

POLÍTICAS DE GOVERNO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO PROBLEMAS DE ESCOLHA PÚBLICA - I

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Professor do Departamento de Planejamento e Análise
Econômica Aplicados à Administração da EAESP/FGV e do
Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política
da PUC-SP e do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado
de Capitais).

E-mail: mgoncalves@eaesp.fgvsp.br

RESUMO: Este artigo aborda as políticas públicas como decisões condicionadas pela estrutura constitucional-institucional e influenciada pela ação de grupos de pressão *rent-seeking*. Inicialmente recupera a tradição de escolha racional aplicada à política para discutir os limites da escolha coletiva, pública e democrática de acordo com o resultado clássico do Teorema de Arrow. Posteriormente, o artigo aborda as teorias econômicas da escolha pública e da política, dando especial destaque à escola de *Public Choice* de Buchanan e Tullock. Por fim, conclui que as políticas públicas devem ser restritas por um conjunto de regras e instituições que criem incentivos contratuais destinados a minimizar a ação dos agentes caçadores-de-renda.

ABSTRACT: *This paper shows that there is a link between economics and politics in the study of collective and public choice. More precisely, it sustains that government policy (or strategic planning) are influenced by the political process and it depends on the organization of society in rent-seeking pressure groups. The first part analyses the exogenous constraints to individual action in the state; the second part deals with the agency matter by studying the role of the internal constraints to individual action inside the organization. The conclusion discusses how this view about government policy introduced here must complement the traditional point of view about the analysis of the political process and public agents' actions.*

PALAVRAS-CHAVE: políticas de governo, escolha racional, escolha pública, economia constitucional, economia institucional.

KEY WORDS: *government policies, rational choice, public choice, constitutional economics, institutional economics.*

O núcleo de qualquer teoria econômica da política e da decisão pública é a teoria da escolha racional. A noção de racionalidade em economia pressupõe os conceitos de preferências, ordenações e maximização condicionada por restrições. As preferências são definidas exogenamente e tomadas como um dado; a partir delas, os agentes estabelecem uma ordenação e definem, de acordo com critérios lógicos de consistência, transitividade e completude, uma ação ou decisão específica. Por exemplo, suponha a existência de três cestas de bens A, B e C. Considere que o agente estabeleça a seguinte ordenação: A é preferível a B, que é preferível a C. Se a transitividade existe, isto implica que A é preferível a C.

Os agentes econômicos estabelecem estas ordenações de acordo com um sistema de incentivos que emerge do conjunto de regras sociais, das instituições e dos valores e ideologias; isto é, por detrás de uma ordenação existe um sistema de crenças¹. Os agentes têm suas ações guiadas, incentivadas, pelas suas crenças. Isso não quer dizer que suas ações são irracionais ou patológicas; as crenças não são discutidas dentro da teoria da escolha racional, são exógenas. Dado o sistema de crenças, a teoria supõe que os agentes agem racionalmente, respeitando os critérios lógicos impostos pelos axiomas da teoria².

No entanto, para que a ação seja racional deve-se supor que exista uma consistência entre crenças e ação. O sistema de crenças em si mesmo não representa critério para a avaliação da racionalidade da ação do agente. Se um indivíduo acredita que quando aparecem mais manchas solares a fertilidade da terra é maior e, portanto, é uma boa época para se plantar, pouco importa se julgarem sua crença tola ou infundada cientificamente: sua ação será racional se for também consistente em seu sistema de crenças³.

A teoria da escolha racional supõe que os agentes tomam decisões diante de restrições, isto é, existe um custo de oportunidade associado às decisões. Quando, por exemplo, opta-se por um investimento maior nos idosos, penaliza-se os jovens; ou quando eu vou mais ao cinema tenho que limitar os gastos com outros tipos de lazer. Se na microeconomia a restrição à escolha é evidente de *per se*, isto é, a restrição orça-

mentária é um fato trivial, nas escolhas públicas, na política, na diplomacia e na guerra também há restrições que impõem custos de oportunidade às escolhas. Como destacam Elster⁴ e Caporaso & Levine⁵, num sentido amplo, as explicações que usam a teoria da escolha racional são intencionais e mostram como as preferências, as crenças, os recursos escassos e as ações se relacionam entre si. Em primeiro lugar, observam-se os critérios de consistência lógica da ação, que se aplicam para as ordenações, preferências e crenças; em segundo lugar, a ação, se racional, ainda do ponto de vista de Elster⁶, possui tal predicado se for eficiente. Vale dizer, a ação é racional também quando, uma vez definidas as ordenações e dadas as restrições, o agente buscar a melhor forma de atingir seus objetivos. Pode-se retirar um exemplo disto da teoria microeconômica da firma: o critério de maximização de lucro é um operador que confere racionalidade, como acima explicitado, à ação da firma. A ação maximizadora é a mais eficiente possível para se atingir o objetivo escolhido pelo agente, qual seja, o lucro. O mesmo vale para o consumidor que, na teoria neoclássica tradicional, é modelado como um agente que maximiza utilidade⁷.

A ação racional deve ser, portanto, eficiente. Na teoria microeconômica, uma vez tendo ordenado cestas de bens e defrontando-se com uma restrição orçamentária, o consumidor deve obter o máximo de utilidade possível. Na teoria da firma, um produtor defronta-se com custos e receitas; sua ação racional supõe que ele, diante da restrição representada pelos custos, utilize a melhor tecnologia disponível (a melhor combinação entre capital e trabalho, dados os preços dos fatores de produção). O consumidor maximiza utilidade, dada a restrição orçamentária e o produtor, lucro, dados os custos.

A teoria dos mercados competitivos tem como resultado, se todas as hipóteses e axiomas forem considerados, um Estado de máxima eficiência para toda a sociedade. Isto é, a ação racional de todos os agentes privados, numa economia perfeitamente competitiva e sem Estado, conduz a um ótimo paretiano. Logo, a eficiência na ação privada leva à eficiência no agregado. Entretanto, ações privadas, individuais, efi-

Gostaria de agradecer ao Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV pelo financiamento de três pesquisas, a partir das quais retirei o material necessário para a elaboração deste artigo.

1. ELSTER, J. Introduction. In: ELSTER, J. (ed.). *Choice*. New York: New York University Press, 1986; CAPORASO, J.A., LEVINE, D.P. *Theories of political economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

2. A rigor, uma relação de preferência é racional se for completa e transitiva. Ver MASCOLELL, A., WHINSTON, M. D., GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

3. ELSTER, Op. Cit.

4. Idem, ibidem.

5. CAPORASO, J. A., Op. Cit.

6. ELSTER, Op. Cit.

7. Na verdade, do ponto de vista geral, qualquer meio disponível para se atingir um fim pode conferir racionalidade à ação do agente. A definição genérica de ação racional, ao modo de Elster, não implica necessariamente a imposição do critério de maximização. A ação pode ser racional mesmo com informação limitada e obedecendo às hipóteses de *satisficing*. O importante é que o agente escolherá o melhor meio para atingir um fim determinado.

cientes não necessariamente resultam em situações de ótimo de Pareto.

As decisões dos indivíduos se dão diante de um conjunto de instituições, regras e valores que criam sistemas de incentivos específicos que podem produzir resultados coletivos não-desejados. Caso se introduza o Estado (governo, no caso) nesse modelo de mundo econômico, a alocação de recursos econômicos escassos não será feita somente pelo mercado competitivo; surge a alocação política dos recursos. Por exemplo, quando o governo cria um sistema de tarifas, automaticamente ele interfere no sistema alocativo e permite que ocorram transferências de renda. O mesmo se dá quando o governo concede algum direito de monopólio ou algum tipo de subsídio a um grupo de indivíduos.

Os agentes econômicos que, por algum acaso, se beneficiam com uma reserva de

O papel da economia política está, portanto, centrado no oferecimento de informações sobre arranjos institucionais diversos, tanto para o homem privado como para o homem público.

mercado, tomarão suas decisões privadas racionais e eficientes levando em consideração os efeitos positivos que este determinado arranjo institucional gera para eles. No entanto, do ponto de vista do bem-estar dos consumidores e da eficiência, a sociedade não estará numa situação de ótimo de Pareto.

Outra boa ilustração deste problema é dado por uma sociedade na qual os indivíduos têm incentivo para alocar recursos e talentos em atividades *rent-seeking* (atividades caçadoras de renda). Como o objetivo de tais atividades não é agregar valor ao produto mas simplesmente transferir renda gerada, o resultado coletivo pode ser a estagnação da economia e até mesmo a diminuição do produto, já que se alocam recursos escassos em atividades improdutivas⁸.

Escolha pública

A escolha pública, em finanças públicas, é o estudo dos processos de escolha coletiva na esfera do governo. São exemplos de fenômenos de escolha pública:

- a decisão de produção de bens públicos;
- o voto de leis no Congresso;
- a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, urbano e de planejamento estratégico dentro do governo.

Entretanto, há uma chamada escola da Escolha Pública (*Public Choice* - PC) que na verdade representa um programa de pesquisa em economia cuja preocupação principal é o estudo do Estado utilizando-se os instrumentos da teoria econômica tradicional e, mais precisamente, a teoria da escolha acima apresentada. O campo de estudo mais normativo dentro deste programa de pesquisa é conhecido por Economia Constitucional (EC). Seu principal objetivo é a avaliação de aparatos institucionais (legais, constitucionais) alternativos no que se refere aos impactos destes sobre o comportamento dos agentes públicos e privados e seus efeitos sobre a economia e o crescimento do setor governamental.

Os principais representantes desse programa de pesquisa são James Buchanan e Gordon Tullock, que estabeleceram um marco importante nessa área com a publicação do *The calculus of the consent*⁹. Todavia, outros cientistas sociais fizeram importantes contribuições no estudo da escolha pública *lato sensu*, como Arrow¹⁰, Downs¹¹ e Olson¹².

Inicialmente mostrarei os principais aspectos que caracterizam a visão da PC.

A tradição do programa de pesquisa da escolha pública e da economia constitucional

Buchanan e Tullock recuperaram uma tradição européia-continental em economia, principalmente sueca e italiana. As principais influências são os italianos Pantaleoni, De Viti de Marco, Mazzola e Montemartini e os suecos Wicksell e Lindahl¹³. Esses economistas preocuparam-se em estudar o Estado (governo) utilizando uma abordagem econômica e constitucional, que leva em consideração o pa-

8. BAUMOL, W. Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, 88, 1990.

9. BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. *The calculus of the consent*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1985.

10. ARROW, K. *Social choice and individual values*. Yale: Yale University Press, 1951.

11. DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

12. OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, 1965; _____ *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale: Yale University Press, 1982.

13. Ver SCREPANTI & ZAMAGNI. *An outline of the history of economic thought*. Oxford: University Press, 1995.

pel da regras e instituições sobre o comportamento dos agentes privados e públicos.

A PC não se caracteriza somente como método¹⁴, como um conjunto de instrumentos, ou como uma aplicação de instrumentos *standard* com métodos *standard*. Buchanan afirma que: “a escolha pública é uma perspectiva da política que emerge de uma extensão-aplicação dos instrumentos e dos métodos do economista para os processos de decisão coletivos ou extramercado. Mas esta definição em si mesma é inadequada do ponto de vista descritivo, isto pois, com o fito de se obter tal perspectiva da política, faz-se mister uma abordagem particular para a economia”¹⁵.

A abordagem específica a que se refere Buchanan envolve dois aspectos:

- uma abordagem catalática generalizada para a ciência econômica;
- o uso, de forma particular, do postulado do *homo economicus*.

Em última instância, o que propõe Buchanan é um deslocamento do paradigma dominante em economia. O objetivo da economia seria estudar as origens, propriedades e instituições do sistema de troca¹⁶.

A abordagem proposta por Buchanan é derivada da visão hayekiana e pode ser chamada de catalática (usando o conceito de Hayek), ou simplesmente a ciência das trocas. A atenção do economista é dirigida para o processo de troca, acordo, comércio, confiança e estabelecimento de contratos. Esta abordagem introduz como princípio básico a idéia de ordem ou coordenação espontânea.

Essa abordagem da economia possui relação com a nova economia institucional e com a nova economia política. Desse ponto de vista, faz-se necessário o estudo das trocas simples e das trocas complexas. Estas constituem algo que vai além do acordo contratual entre duas pessoas, tratando-se de um processo que envolve um número muito grande de agentes e que resulta numa ordem espontânea.

O processo político é visto como um processo também de troca, pois é igualmente humano. Contudo, existe uma distinção entre *economics* e *politics*, um critério de demarcação entre o mercado e o governo, entre o setor privado e o setor

público. As relações políticas envolvem coerção, isto é, acordos não-voluntários e, nesse sentido, haveria uma separação entre ciência política e ciência econômica. Entretanto, pode-se analisar o processo político com o uso de hipótese *as if*. Isto é, os economistas podem observar o processo político e a política em termos do paradigma da troca. Para tanto, é preciso modelar a ação coletiva como resultado da ação individual. A ação coletiva surge da troca complexa realizada pelos integrantes de uma sociedade. Dessa forma, segundo Buchanan, a ação, o comportamento ou a escolha das pessoas que compõem a comunidade podem ser colocados sob o paradigma da catalática.

É claro que tal abordagem representa, seguindo a argumentação de Buchanan, uma visão pura de como surge a organização e a ordem. Em economia, trabalha-se com o modelo de competição perfeita, a despeito de, no “mundo real”, existirem estruturas imperfeitas de mercado. Entretanto, o procedimento de assumir-se em política a ausência dessas relações supracitadas é intencionalmente arbitrário no sentido de supor, para facilitar a descrição da realidade, hipóteses obviamente irrealistas.

Da abordagem da PC emergem importantes implicações normativas e morais, tais como a conveniência ou não de uma reforma constitucional. Sendo o acordo voluntário entre as pessoas valorado positivamente e a coerção, negativamente, então a substituição da segunda forma de contrato político pela primeira é desejável — dadas, entretanto, as restrições a tais trocas.

A PC sugere reformas e possui *insights* tanto para entender como para melhorar o funcionamento do mercado na presença do Estado; sendo também uma teoria do Estado. Levando-se em consideração o processo de interação individual, pode-se intervir para reorganizar as regras básicas de negociação no mercado e na política.

Como observa Buchanan, não é preciso determinar os produtos finais da interação entre agentes: a colocação de novas regras para o “jogo” no mercado e na política pode gerar um sistema de incentivos que talvez produza o resultado esperado. Como é possível observar, a perspectiva constitucionalista da PC (e da nova eco-

14. A PC também representa uma visão de mundo, uma *weltanschauung*.

15. BUCHANAN, J. *Liberty, market and state*. New York: New York University Press, 1985.

16. *Idem*, *ibidem*.

nomia política como um todo) aproxime-se da visão implícita à nova economia institucional (como no caso de Douglas North, por exemplo).

Como se pode notar, a abordagem constitucional emerge naturalmente dentro dessa abordagem do processo político. A forma de se aprimorar o processo político é reformar o conjunto de regras básicas que sustentam o jogo e que lhe é implícito. Em suma, tanto do ponto de vista do mercado quanto do Estado, essa nova forma de ver o funcionamento de ambos pode fornecer insumos para o aprimoramento destes processos sociais por meio de políticas reformistas.

Entretanto, Buchanan demonstra certo ceticismo quando pensa no Estado como agente principal da reforma. Segundo ele, para qualquer mudança não podemos esperar que o "déspota benevolente" se antecipe à sociedade civil: qualquer reforma deve, se desejada, atingir as regras básicas do jogo político e econômico, isto é, deve ela transformar-se numa reforma constitucional. Embora o Estado tenha o poder de criar e extinguir leis, esse poder, numa sociedade democrática moderna, é exercido pelos homens públicos eleitos pelo povo e "controlados" pelo povo: os políticos possuem programas para vender aos eleitores que são, em certo sentido, consumidores de serviços políticos.

Outro aspecto importante que deve ser levado em conta quando pensamos na PC e na nova economia política é o pressuposto comportamental básico que se insere dentro do modelo. O postulado do *homo economicus* pode ser definido como a suposição de que os indivíduos maximizam utilidade, sujeitos às restrições com as quais se defrontam. Esses indivíduos agem por auto-interesse e são eles as unidades explicativas básicas para qualquer teoria econômica (pelo menos as tradicionais).

Buchanan sustenta que a contribuição original para se definir o padrão comportamental dos agentes em economia advém dos economistas clássicos. Esses economistas observaram que, dado um conjunto de leis, regras e normas, há a possibilidade de os agentes, cuja ação é auto-interessada e intencional, criarem, por meio de sua interação, um resultado coletivo não intencional que corresponderia ao interesse social.

No entanto, este postulado não foi ampliado, pelos economistas clássicos, ao *homo publicus*; não criaram, os clássicos, uma economia política que explicasse as instituições e as escolhas que não as de mercado.

O mesmo aplica-se aos economistas do final do século XX com relação não somente ao Estado, mas também ao mercado: a economia tornou-se apenas uma disciplina matemática e atada ao paradigma, como define Buchanan, da maximização-escassez-alocação-eficiência. Os mercados não são vistos como instituições calcadas em regras, normas, valores e leis, mas como mecanismos abstratos que podem ou não garantir a melhor alocação de recursos. A esse respeito, Buchanan afirma: "*os mercados não são vistos, no seu fundamento, como instituições de troca, das quais os resultados emergem de uma interação de troca complexa*"¹⁷.

Por outro lado, do ponto de vista político, pode-se criticar os economistas heterodoxos (vamos dizer, os keynesianos) por não terem levado em consideração, nos termos de Buchanan, o "despudor" que possuem os políticos para gerar dívida pública para as próximas gerações pagarem. Os economistas em geral não viram o agente público como um agente econômico ordinário, que tem na sua ação *rent-seeking* auto-interessada a base para um modelo explicativo da escolha pública. Para a nova economia política, todas as escolhas são privadas, inclusive as feitas pelos agentes que atuam no Estado.

A política tradicionalmente foi vista, dentro da tradição da ciência política, como o estudo do poder e da coerção e isso impediu que os analistas levassem em consideração que as próprias instituições e a sociedade calcam-se num processo interativo: de um lado, não há a supressão do Estado (anarquia) e, de outro, não há a subordinação total da sociedade civil ao Estado (tirania). Mais uma vez, cabe salientar que Buchanan refere-se sempre às democracias representativas ocidentais.

Por fim, é somente com a combinação entre o paradigma da política como troca e o pressuposto do homem econômico que se elabora uma teoria econômica da política.

O processo interativo tem um papel importante na explicação da emergência

17. Idem, *ibidem*.

da ordem social. Contudo, um aspecto merece esclarecimento: como se daria tal processo? Como modelar a interação numa sociedade simples e, depois, ampliar a explicação para uma sociedade complexa? Afinal, qual é a lógica da interação?

Buchanan considera a ciência *stricto sensu* como conhecimento positivo: ela fala sobre o que é, e não sobre o que deve ser. Posto isso, haveria alguma diferença/separação/demarcação entre a ciência do homem e a ciência não-humana (natural)?

Essa questão e a preocupação de Buchanan com uma definição de ciência não parecem possuir nenhuma conexão com sua proposta básica de investigação, qual seja, a explicação de como uma sociedade onde o mercado e o Estado existem funciona e se constitui. Mostrarei, a partir de agora, que essa questão é fundamental para a definição do programa de pesquisa da nova economia política.

Considere os clássicos personagens dos contos econômicos, emprestados a Defoe. Imagine Robinson Crusoe, recém-chegado e ainda só em sua ilha. À medida que ele conhece mais a ilha (isto é, seus perigos e benefícios, tais como plantas venenosas e não-venenosas, lagoas com ou sem tubarões etc.), sua qualidade de vida aumenta, pois adquire um conhecimento científico positivo sobre as condições naturais da ilha. Com esse conhecimento, ele pode melhorar suas condições de sobrevivência; ele agora sabe como evitar perigos (custos indesejados) e como aumentar seu bem-estar, pois realiza uma série de experimentos e observações acerca do mundo natural.

Colocarei agora o outro personagem, Sexta-Feira. Ambos devem conviver na ilha e, do ponto de vista de Robinson, Sexta-Feira passa a ser parte do ambiente externo e, portanto, seu objeto de investigação. Robinson *a priori* comporta-se como cientista positivo e tenta observar o comportamento de Sexta-Feira para tirar benefícios privados disso (por exemplo, Robinson pode avaliar a belicosidade do outro para garantir sua sobrevivência).

Mas a história até aqui não supõe Sexta-Feira como cientista que também considera Robinson seu objeto de estudo positivo. Ambos usarão o que sabem um do outro e do próprio ambiente natural para benefício pessoal.

A lei deve desempenhar um papel regulador dentro de uma sociedade onde os agentes buscam seus fins privados.

Os dois estarão numa situação de superioridade paretiana, pois dominam mais conhecimento, o que lhes permite alcançar maiores níveis de bem-estar. Entretanto, o que dizer da sociedade como um todo? Buchanan afirma que: *“a moral do nosso conto ilustrativo de Robinson e Sexta-Feira deve ser esclarecida. Cada pessoa, agindo como cientista positivo e aplicando suas descobertas para seus propósitos particulares, determina a rentabilidade privada da atividade. Porém, como agora existem dois seres sensitivos interagindo um sobre o outro, não há base a priori para que se afirme que a ciência, como praticada na história ilustrativa, melhora o bem-estar do grupo de duas pessoas”*¹⁸.

Se havia um suporte normativo à ciência que garantia um melhor bem-estar ao indivíduo que possuía maior conhecimento; agora, com o processo de interação, nada garante que haja para a sociedade um maior bem-estar ou que esta mesma sociedade esteja num Pareto superior. A competição entre os dois agentes, desregrada e em estado de anomia, pode levar a sociedade à anarquia ou ao estado de guerra permanente (ou estado natural hobbesiano), ao caos: os dois agentes podem, por exemplo, usar o conhecimento positivo que possuem para guerrear permanentemente com o fito de escravizar o outro.

Na sociedade a ciência deve indicar, para os jogadores, alguma estratégia que leve o grupo a um ótimo ou pelo menos a uma situação social melhor, em termos de bem-estar. Imagine que Robinson imagina um novo mundo, onde ele e Sexta-Feira se relacionem de forma cooperativa. Robinson poderia imaginar, idealizar um conjunto de alternativas possíveis de regras para orientar a vida social dos dois. Robinson poderia propor, em vez da guerra permanente, a competição dentro de algumas leis básicas. A principal lei seria a Constituição, onde cada um reprimiria

18. Idem, *ibidem*.

sua propensão a explorar (escravizar) o outro. Ambos deveriam moralmente aceitar um *sunk cost* implícito à Constituição e expresso no mote: *a liberdade de um vai até onde a do outro começa*. A liberdade somente se define na negação da total liberdade de um ou outro indivíduo (tirania) ou na negação do estado natural de guerra pela conquista e agressão da liberdade do outro (anarquia). Nessa sua idealização ou nesse seu modelo de teoria social, Robnson usa uma ciência um tanto distinta daquela positiva-natural que ele usou — bem como Sexta-Feira — para descobrir as reações do outro e para avaliar o meio natural.

Faz-se mister alguma imaginação para intuir qual será o comportamento da outra pessoa na nova sociedade. A ciência positiva praticada por Robnson para descobrir e prever as reações do outro e do ambiente não é suficiente para uma idealização de uma sociedade alternativa, calcada num conjunto determinado de regras.

Os dois agentes, para superar a anarquia, precisam pensar a realidade de forma diferente. Como afirma Buchanan: *“Crusoe (ou Sexta-Feira) deve imaginar uma pessoa que é, num determinado sentido, equivalente moral a si mesmo para poder examinar as possibilidades de ganhos mútuos (...). A ciência da economia política descreve este processo de avaliação institucional”*¹⁹.

A economia não explica como surge a interação entre os indivíduos e como se supera o caos e caminha-se para a ordem sem o uso da força, mas espontaneamente. A economia política observa como um dado conjunto de regras interfere na ação dos agentes. Nesse ponto existe uma diferença crucial entre a economia política e a economia (*economics*, a ciência “natural”). Buchanan afirma que: *“uma interação com um animal nunca proveria base para esta construção imaginária. A diferença entre a interação humana e a animal foi acuradamente percebida por Adam Smith numa passagem muito negligenciada pelos economistas. Smith remete as origens do progresso humano exatamente na propensão do homem a ‘trocar, permutar, barganhar uma coisa pela outra’ e especificamente que ninguém jamais observou ‘um cachorro fazer uma troca justa e deliberada de um osso por outro com outro cão’ ”*²⁰.

Mas, o que vem a ser moralmente equi-

valente? Robnson (ou Sexta-Feira) não precisa modelar o outro como “bom”. Ele pode imaginar o outro como uma *self-seeking autonomous person*, em que o comportamento previsível é limitado voluntariamente dentro dos limites que garantem o ganho mútuo. Os economistas políticos clássicos levaram em conta esse aspecto. *“Mais especificamente colocado, a contribuição do século dezoito foi construção da ponte entre o homo economicus de um lado e o ‘bem-estar social’ ou o ‘interesse de grupo’, do outro”*²¹.

Devem existir limites ao comportamento individual, contudo eles deveriam ser tais ao ponto de preservar ao máximo a liberdade individual. Esses limites são necessários, pois sem eles não se pode compreender a emergência natural da ordem na sociedade. Há uma relevância normativa e moral na imposição de limites à ação individual. Neste sentido, pode-se dizer que os homens concretos, de carne e osso, devem agir não como economistas positivos, mas como economistas políticos.

A lei deve desempenhar um papel regulador dentro de uma sociedade onde os agentes buscam seus fins privados. Há a necessidade de se encarar os agentes como indivíduos que têm sua ação limitada. Os agentes maximizam utilidade, dada a restrição orçamentária e as institucionais representadas pelas regras básicas do jogo²². Em última instância, Buchanan está aqui fazendo uma crítica da teoria econômica ortodoxa neoclássica. Um indivíduo, agindo como cientista, pode prever o comportamento dos outros indivíduos que agem como ele, dentro dos limites institucionais (claro que ele prevê a sanção, o *enforcement* da lei). A ciência econômica é muito importante para a análise de mundos dentro de um conjunto específico de restrições; contudo, ela é insuficiente para a análise de estados de mundo alternativos. A economia política complementa a economia nesse sentido. Buchanan afirma: *“seu propósito é avaliar a estrutura de restrições, a lei, com algum objetivo último de relaboração ou reforma no sentido de assegurar a eficiência na exploração das vantagens mútuas potenciais”*²³.

A economia política enfatiza a comparação entre os resultados obtidos num dado conjunto de restrições e os resultados esperados que podem surgir de um outro conjunto de restrições.

19. Idem, ibidem.

20. Idem, ibidem.

21. Idem, ibidem.

22. Idem, ibidem.

23. Idem, ibidem.

De acordo com Buchanan, a economia esquece sua própria razão de ser quando não reconhece o papel da economia política. Os economistas não teriam entendido, segundo ele, a relação positiva e normativa entre ciência social e controle das ações sociais restritas a regras que criam sistemas específicos de incentivos.

Permanece ainda um problema: o homem não pode ser, ao mesmo tempo, um animal-agente que é sujeito à predição da teoria positiva e um *choosing agent* que atua sem restrição. De acordo com Buchanan: "colocando a questão de forma diferente, não existe outra forma de 'explicar' a experiência da ordem civil entre as pessoas restringindo-se somente à ciência do comportamento previsível"²⁴. Buchanan resume o problema central da seguinte forma: o que leva Sexta-Feira (Robinson) a aceitar a imposição de restrições se ele não sabe se Robinson (Sexta-Feira) aceitará tais restrições?

A economia não explica isso. A ordem de mercado aparece, na teoria econômica contemporânea, como resultado de um teorema, quando na verdade ela é o resultado da interação entre os indivíduos atomizados que agem dentro de determinadas restrições que condicionam suas ações (dado um sistema de incentivos) e fundamentam aquilo que se denomina por mercado.

A ordem requer um acordo mútuo no qual os contratos, "social" e "comerciais", sejam respeitados: o estabelecimento de contratos dentro da sociedade, do mais importante — o constitucional — ao mais simples contrato comercial estão baseados no *enforcement* da lei e na confiança.

Contudo, do ponto de vista da racionalidade econômica, qual seria o acordo mais satisfatório? Buchanan considera a economia, por natureza, unidirecional em sua busca pela descoberta da "verdade". A realidade aparece como algo externo, aparte e independente dos meios pelos quais ela é descoberta. A economia política, ao contrário, coloca condições para que o cientista-agente opte por formas diversas de organização. Considere o exemplo dado por Buchanan. Suponha-se que Robinson e Sexta-Feira tenham feito um acordo que garanta ganhos mútuos - algo baseado em vantagens comparativas (dadas as habilidades de cada um). Ao aderirem ao contrato, ambas as partes devem

aceitar a imposição de limites à ação privada de cada uma: o que ocorre é um contrato consciente entre as duas partes interessadas. O ganho mútuo para ambos é a condição *sine qua non* para a ordem civil estável. Deve haver respeito e confiança e se esse acordo é feito para garantir a existência de coesão social, mesmo com o custo de se impor um aparato institucional-jurídico restritivo, ele é racional.

Porém, uma questão permanece. Em uma sociedade simples, como a representada pelos dois personagens, é fácil entender que há uma grande possibilidade de, dado o conhecimento concreto que um tem do outro, vir a se verificar um acordo social. Mas, a generalização de um modelo de duas pessoas para um com *n* indivíduos (e este é um número muito grande), onde há a aderência voluntária aos contratos básicos da sociedade, parece um tanto improvável, pelo menos *a priori*.

Em termos práticos, segundo Buchanan, os modelos de sociedade complexa utilizam o pressuposto fundamental do *homo economicus stricto sensu*, isto é, maximizador de utilidade. Mas esses modelos não são utilizados como aparato de previsão (previsão no sentido de avaliação entre tipos ideais alternativos de sociedades). Eles são, ao contrário, usados para permitir aos indivíduos fazerem escolhas informadas e sofisticadas entre restrições formais alternativas. Essas restrições serão aceitas e conhecidas abertamente pelas partes e serão externamente impostas pelo soberano.

Os modelos indicariam quais seriam os limites mínimos de imposição da ordem. A partir desse limite, caberia à sociedade a escolha entre arranjos institucionais alternativos. Poder-se-ia, por exemplo, chegar à conclusão de que um banco central mais ou menos independente é mais conveniente para um adequado funcionamen-

A forma de se aprimorar o processo político é reformar o conjunto de regras básicas que sustentam o jogo e que lhe é implícito.

24. BUCHANAN, Op. Cit.

to do sistema monetário. Uma lei seria instituída e a sociedade a respeitaria.

Contudo, foi apresentada aqui uma democracia representativa moderna e, portanto, a autoridade do Estado deve estar limitada também pela Constituição e fundamentada na conservação e respeito aos direitos individuais de escolha: ao Estado cabe o papel de fiscal e de *locus* onde a escolha pública é executada.

É portanto, *a priori*, indiscutível da ordem social democrática o não questionamento de seu elemento básico, qual seja, a liberdade individual, a liberdade de escolha entre aparatos institucionais.

O papel da economia política está, portanto, centrado no oferecimento de informações sobre arranjos institucionais diversos, tanto para o homem privado como para o homem público. Do ponto de vista do Estado, a questão é mais complicada. Como já foi mencionado, o principal defeito da economia política clássica, de acordo com Buchanan, foi não construir uma modelagem adequada para o homem público; isto é, aquele indivíduo que está autorizado a agir no Estado. Entretanto, a ausência de uma modelagem mais adequada do homem público é muitas vezes mais grave, do ponto de vista teórico, que uma inadequada modelagem do homem privado. Se o homem privado é muitas vezes visto pela teoria como um "crápula", o homem público é visto como um "santo". As conseqüências desse tipo de estereótipo são piores do ponto de vista do homem público, porque se trata de avaliação por demais irreal.

É nesse sentido que a PC aparece como uma tentativa de construção de um modelo de homem público diferente: sua ação é auto-interessada, embora também devam existir restrições e limites a ela.

No entanto, um problema se coloca: se o homem público não é um agente benevolente e altruísta, uma alternativa é pensá-lo como um agente comum, isto é, *self-seeking* e *rent-seeking*. Dado que essa é a hipótese de trabalho de Buchanan na nova economia política, então como justificar o papel a ser desempenhado pelo homem público? Qual é a sua *raison d'être*?

O indivíduo que é colocado numa posição para agir na confiança do Estado deve ser modelado como um maximizador de riqueza se as restrições legais-constitucio-

nais que definem seus poderes autorizados e seu comportamento dentro desses poderes são apropriadamente definidos.

O homem público tem sua ação limitada por regras, tal qual o homem privado. O homem público "representa" o Estado e sua ação é auto-interessada, mas dadas as limitações que lhe são impostas, o poder constitucional garante a existência de forma a não comprometer, para fins privados, o bem público. Mas o que é relevante aqui diz respeito ao fato de serem as regras que regulam a ação do homem público qualitativamente distintas daquelas que regulam a ação do homem privado: para o homem público, essas regras são tais que devem conduzi-lo a representar, da melhor forma possível, o bem público. É nesse ponto que reside a razão de ser do homem público: ele deve gerir a coisa pública incentivado por um sistema de restrições criado por regras, leis e instituições.

A impossibilidade da escolha coletiva: o paradoxo de Arrow

Em Arrow²⁵, encontra-se um poderoso argumento que levanta algum ceticismo com relação à racionalidade da ação coletiva (e, portanto, de decisões de política pública) e da própria democracia. Numa democracia representativa, na qual os indivíduos votam e revelam suas preferências e as ordenações dessas, não há nada que garanta que as preferências individuais possam ser agregadas de forma consistente, gerando ações coletivas. A rigor, não existe garantia, portanto, da transitividade numa suposta ordenação agregada de preferências "sociais".

Pode-se explicar isso com um exemplo simplificado. Suponha a existência de três eleitores (1, 2, 3) e três políticas públicas (A, B, C). O indivíduo 1 possui uma ordenação de preferências privada em que A é preferível a B que é preferível a C. O indivíduo 2 possui outra ordenação em que C é preferível a A que é preferível a B. O indivíduo 3, por seu turno, possui uma ordenação tal que B é preferível a C que é preferível a A.

Considere que os indivíduos respeitam a hipótese de transitividade; para cada ordenação individual, portanto, ela vale. Nesse caso, por exemplo, para o eleitor 1, se A é preferível a B e B a C, então A é preferível a C. Todavia, considere-se a agre-

25. Idem, *ibidem*.

gação destas preferências individuais. A ordenação coletiva implicará que A é preferível a B, B é preferível a C e C é preferível a A. Logo, em termos agregados, a ordenação privada de preferências não gera um resultado coletivo consistente: preferências individuais consistentes não definem uma ordenação coletiva consistente. Esse resultado, análogo ao "paradoxo de Condorcet", é conhecido como teorema da impossibilidade geral.

O aspecto mais dramático do resultado de Arrow é que ele resulta de uma derivação lógica²⁶. Essa demonstração parte de alguns critérios que deveriam ser respeitados por uma regra de decisão coletiva. Os critérios são:

- a regra deve gerar uma decisão para qualquer configuração das preferências individuais;
- ela deve gerar uma hierarquia de todos os resultados possíveis;
- ela deve respeitar as ordenações dos indivíduos;
- ela deve ser consistente;
- a ordenação da sociedade diz respeito apenas a alternativas específicas, isto é, a ordenação entre A e B somente diz respeito a A e B (independência das alternativas irrelevantes)²⁷;
- não há ditadura, isto é, as preferências sociais não podem refletir as preferências de um único indivíduo.

Esses critérios aparentemente são razoáveis. Na verdade, o que eles traduzem é a necessidade de o mecanismo de escolha coletiva ser lógico e de respeitar as preferências individuais. Mas o resultado de Arrow implica justamente o fato de ser impossível achar qualquer critério que respeite todos esses critérios simultaneamente. Logo, uma sociedade democrática não pode fazer escolhas consistentes.

Contudo, é importante notar que o resultado de Arrow não diz que é impossível achar uma regra de decisão coletiva consistente; apenas não há nenhuma garantia de que a sociedade seja capaz de achá-lo. É claro que se todos os indivíduos numa sociedade tivessem as mesmas ordenações de preferências não haveria problema algum do ponto de vista agregado. No entanto, é claro que esse caso representa uma exceção limite. Mas como

A teoria dos mercados competitivos tem como resultado, se todas as hipóteses e axiomas forem considerados, um Estado de máxima eficiência para toda a sociedade.

resultado natural dessa reflexão, há de se intuir que a homogeneidade cultural e ideológica podem ser fatores importantes para o aprimoramento do funcionamento da democracia.

Nesse sentido, as instituições e os sistemas de incentivo podem ser determinantes para o funcionamento da democracia. Uma outra solução para o paradoxo de Arrow seria a assunção de que as preferências individuais não são exógenas; Arrow²⁸ nota que se houver algum consenso na sociedade há a possibilidade de emergir uma ordenação coletiva de preferências ou uma função de bem-estar social. Assim, as preferências seriam endógenas. A ideologia igualmente poderia desempenhar este papel unificador. Entretanto, estes argumentos, diante da prova cabal da impossibilidade, são *ad hoc*.

Tullock²⁹, seguindo Buchanan³⁰, considera o resultado de Arrow irrelevante. Para ambos a regra de maioria, imperfeita em si mesma, é a própria essência da democracia. Ademais, ao longo do processo democrático alternativas rivais são testadas, aprovadas, rejeitadas ou aprimoradas e blocos de poder são formados e desfeitos. Do acordo com Buchanan, "este é o processo de escolha democrática"³¹.

O que é relevante, do ponto de vista de políticas públicas, é o alerta advindo do resultado de Arrow sobre a necessidade de se definirem outros critérios de escolha na democracia, critérios esses que não serão perfeitos e que poderão representar o conjunto de preferências de grupos de pressão e de coalizões que se organizam cooperativamente para alcançarem seus objetivos privados no que se refere à produção de bens públicos e à transferência de renda dentro da sociedade. □

26. ARROW, K. Op. cit.

27. Idem, ibidem.

28. Isto quer dizer que se, por exemplo, a sociedade está ordenando dois grupos de políticas públicas como investimento em educação superior *versus* investimento em educação básica e *investimento no combate à tuberculose* *versus* investimento no combate à *cólera* *versus* investimento em cada conjunto de ordenações é independente.

29. ARROW, K. Op. cit.

30. TULLOCK, G. The general irrelevance of the general impossibility theorem. *Quarterly Journal of Economics*, 81, may 1967.

31. BUCHANAN, J.M. Social choice, democracy, and free markets. In: BUCHANAN J.M. (ed.). *Fiscal theory and political economy: selected essays*. North Carolina: University of North Carolina Press, 1960.