Editora Companhia das Letras, 2011. Citado na página 68.
- SEN, A. K. Democracy as a universal value. *Journal of democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 10, n. 3, p. 3–17, 1999. Citado 6 vezes nas páginas 21, 25, 26, 28, 30 e 32.
- SHORT, K. *The Research SUPPLEMENTAL POVERTY MEASURE: 2010. Current Population Report P60-241*. Washington, DC US Census Bureau. 2011. Disponível em: <<https://www.census.gov/library/publications/2011/demo/p60-241.html>>. Acesso em: 29.01.2019. Citado 2 vezes nas páginas 84 e 85.
- SIUNE, K.; SVENSSON, P.; TONSGAARD, O. The european union: The danes said ‘no’ in 1992 but ‘yes’ in 1995: How and why? *Electoral Studies*, Elsevier, v. 13, n. 2, p. 107–116, 1994. Citado na página 57.
- SMITH, D. A.; TOLBERT, C. *Educated by initiative: The effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*. [S.l.]: University of Michigan Press, 2009. Citado na página 58.
- UNDP. *Human Development Indices and Indicators: 2018 statistical update*. [S.l.]: United Nations Development Programme New York, 2018. Citado na página 73.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1990*. [S.l.], 1990. Citado na página 71.

WRIGHT, G. C.; ERIKSON, R. S.; MCIVER, J. P. Measuring state partisanship and ideology with survey data. *The Journal of Politics*, Southern Political Science Association, v. 47, n. 2, p. 469–489, 1985. Citado na página 46.

ZAX, J. S. Initiatives and government expenditures. *Public Choice*, Springer, v. 63, n. 3, p. 267–277, 1989. Citado 3 vezes nas páginas 21, 22 e 53.

Anexos

ANEXO A – Lista de capacitações centrais de Nussbaum

1. *Life. Being able to live to the end of a human life of normal length; not dying prematurely, or before one's life is so reduced as to be not worth living.*

2. *Bodily Health. Being able to have good health, including reproductive health; to be adequately nourished; to have adequate shelter.*

3. *Bodily Integrity. Being able to move freely from place to place; to be secure against violent assault, including sexual assault and domestic violence; having opportunities for sexual satisfaction and for choice in matters of reproduction.*

4. *Senses, Imagination, and Thought. Being able to use the senses, to imagine, think, and reason – and to do these things in a “truly human” way, a way informed and cultivated by an adequate education, including, but by no means limited to, literacy and basic mathematical and scientific training. Being able to use imagination and thought in connection with experiencing and producing works and events of one's own choice, religious, literary, musical, and so forth. Being able to use one's mind in ways protected by guarantees of freedom of expression with respect to both political and artistic speech, and freedom of religious exercise. Being able to have pleasurable experiences and to avoid nonbeneficial pain.*

5. *Emotions. Being able to have attachments to things and people outside ourselves; to love those who love and care for us, to grieve at their absence; in general, to love, to grieve, to experience longing, gratitude, and justified anger. Not having one's emotional development blighted by fear and anxiety. (Supporting this capability means supporting forms of human association that can be shown to be crucial in their development.)*

6. *Practical Reason. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one's life. (This entails protection for the liberty of conscience and religious observance.)*

7. *Affiliation.*

A. *Being able to live with and toward others, to recognize and show concern for other human beings, to engage in various forms of social interaction; to be able to imagine the situation of another. (Protecting this capability means protecting institutions that constitute and nourish such forms of affiliation, and also protecting the freedom of assembly and political speech.)*

B. *Having the social bases of self-respect and nonhumiliation; being able to be*

treated as a dignified being whose worth is equal to that of others. This entails provisions of nondiscrimination on the basis of race, sex, sexual orientation, ethnicity, caste, religion, national origin.

8. Other Species. Being able to live with concern for and in relation to animals, plants, and the world of nature.

9. Play. Being able to laugh, to play, to enjoy recreational activities.

10. Control Over One's Environment.

A. Political. Being able to participate effectively in political choices that govern one's life; having the right of political participation, protections of free speech and association.

B. Material. Being able to hold property (both land and movable goods), and having property rights on an equal basis with others; having the right to seek employment on an equal basis with others; having the freedom from unwarranted search and seizure. In work, being able to work as a human being, exercising practical reason, and entering into meaningful relationships of mutual recognition with other workers. (NUSSBAUM, 2000, p.78)

ANEXO B – Metodologia do IDHA

Todas informações desse anexo foram retiradas de [Measure of America, Social Science Research Council \(2018\)](#).

O IDHA mede a distribuição do bem-estar e oportunidade em três dimensões básicas: saúde, acesso à educação e padrão de vida. Todos os dados utilizados para o cálculo vem de fontes oficiais do governo dos Estados Unidos. As três dimensões medidas da seguinte maneira:

- Uma vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer;
- O acesso à educação é medido por duas variáveis: o percentual de pessoas entre 3 e 24 anos matriculados em escolas e o grau atingido por pessoas com 25 ou mais anos de vida;
- O padrão de vida é medido pela renda média de todos os trabalhadores com 16 ou mais anos de vida.

Para cada dimensão é calculado um sub-índice, que depois são unificados no índice de desenvolvimento humano. Cada sub-índice é calculado da seguinte maneira:

$$ID = \frac{Valor_i - \text{Mínimo}}{\text{Máximo} - \text{Mínimo}} \quad (\text{B.1})$$

Onde:

- ID = sub-índice de saúde, educação ou renda;
- Valor = valor para o estado específico;
- Mínimo = valor mínimo estipulado pelos pesquisadores;
- Máximo = valor máximo estipulado pelos pesquisadores.

A tabela 5 apresenta os mínimos e máximos estabelecidos pelos pesquisadores. A escolha por mínimos e máximos pré-estabelecidos se dá para permitir a comparação por diferentes anos do índice. Consequentemente o índice vai de 0 a 1, sendo multiplicado por 10 para facilitar a observação.

Tabela 5 – Mínimos e máximos para cada sub-índice

	Mínimo	Máximo
Expectativa de vida ao nascer (anos)	66	90
Pontuação do grau atingido na educação	0,5	2
Matrículas nas escolas (%)	60%	95%
Renda média (2016 US\$)	\$16.009	\$67.730

ANEXO C – Tabelas do IDHA e sub-índices

Tabela 6 – IDHA e sub-índices - 2000

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Connecticut	5.90	5.19	5.51	6.99	Massachusetts	5.76	5.16	5.59	6.52
Nova Jersey	5.66	4.81	5.17	7.00	Colorado	5.30	5.21	4.98	5.72
Nova Hampshire	5.47	5.22	5.32	5.88	Washington	5.24	5.16	4.78	5.77
Maryland	5.46	4.32	5.35	6.72	Califórnia	5.09	5.21	4.42	5.64
Minnesota	5.43	5.50	5.03	5.77	Illinóis	4.98	4.49	4.58	5.87
Havaí	5.32	5.89	4.51	5.56	Alasca	4.95	4.44	4.55	5.84
Nova Iorque	5.28	5.01	4.87	5.97	Michigan	4.88	4.38	4.57	5.71
Rhode Island	5.04	5.05	4.70	5.35	Nebraska	4.78	5.16	4.69	4.49
Virgínia	5.01	4.55	4.77	5.73	Oregon	4.72	4.98	4.37	4.81
Vermont	5.00	5.10	5.30	4.59	Utah	4.71	5.33	4.51	4.28
Delaware	4.96	4.37	4.62	5.88	Maine	4.69	4.86	4.69	4.52
Wisconsin	4.95	5.04	4.57	5.23	Ohio	4.68	4.35	4.35	5.33
Kansas	4.78	4.79	4.78	4.79	Flórida	4.63	4.84	4.30	4.76
Pennsilvânia	4.77	4.51	4.55	5.27	Arizona	4.59	4.86	4.03	4.88
Iowa	4.77	5.20	4.56	4.56	Dakota do Norte	4.46	5.41	4.41	3.56
Indiana	4.45	4.24	4.00	5.12	Nevada	4.41	4.25	3.46	5.52
Geórgia	4.45	3.85	4.13	5.38	Wyoming	4.41	4.73	4.49	4.00
Texas	4.39	4.48	3.90	4.79	Dakota do Sul	4.39	5.02	4.31	3.83
Novo México	4.31	4.83	4.22	3.88	Idaho	4.38	5.09	4.13	3.91
Carolina do Norte	4.25	4.04	3.87	4.83	Missouri	4.37	4.25	4.21	4.67
Carolina do Sul	4.05	3.72	3.83	4.61	Montana	4.15	4.76	4.65	3.05
Tennessee	4.00	3.68	3.67	4.65	Oklahoma	3.97	3.83	4.02	4.07
Alabama	3.94	3.57	3.75	4.48	Arkansas	3.71	3.77	3.42	3.94
Kentucky	3.89	3.83	3.43	4.41	Mississipi	3.54	3.16	3.47	3.99
Louisiana	3.84	3.48	3.79	4.26					
Virgínia Ocidental	3.63	3.75	3.34	3.79					

Tabela 7 – IDHA e sub-índices - 2005

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Connecticut	6.18	5.73	5.86	6.94	Massachusetts	6.02	5.62	5.86	6.57
Nova Jersey	5.99	5.34	5.66	6.96	Colorado	5.44	5.44	5.20	5.67
Maryland	5.74	4.86	5.47	6.89	Califórnia	5.39	5.56	4.81	5.80
Nova Hampshire	5.63	5.46	5.41	6.04	Washington	5.26	5.46	4.74	5.58
Nova Iorque	5.62	5.54	5.31	6.02	Alasca	5.24	5.14	4.68	5.89
Minnesota	5.61	5.94	5.18	5.72	Illinóis	5.24	4.93	5.07	5.70
Havaí	5.56	6.24	4.82	5.63	Michigan	4.94	4.74	4.90	5.19
Rhode Island	5.46	5.32	5.08	5.97	Nebraska	4.91	5.44	4.78	4.50
Virgínia	5.39	4.95	5.18	6.05	Flórida	4.81	5.12	4.53	4.79
Vermont	5.24	5.53	5.33	4.87	Dakota do Norte	4.79	5.65	4.52	4.19
Delaware	5.09	4.67	4.65	5.96	Oregon	4.75	5.21	4.57	4.48
Wisconsin	5.07	5.34	4.69	5.17	Arizona	4.75	4.98	4.27	5.01
Iowa	4.94	5.46	4.67	4.70	Utah	4.72	5.54	4.63	4.00
Pennsilvânia	4.91	4.75	4.82	5.17	Maine	4.68	4.96	4.60	4.49
Kansas	4.79	4.94	4.88	4.54	Ohio	4.68	4.53	4.52	4.99
Geórgia	4.63	4.23	4.52	5.15	Dakota do Sul	4.52	5.17	4.39	3.99
Indiana	4.58	4.51	4.30	4.92	Missouri	4.49	4.48	4.35	4.65
Texas	4.50	4.80	4.17	4.52	Nevada	4.47	4.29	3.69	5.44
Carolina do Norte	4.46	4.43	4.37	4.56	Wyoming	4.47	4.90	4.32	4.18
Novo México	4.29	4.85	4.33	3.69	Idaho	4.32	5.28	4.06	3.61
Carolina do Sul	4.19	4.03	4.12	4.40	Montana	4.28	4.90	4.47	3.48
Tennessee	4.08	3.87	3.85	4.53	Oklahoma	3.93	3.80	4.06	3.93
Kentucky	4.06	3.98	3.83	4.38	Arkansas	3.81	3.96	3.78	3.69
Alabama	3.92	3.59	3.99	4.20	Mississipi	3.55	3.25	3.74	3.66
Louisiana	3.82	3.35	4.02	4.09					
Virgínia Ocidental	3.82	3.89	3.70	3.86					

Tabela 8 – IDHA e sub-índices - 2008

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Connecticut	6.19	5.99	6.02	6.57	Massachusetts	6.08	5.83	6.09	6.32
Nova Jersey	6.06	5.66	5.78	6.73	Colorado	5.50	5.75	5.40	5.34
Maryland	5.75	5.04	5.54	6.66	Washington	5.42	5.64	5.07	5.55
Nova Hampshire	5.67	5.67	5.69	5.64	Califórnia	5.35	5.85	4.83	5.37
Minnesota	5.66	6.18	5.34	5.47	Illinóis	5.27	5.24	5.20	5.36
Nova Iorque	5.61	5.83	5.41	5.58	Alasca	5.04	4.96	4.61	5.54
Havaí	5.51	6.29	4.69	5.54	Nebraska	4.95	5.46	5.08	4.33
Rhode Island	5.41	5.54	5.29	5.41	Oregon	4.90	5.41	4.81	4.49
Virgínia	5.37	5.16	5.25	5.69	Utah	4.90	5.59	4.91	4.19
Vermont	5.19	5.68	5.57	4.32	Dakota do Norte	4.87	5.87	4.52	4.21
Delaware	5.17	5.08	4.99	5.44	Arizona	4.87	5.36	4.31	4.92
Wisconsin	5.13	5.54	4.91	4.95	Flórida	4.85	5.39	4.66	4.51
Pennsilvânia	5.06	5.06	5.00	5.12	Michigan	4.82	4.93	5.09	4.45
Iowa	5.00	5.67	4.94	4.38	Maine	4.79	5.30	4.87	4.18
Kansas	4.95	5.13	5.14	4.59	Wyoming	4.77	4.84	4.43	5.03
Geórgia	4.73	4.46	4.72	5.02	Ohio	4.76	4.79	4.87	4.62
Indiana	4.67	4.84	4.57	4.59	Dakota do Sul	4.75	5.61	4.57	4.08
Texas	4.59	4.98	4.29	4.50	Nevada	4.69	4.76	3.92	5.40
Carolina do Norte	4.54	4.66	4.56	4.40	Missouri	4.58	4.71	4.67	4.36
Novo México	4.35	4.96	4.35	3.74	Idaho	4.56	5.46	4.39	3.82
Carolina do Sul	4.30	4.30	4.37	4.22	Montana	4.45	5.15	4.59	3.61
Tennessee	4.24	4.17	4.38	4.16	Oklahoma	4.08	3.93	4.35	3.96
Kentucky	4.14	4.18	4.14	4.12	Mississípi	3.84	3.55	4.21	3.77
Louisiana	4.04	3.79	4.08	4.25	Arkansas	3.82	4.11	3.90	3.44
Alabama	4.03	3.75	4.17	4.18					
Virgínia Ocidental	3.82	3.86	3.89	3.71					

Tabela 9 – IDHA e sub-índices - 2010

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Connecticut	6.17	6.18	6.06	6.28	Alasca	5.06	5.12	4.55	5.51
Nova Jersey	6.12	5.95	5.89	6.53	Arizona	4.89	5.68	4.49	4.51
Maryland	5.94	5.34	5.78	6.71	Arkansas	3.91	4.15	4.11	3.48
Nova Hampshire	5.73	5.97	5.70	5.52	Califórnia	5.40	6.16	4.94	5.11
Minnesota	5.69	6.27	5.56	5.25	Colorado	5.53	5.84	5.63	5.13
Nova Iorque	5.66	6.03	5.44	5.50	Flórida	4.82	5.60	4.80	4.05
Havaí	5.53	6.37	4.94	5.29	Idaho	4.50	5.62	4.66	3.22
Virgínia	5.47	5.42	5.38	5.59	Illinóis	5.31	5.40	5.39	5.14
Rhode Island	5.38	5.78	5.19	5.17	Maine	4.93	5.49	5.08	4.20
Vermont	5.31	6.02	5.59	4.33	Massachusetts	6.16	6.05	6.23	6.21
Delaware	5.22	5.15	5.16	5.36	Michigan	4.76	5.10	5.10	4.08
Wisconsin	5.16	5.82	5.07	4.60	Mississípi	3.81	3.73	4.10	3.61
Pennsilvânia	5.07	5.21	5.14	4.87	Missouri	4.60	4.81	4.78	4.20
Iowa	5.03	5.71	5.07	4.30	Montana	4.54	5.21	5.03	3.37
Kansas	4.96	5.30	5.28	4.31	Nebraska	5.11	5.77	5.39	4.16
Texas	4.65	5.19	4.46	4.31	Nevada	4.63	5.02	3.96	4.92
Geórgia	4.62	4.68	4.80	4.37	Dakota do Norte	4.90	5.65	4.71	4.34
Carolina do Norte	4.57	4.92	4.65	4.14	Ohio	4.71	4.90	4.89	4.33
Indiana	4.56	4.84	4.62	4.23	Oklahoma	4.14	4.12	4.45	3.84
Novo México	4.52	5.18	4.48	3.90	Oregon	4.86	5.63	4.99	3.96
Carolina do Sul	4.35	4.56	4.56	3.92	Dakota do Sul	4.79	5.61	4.81	3.96
Tennessee	4.22	4.29	4.36	4.02	Utah	5.03	5.92	5.14	4.03
Louisiana	4.12	4.04	4.13	4.19	Washington	5.40	5.80	5.06	5.34
Alabama	4.04	3.92	4.29	3.91	Wyoming	4.83	5.14	4.60	4.73
Kentucky	4.02	4.15	4.09	3.81					
Virgínia Ocidental	3.95	3.92	4.03	3.90					

Tabela 10 – IDHA e sub-índices - 2016

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Connecticut	6.31	6.27	6.25	6.42	Massachusetts	6.36	6.09	6.55	6.45
Nova Jersey	6.25	6.10	6.14	6.51	Colorado	5.74	5.96	5.74	5.51
Maryland	6.04	5.49	6.06	6.56	Washington	5.67	6.02	5.32	5.68
Nova Iorque	5.92	6.37	5.72	5.67	Califórnia	5.56	6.47	5.24	4.97
Minnesota	5.90	6.24	5.75	5.71	Illinóis	5.53	5.58	5.66	5.34
Havaí	5.83	6.89	5.00	5.60	Nebraska	5.28	5.75	5.39	4.68
Nova Hampshire	5.73	5.59	6.00	5.61	Dakota do Norte	5.23	5.80	4.48	5.43
Virgínia	5.70	5.63	5.80	5.68	Utah	5.18	5.68	5.46	4.41
Rhode Island	5.65	5.86	5.64	5.44	Oregon	5.15	5.70	5.27	4.48
Delaware	5.48	5.25	5.58	5.60	Alasca	5.15	5.13	4.58	5.73
Vermont	5.42	5.71	5.66	4.89	Wyoming	5.10	5.48	5.19	4.65
Wisconsin	5.24	5.60	5.30	4.82	Dakota do Sul	5.09	5.41	5.19	4.67
Iowa	5.22	5.61	5.26	4.81	Maine	5.08	5.28	5.49	4.46
Pennsilvânia	5.11	5.13	5.31	4.89	Flórida	5.04	5.82	5.07	4.24
Kansas	5.10	5.32	5.36	4.63	Arizona	5.02	5.72	4.82	4.51
Texas	4.95	5.46	4.75	4.64	Michigan	4.91	5.02	5.24	4.46
Geórgia	4.88	4.87	5.18	4.60	Missouri	4.83	4.80	5.12	4.56
Carolina do Norte	4.85	5.01	5.04	4.49	Ohio	4.78	4.62	5.06	4.65
Indiana	4.67	4.65	4.81	4.55	Idaho	4.69	5.55	4.93	3.60
Carolina do Sul	4.57	4.58	4.82	4.29	Nevada	4.68	5.14	4.31	4.60
Novo México	4.47	5.00	4.78	3.62	Montana	4.57	5.23	4.92	3.57
Tennessee	4.41	4.22	4.62	4.40	Oklahoma	4.45	4.16	4.69	4.51
Louisiana	4.41	4.24	4.54	4.45	Arkansas	4.17	4.14	4.46	3.90
Kentucky	4.26	3.88	4.52	4.38	Mississípi	4.05	3.69	4.55	3.91
Alabama	4.21	3.88	4.66	4.09					
Virgínia Ocidental	3.94	3.75	4.28	3.80					

Tabela 11 – Taxa de crescimento dos índices - 2000 à 2016

Sem Iniciativas					Com Iniciativas				
Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda	Estado	IDHA	Saúde	Educação	Renda
Louisiana	14.73%	21.99%	19.66%	4.42%	Dakota do Norte	17.35%	7.22%	1.47%	52.39%
Carolina do Norte	14.07%	24.14%	30.03%	-7.14%	Dakota do Sul	16.02%	7.72%	20.32%	22.08%
Virgínia	13.73%	23.76%	21.80%	-0.93%	Wyoming	15.86%	15.77%	15.62%	16.22%
Texas	12.82%	21.90%	21.94%	-3.09%	Mississípi	14.42%	16.60%	31.08%	-1.82%
Carolina do Sul	12.58%	23.07%	25.88%	-6.95%	Arkansas	12.34%	9.83%	30.39%	-0.92%
Rhode Island	12.14%	16.00%	19.83%	1.73%	Oklahoma	12.12%	8.73%	16.72%	10.78%
Nova Iorque	12.09%	27.13%	17.51%	-4.96%	Illinóis	10.94%	24.31%	23.46%	-9.03%
Maryland	10.51%	27.10%	13.41%	-2.46%	Massachusetts	10.49%	17.95%	17.05%	-1.03%
Delaware	10.49%	20.10%	20.78%	-4.73%	Missouri	10.37%	12.91%	21.85%	-2.28%
Nova Jersey	10.42%	26.65%	18.77%	-6.91%	Nebraska	10.34%	11.43%	14.82%	4.40%
Tennessee	10.33%	14.55%	26.01%	-5.38%	Utah	10.15%	6.57%	21.14%	3.02%
Geórgia	9.66%	26.46%	25.44%	-14.46%	Montana	10.07%	9.88%	5.81%	16.84%
Havaí	9.63%	16.90%	11.00%	0.80%	Arizona	9.31%	17.70%	19.62%	-7.55%
Kentucky	9.52%	1.21%	31.80%	-0.58%	Califórnia	9.27%	24.28%	18.65%	-11.93%
Iowa	9.48%	7.79%	15.25%	5.64%	Oregon	9.12%	14.47%	20.56%	-6.83%
Virgínia Ocidental	8.74%	-0.02%	28.11%	0.29%	Flórida	8.85%	20.23%	17.90%	-10.88%
Minnesota	8.65%	13.56%	14.39%	-1.02%	Washington	8.36%	16.59%	11.48%	-1.58%
Vermont	8.51%	11.96%	6.81%	6.65%	Maine	8.27%	8.74%	16.92%	-1.22%
Connecticut	7.05%	20.72%	13.40%	-8.09%	Colorado	8.22%	14.50%	15.29%	-3.66%
Pennsilvânia	7.03%	13.86%	16.65%	-7.11%	Idaho	7.12%	8.92%	19.24%	-8.02%
Alabama	6.90%	8.65%	24.08%	-8.88%	Nevada	6.19%	20.91%	24.75%	-16.76%
Kansas	6.59%	11.05%	12.14%	-3.40%	Alasca	4.06%	15.55%	0.60%	-1.97%
Wisconsin	5.98%	11.14%	16.11%	-7.84%	Ohio	2.12%	6.38%	16.27%	-12.89%
Indiana	4.88%	9.72%	20.25%	-11.12%	Michigan	0.49%	14.74%	14.74%	-21.86%
Nova Hampshire	4.82%	7.23%	12.76%	-4.51%					
Novo México	3.60%	3.60%	13.25%	-6.89%					

ANEXO D – Tabelas do SPM

Tabela 12 – Estimativas do número de pobres, em milhares, e percentual da população para os estados americanos, segundo o SPM - 2011

Sem Iniciativas			Com Iniciativas		
Estado	Num.	% da pop.	Estado	Num.	% da pop.
Geórgia	1821	19.0%	Califórnia	8773	23.5%
Nova Iorque	3409	17.8%	Arizona	1268	19.8%
Havai	229	17.4%	Flórida	3667	19.5%
Louisiana	758	17.0%	Nevada	522	19.4%
Texas	4145	16.5%	Mississípi	460	15.8%
Novo México	312	15.4%	Arkansas	449	15.6%
Carolina do Sul	696	15.2%	Illinóis	1910	15.0%
Tennessee	931	14.8%	Colorado	715	14.3%
Indiana	931	14.6%	Oregon	539	14.1%
Alabama	685	14.5%	Massachusetts	898	13.7%
Nova Jersey	1254	14.4%	Michigan	1317	13.5%
Delaware	125	14.0%	Missouri	763	12.9%
Carolina do Norte	1298	13.8%	Oklahoma	471	12.7%
Maryland	784	13.6%	Alasca	88	12.6%
Kentucky	574	13.4%	Ohio	1433	12.6%
Rhode Island	134	12.9%	Montana	118	12.0%
Virgínia	1004	12.7%	Washington	812	12.0%
Virgínia Ocidental	225	12.3%	Idaho	185	11.9%
Connecticut	422	12.0%	Dakota do Sul	88	11.0%
Pennsilvânia	1454	11.5%	Maine	143	10.9%
Kansas	312	11.2%	Utah	293	10.5%
Wisconsin	596	10.6%	Nebraska	175	9.6%
Nova Hampshire	136	10.4%	Wyoming	51	9.2%
Minnesota	541	10.3%	Dakota do Norte	59	9.0%
Vermont	57	9.2%			
Iowa	253	8.4%			

Tabela 13 – Estimativas do número de pobres, em milhares, e percentual da população para os estados americanos, segundo o SPM - 2017

Sem Iniciativas			Com Iniciativas		
Estado	Num.	% da pop.	Estado	Num.	% da pop.
Louisiana	811	17.7%	Califórnia	7462	19.0%
Geórgia	1598	15.6%	Flórida	3705	18.1%
Nova Iorque	3038	15.5%	Mississipi	468	15.9%
Novo México	311	15.2%	Arizona	1069	15.6%
Nova Jersey	1349	15.1%	Arkansas	417	14.2%
Havaí	210	15.0%	Nevada	399	13.6%
Texas	4071	14.7%	Massachusetts	889	13.1%
Virgínia	1205	14.7%	Illinóis	1586	12.5%
Carolina do Norte	1442	14.3%	Oregon	517	12.5%
Virgínia Ocidental	258	14.3%	Alasca	86	12.1%
Alabama	678	14.0%	Oklahoma	459	11.8%
Kentucky	602	13.7%	Ohio	1314	11.4%
Carolina do Sul	668	13.7%	Michigan	1118	11.3%
Maryland	806	13.6%	Missouri	670	11.3%
Tennessee	873	13.1%	Colorado	597	10.9%
Connecticut	445	12.5%	Dakota do Norte	81	10.7%
Indiana	787	12.1%	Washington	783	10.7%
Pennsilvânia	1485	11.8%	Dakota do Sul	91	10.6%
Delaware	110	11.5%	Maine	138	10.4%
Vermont	63	10.2%	Wyoming	59	10.4%
Rhode Island	106	10.1%	Montana	104	10.1%
Kansas	287	10.0%	Idaho	164	9.7%
Wisconsin	516	8.9%	Nebraska	182	9.7%
Nova Hampshire	114	8.7%	Utah	286	9.3%
Iowa	264	8.6%			
Minnesota	446	8.1%			

Tabela 14 – Crescimento em pontos percentuais do percentual de pobres de cada estado, separados entre os que permitem ou não iniciativas, entre 2011 e 2017

Sem Iniciativas		Com Iniciativas	
Estados	p.p.	Estados	p.p.
Geórgia	-3.4	Nevada	-5.8
Rhode Island	-2.8	Califórnia	-4.5
Delaware	-2.5	Arizona	-4.2
Indiana	-2.5	Colorado	-3.4
Havaí	-2.4	Illinóis	-2.5
Nova Iorque	-2.3	Idaho	-2.2
Minnesota	-2.2	Michigan	-2.2
Texas	-1.8	Montana	-1.9
Tennessee	-1.7	Oregon	-1.6
Nova Hampshire	-1.7	Missouri	-1.6
Wisconsin	-1.7	Arkansas	-1.4
Carolina do Sul	-1.5	Flórida	-1.4
Kansas	-1.2	Washington	-1.3
Alabama	-0.5	Ohio	-1.2
Novo México	-0.2	Utah	-1.2
Maryland	0	Oklahoma	-0.9
Iowa	0.2	Massachusetts	-0.6
Kentucky	0.3	Alasca	-0.5
Pennsilvânia	0.3	Maine	-0.5
Carolina do Norte	0.5	Dakota do Sul	-0.4
Connecticut	0.5	Mississipi	0.1
Louisiana	0.7	Nebraska	0.1
Nova Jersey	0.7	Wyoming	1.2
Vermont	1	Dakota do Norte	1.7
Virgínia Ocidental	2		
Virgínia	2		



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br