
A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?

Author(s): Paulo Trigo Pereira

Source: *Análise Social*, 1997, Quarta Série, Vol. 32, No. 141 (1997), pp. 419-442

Published by: Instituto Ciências Sociais da Universidad de Lisboa

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/41011271>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Análise Social*

JSTOR

A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal?***

1. INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 50 que tem vindo a desenvolver-se um importante programa de investigação conhecido por *public choice*, ou teoria da escolha pública, cujo principal objectivo é o de aplicar um método da ciência económica a um objecto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. O objectivo deste artigo é essencialmente clarificar o interesse deste programa de investigação que é interdisciplinar (muito embora com predominância de economistas) e que, apesar do seu grande desenvolvimento¹, ainda é pouco conhecido em Portugal².

* Instituto Superior de Economia e Gestão (Universidade Técnica de Lisboa).

** Agradecem-se os comentários dos participantes num seminário do departamento de economia do ISEG, onde foi apresentada uma versão preliminar deste artigo. A nova versão beneficiou substancialmente das observações de João Carlos Graça, José Luís Cardoso e Rafael Marques. Todas as imprecisões remanescentes são, contudo, da nossa inteira responsabilidade.

¹ A importância actual deste programa de investigação pode ser ilustrada pela existência de revistas que publicam artigos quase exclusivamente nesta área: *Public Choice*, *European Journal of Political Economy* e *Constitutional Political Economy* (todas editadas pela Kluwer Academic Publishers). Dentro das mais importantes revistas de economia (*American Economic Review*, *Journal of Political Economy* e *Journal of Public Economics*) e de ciência política (*American Political Science Review* e *European Journal of Political Research*) encontram-se frequentemente artigos que perfilham o quadro metodológico da teoria da escolha pública. Refira-se ainda a *Rationality and Society*, revista interdisciplinar, com artigos na óptica da escolha racional. Do ponto de vista institucional e estritamente académico realizam-se conferências anuais nos Estados Unidos (*public choice meetings*) e na Europa (*annual meetings of the European public choice society*) e no Japão está em constituição uma *public choice society*, contando já com mais de uma centena de académicos.

² Enquanto a ciência e a sociologia política têm tido expressão relevante em Portugal, a primeira essencialmente ligada ao direito (na Faculdade de Direito de Lisboa e no Instituto

A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente económica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia — a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto esta se centrava na análise dos «fracassos de mercado» que justificavam a intervenção correctora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os «fracassos do governo» e os limites da intervenção desse mesmo Estado. Naturalmente a *public choice* foi aproveitada ideologicamente por todos aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia, em particular pelos neoliberais. Contudo, argumentaremos que a teoria da escolha pública *não* deve ser confundida com o pensamento neoliberal. A pergunta que intitula este artigo é ela própria ambígua, pois a teoria da escolha pública é um *programa de investigação* (no sentido utilizado por Lakatos) e o neoliberalismo é uma *ideologia*.

Este artigo não é o local apropriado para explicar a genealogia deste programa de investigação, embora interesse situar minimamente as origens desta teoria. Certos autores reportam a origem da *public choice* ao século XVIII, ao estadista, filósofo e matemático francês marquês de Condorcet (Marie Jean Antoine de Caritat) e à sua «descoberta» do paradoxo do voto, e ao século XIX, pela mão do escritor e professor de matemática inglês Lewis Carroll (Charles Lutwidge Dodgson)³. Contudo, a origem mais recente da teoria da escolha pública pode situar-se em seis obras, hoje clássicas, escritas por economistas e um cientista político, nos finais da década de 50 e década de 60: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962). Estas obras são geralmente consideradas as fundadoras de dois programas de investigação que têm estado interligados, embora sejam distintos: a teoria da escolha pública (*public choice*) e a teoria da escolha social (*social choice*), que se autonomizou, seguindo os trabalhos de K. Arrow e Amartya Sen (1970), mas que mantém uma estreita relação com a *public choice*. Uma influência menos unanimemente reconhecida⁴, mas sem dúvida importante, foi o trabalho de Joseph Schumpeter (1941).

Na secção seguinte ir-se-á esclarecer por que é que certos economistas começaram a preocupar-se com a análise económica do processo político e na secção 3 as razões que levaram a que mais tarde se adoptasse o modelo

Superior de Ciências Sociais e Políticas) e a segunda à sociologia (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e Instituto de Ciências Sociais), a análise económica da política tem sido praticamente inexistente. Sobre a introdução e desenvolvimento da teoria e ciência política em Portugal, v. o artigo de Braga da Cruz e Manuel de Lucena reimp. in Braga da Cruz (1995).

³ V., respectivamente, J. A. Condorcet (1785) e C. L. Dodgson (1876).

⁴ Esta influência foi, contudo, explicitamente reconhecida por Anthony Downs (1957).

do *homo oeconomicus* no mercado político. Na secção 4 discute-se, em particular, a noção de nova teoria da democracia e a distinção entre análise positiva e normativa. Na secção 5 esclarecem-se alguns desenvolvimentos teóricos mais relevantes na teoria da escolha pública. Na secção 6 desenvolve-se o argumento de que o programa de investigação da *public choice* não deve ser confundido com o neoliberalismo, antes fornece um quadro teórico para se realizar uma análise institucional comparada dos «fracassos do governo» e dos «fracassos do mercado». Finalmente, na secção 7 conclui-se pela importância deste programa de investigação para a própria credibilidade da democracia.

2. ECONOMISTAS INTERESSADOS NO PROCESSO POLÍTICO

Os economistas que de perto começaram a interessar-se pelo processo político foram, entre outros, os da chamada escola italiana das finanças públicas (em particular De Viti de Marco e Pantaleoni) e os economistas suecos (Wicksell e Lindhal). Em certa medida podemos dizer que a teoria da escolha pública é herdeira, por um lado, da democracia e, por outro, das finanças públicas. Estes economistas começaram a perceber que o *objecto* da sua análise estava a mudar com a passagem de monarquias absolutistas para monarquias ou repúblicas constitucionais onde os parlamentos passaram a ter um certo controle sobre a acção dos executivos. Os *problemas* considerados pelas finanças públicas em regimes absolutistas eram sobretudo a forma de financiar os luxos do rei e da corte e algumas funções básicas do Estado no campo das infra-estruturas com o mínimo de turbulência social.

Em regimes parlamentares alguns problemas *são* diferentes e outros *devem ser* diferentes. Começando por estes últimos, os autores da escola italiana desenvolveram o que é hoje conhecido como a abordagem das finanças públicas em termos de troca voluntária (*voluntary exchange theory of public finance*)⁵. Trata-se, no fundo, de redefinir a problemática das finanças públicas em termos de uma visão contratualista do Estado em que «é como se» houvesse uma troca entre os impostos pagos pelos cidadãos e os bens e serviços recebidos através da despesa pública.

Para que essa «troca» fosse voluntária era necessário não só que os benefícios da despesa pública fossem superiores aos seus custos, mas que fossem a melhor aplicação do rendimento de particulares na opção entre bens públicos e bens privados. As ideias inovadoras das escolas italiana e sueca consistiam em que era necessário não só relacionar a despesa pública com

⁵ V. Musgrave (1939).

a tributação, mas essencialmente equacionar o custo de oportunidade da despesa pública em termos da melhor aplicação privada que poderia ter sido alcançada se o rendimento afecto a impostos tivesse sido utilizado em bens de consumo privado.

Esta abordagem deriva de uma concepção de que a democracia não *deve* substituir a tirania de um rei ou de uma oligarquia pela tirania da maioria, mas sim servir os interesses da colectividade e as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos. É claramente uma abordagem *normativa*, pois trata do que *devem ser* os objectivos de um regime democrático.

Contudo, não foi só no campo *normativo* que a contribuição destes autores foi significativa. Um dado novo da democracia parlamentar é a existência de uma nova instituição — o parlamento — que tem funções não só de «eleição» e controle do executivo, mas também uma função legislativa. Isto significa que as *regras* usadas para a tomada de decisões colectivas no seio deste novo órgão colegial *são* fundamentais para perceber os *resultados* dessa escolha colectiva. Deste modo, perceber as implicações do uso de regras alternativas é o domínio da análise *positiva*.

Para se perceber a importância das *regras* interessa previamente distinguir dois tipos de escolhas colectivas sobre os quais o parlamento (ou qualquer outra instituição) decide. Um primeiro tipo de propostas (se aprovadas) melhora a situação de todos os indivíduos envolvidos na escolha. São propostas que os economistas associam à função de melhoria da *afecção* de recursos e qualificam como levando a melhoramentos de Pareto por se tratar de «jogos de soma positiva» em que todos ganham. Outro tipo de propostas são essencialmente propostas *redistributivas*, associadas à função redistribuição do governo. Aquilo que alguns ganham é através do que outros perdem, visto que se trata de «jogos de soma nula».

Knut Wicksell, num artigo pioneiro (Wicksell, 1896), discutiu precisamente que regra de tomada de decisão deveria ser usada pelo parlamento para aprovar propostas que levassem a melhoramentos de Pareto, assumindo que os problemas de redistribuição estavam resolvidos. Se a proposta em debate leva a uma melhoria na situação *de todos*, uma regra de escolha colectiva que surge com natural atracção é a da unanimidade, visto que deve existir consenso em relação à aprovação de propostas em que todos fiquem melhor. O problema é que, sob a regra da unanimidade, *cada* indivíduo tem poder de veto. A razão por que um indivíduo poderia usar, ou ameaçar usar, o seu direito de veto (sob a regra da unanimidade), mesmo ao votar uma proposta *X que melhora a sua situação*, é pensar que, ao derrotar a proposta *X*, haja uma reformulação da proposta (*X'*) que ainda o beneficie mais. O problema de se gerarem consensos é que, em geral, não há apenas uma proposta, mas várias que melhoram a situação de todos, e que há sempre

indivíduos que saem relativamente mais beneficiados com a aprovação de uma proposta (X') e menos com a aprovação de outra (X). Wicksell apercebeu-se de que os custos de tomada de decisão (em tempo nomeadamente) para se chegar à unanimidade seriam proibitivos, pelo que defendeu que a regra de tomada de decisão parlamentar para problemas de soma positiva fosse uma maioria bastante qualificada.

A análise de Wicksell, que tanto influenciou James Buchanan (Nobel da Economia pela sua contribuição para a *public choice*), foi, assim, pioneira no sentido de perceber que em regimes democráticos as decisões políticas são realizadas no seio de instituições em que um conjunto de *indivíduos* tomam decisões colectivas, de acordo com *regras* específicas, que permitem passar de múltiplas preferências individuais *distintas* para uma única escolha colectiva.

Na sequência destes trabalhos, muitos economistas, trabalhando no âmbito das finanças públicas (hoje economia pública), começaram a aperceber-se de que o seu objecto de análise não deveria ser estudado independentemente do contexto institucional e dos procedimentos e regras de tomada de decisão específicos das democracias representativas. Daqui ao estudo das propriedades das regras (maioria simples, qualificada), dos sistemas de representação, das várias formas da democracia representativa e das várias formas de governo foi um pequeno passo. A *perspectiva* da teoria da escolha pública é que as decisões políticas e económicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político. Presidente, executivo, legislativo, sistema judicial, administração pública, partidos políticos, grupos de interesse, todos eles interferem na possibilidade e capacidade de implementação dessas políticas. Por outro lado, os governos têm horizontes temporais limitados e submetem-se periodicamente ao sufrágio popular, o que é também um dado essencial das democracias representativas e que influi nas decisões tomadas.

Como tal, é desejável uma interpenetração entre a análise económica e a análise política, de forma a poder prever não só que medidas de política serão aprovadas, mas também de que forma serão (ou não) implementadas.

Aquilo que caracteriza, contudo, a análise da escolha pública não é o objecto, pois este é em parte comum ao da ciência política e da sociologia política, mas o método. Deste nos ocuparemos brevemente na próxima secção.

3. O *HOMO OECONOMICUS* NA POLÍTICA

A teoria da escolha pública é usualmente definida como a aplicação do método económico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição, entre outros. O método de que está a falar-se é aquele que tem

sido utilizado com algum sucesso na microeconomia: o individualismo metodológico⁶. Este método assenta, em primeiro lugar, em que a unidade base de análise é o indivíduo, ou seja, que só este é sujeito de acções individuais ou colectivas e só ele tem preferências, valores, motivações. Neste sentido, grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas são sempre um conjunto de indivíduos, não existindo nenhuma concepção orgânica «acima» desses indivíduos que *seja observável* e analisável.

A postura metodológica individualista resulta de que para muitos economistas é a única operacional, ou seja, mesmo que, por hipótese, se aceite a existência de entidades orgânicas supra-individuais com vontade própria (grupos, povos, sociedades), torna-se impossível determinar qual seria essa vontade. A incapacidade de a conhecermos não pode logicamente levar à negação dessas entidades, mas leva muitos economistas a adoptarem a posição de que qualquer análise deve basear-se numa postura metodológica individualista.

A abordagem da teoria da escolha pública é sobretudo *processual*. Cada escolha colectiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, autarcas numa câmara municipal, deputados no parlamento) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha colectiva.

Um segundo elemento do individualismo metodológico é o postulado de que os indivíduos são *instrumentalmente* racionais, ou seja, que são capazes de escolher acções apropriadas para os objectivos que pretendem alcançar. Este postulado é bastante contestado, mesmo entre economistas⁷, mas é utilizado por razões de operacionalidade da análise. Se se considerasse que certas vezes os indivíduos são racionais e outras irracionais, qualquer análise que se pretendesse fazer previsão seria votada ao fracasso.

Finalmente, existe um terceiro elemento que muitas vezes vem confundido com o de racionalidade, mas que convém distinguir, que é o de os indivíduos serem *egoístas*, ou seja, cuidarem essencialmente dos seus interesses pessoais. Egoísmo e racionalidade nas escolhas são os principais atributos do *homo oeconomicus*.

⁶ Para uma discussão muito interessante do ponto de vista sociológico, v. J. C. Ferreira *et al.* (1995), cap. 8, «Individualismo metodológico e teorias das escolhas racionais».

⁷ Três economistas, recentes prémios Nobel da Economia, não estão muito confiantes no postulado da racionalidade. H. Simon desenvolve a sua teoria da racionalidade limitada (*bounded rationality*), que Douglas North considera importante desenvolver. Ronald Coase (1988, p. 4) diz esta frase magistral: «There is no reason to suppose that most human beings are engaged in maximizing anything unless it be unhappiness, and even this with incomplete success.» Apesar de tudo, o postulado da racionalidade continua a ser utilizado. Para um debate interessante entre defensores e críticos da escolha racional em política. v. Friedman (ed.) (1996).

Da mesma forma que há várias noções de *racionalidade*, há também diversas formas de entender o postulado motivacional do egoísmo. Uma delas, defendida por Stigler, que designaremos por *descritiva*, pode ser posta nos seguintes termos: as pessoas *são* basicamente egoístas, o que não exclui a possibilidade de poderem ser em certas ocasiões altruístas, mas, quando em situação de conflito interno entre duas acções que se excluem mutuamente, optarão pela egoísta⁸.

Outra abordagem é defender o egoísmo como motivação fundamental da conduta, baseado numa perspectiva evolucionista de que num ambiente competitivo indivíduos adoptando motivações egoístas têm uma maior probabilidade de sucesso (real ou aparente) e isso leva a que indivíduos com outras motivações sintam um efeito de emulação e *adoptem* atitudes egoístas. Neste caso não se trata de uma perspectiva ontológica (*ser* egoísta), mas sim do resultado de um processo de evolução num determinado ambiente (*tornar-se* egoísta)⁹.

Finalmente, há um terceiro tipo de argumento válido sobretudo quando dirigido a economistas e que pode referenciar-se como de *monismo metodológico*. O argumento é o da unicidade do método usado pelos economistas. Se o individualismo metodológico, nas suas componentes de *individualismo*, racionalidade instrumental dos agentes e motivação egoísta, é usado pelos economistas para a análise do comportamento dos agentes (consumidores e firmas) no mercado, parece consistente usar a *mesma* abordagem nos «mercados» políticos. Dito por outras palavras, parece existir uma inconsistência em assumir que os agentes, quando actuam nos mercados privados, são egoístas, mas, quando actuam no «mercado» político, são altruístas e prosseguem o «interesse público». Esta tem sido a posição defendida por Buchanan em vários escritos que sustentam a sua abordagem da política «sem romance»¹⁰, onde defende que é necessário manter os mesmos postulados em relação à conduta humana, independentemente do contexto

⁸ Esta é a posição defendida por George Stigler (1981) nas suas *Tanner Lectures*, onde diz (p. 176): «Let me predict the outcome of the systematic and comprehensive testing of behaviour in situations where self-interest and ethical values with wide verbal allegiance conflict. Much of the time, most of the time in fact, the self-interest theory (as I interpret it on Smithian lines) will win.»

⁹ A perspectiva de que os comportamentos egoístas tornar-se-ão dominantes é discutível [v. P. Pereira e J. Pontes (1996)]. Axelrod (1984) mostrou que num processo evolutivo os indivíduos instrumentalmente racionais e egoístas que adoptem comportamentos baseados no princípio da reciprocidade (*tit for tat*, ou seja, cooperando quando outros cooperam e não cooperando quando não cooperam) têm melhores resultados do que os que são miopicamente egoístas ou constantemente altruístas.

¹⁰ V., por exemplo, J. Buchanan (1984), «Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications».

institucional. Modelizar os agentes no processo político como egoístas é, na perspectiva de Buchanan, uma atitude de *precaução*. Ao pensar o sistema político do ponto de vista de que os indivíduos poderão querer utilizar o sistema em proveito próprio, leva a pensar em regras, procedimentos e instituições que evitem os piores abusos de poder e outras tentações políticas. Neste sentido, o modelo pioneiro da Constituição americana, com a separação de poderes entre o executivo, o legislativo e o sistema judicial e as limitações constitucionais ao poder do executivo, baseou-se precisamente nos *checks and balances* necessários para que nenhuns indivíduos, numa qualquer instituição, possam estar numa situação de abuso de poder.

4. DEMOCRACIA: ANÁLISE POSITIVA E NORMATIVA

4.1. UMA NOVA TEORIA DA DEMOCRACIA

O que une autores tão díspares como Joseph Schumpeter, Kenneth Arrow, Anthony Downs e William Riker? Não é tanto uma concepção do que *é* ou *deve ser* a democracia, mas antes a abordagem metodológica sobre o *processo* ou *método* democrático.

Schumpeter, que foi, a vários títulos, um precursor, distingue a doutrina clássica da democracia daquilo que designa por «outra teoria da democracia». Acerca da primeira diz: «A filosofia da democracia do século XVIII pode ser acomodada na seguinte definição: o método democrático é o ‘arranjo’ institucional para elaborar decisões políticas que reflectem o bem comum (*common good*), fazendo o povo decidir sobre problemas através da eleição de indivíduos que se reúnem para exprimirem a *vontade do povo*.» A esta doutrina clássica Schumpeter opõe uma outra concepção de democracia que sintetiza elegantemente desta forma: «O método democrático é o ‘arranjo’ institucional para elaborar decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma *luta competitiva* pelo voto do povo¹¹.»

Na versão clássica existe o «bem comum», existe o «povo» que decide e existe uma «vontade do povo», ou seja, existe uma concepção orgânica de um agente chamado «povo». Há, pois, aqui implícita uma mistura entre dois sentidos para a palavra «democracia»: por um lado um *método* ou *processo* para exprimir a *vontade do povo*; por outro, um *ideal* de que as decisões políticas reflectam o *bem comum*.

A versão «moderna» da democracia é mais simples e pragmática: trata-se apenas de um processo pelo qual certos *indivíduos* adquirem poder de decidir em nome de outrem através de um processo de *competição* pelo voto.

Note-se que não há aqui visão orgânica do povo, não há «vontade do povo» a decidir o que quer que seja.

Aquilo que distingue a abordagem «clássica» da visão «moderna» é, por um lado, a oposição entre uma metodologia holista e uma metodologia individualista de análise do processo democrático e, por outro, a ênfase dada à competição entre indivíduos (embora enquadrada em partidos) pela liderança política.

Schumpeter é, com Max Weber, usualmente identificado com uma visão da democracia em termos de «elitismo competitivo», onde o papel das elites é fundamental e o papel dos votantes claramente secundário. Mau-grado a influência de Schumpeter, esta não é, contudo, a perspectiva adoptada pela *public choice*, quer na obra clássica de Anthony Downs (1957) sobre a análise económica da democracia, quer nos desenvolvimentos posteriores. Aquilo que a teoria investiga é em que condições institucionais a competição política leva a que os políticos satisfaçam as preferências dos votantes (e neste sentido elas são relevantes) e em que condições o papel das elites ganha uma maior autonomia em relação a essas preferências. Em todo o caso, essa autonomia nunca é total, pois periodicamente há eleições, que são, pelo menos, instrumentos para afastar más políticas (ou políticos).

Podemos dizer que estava introduzida a ideia de que a democracia, o processo político democrático, poderia ser analisada como um *mercado* competitivo, onde os agentes que nele actuam (políticos, cidadãos, funcionários públicos) têm basicamente motivações egoístas, onde, por exemplo, se assume que os políticos pretendem maximizar os votos.

Este postulado é por vezes criticado na base de que a motivação fundamental dos políticos é servir o «bem comum» e não maximizar votos. Há dois tipos de argumentos para defender o postulado da maximização dos votos. Em primeiro lugar, um político (ou um partido) que queira efectivamente implementar a sua noção de «bem comum» terá, antes de mais, de ser eleito e, portanto, deverá maximizar os votos com esse fim. Por outro lado, não há necessariamente contradição entre servir o interesse comum e maximizar votos. De facto, o objectivo egoísta da maximização de votos está a servir a vontade da maioria (ou da maior minoria) numa forma semelhante à «mão invisível» de Adam Smith, onde o objectivo egoísta de maximização de lucros leva (em mercados competitivos) ao bem-estar colectivo.

Como em qualquer mercado privado, a competição política não é perfeita, mas em todo o caso em democracia existe sempre um certo grau de competição pelo voto do povo¹². Este processo competitivo desenvolve-se não só no

¹² «In economic life, competition is never completely lacking, but hardly ever is it perfect. Similarly in political life there is always some competition, though perhaps only a potential one, for the allegiance of the people.» [Schumpeter (1943), p. 271.]

«mercado» político formal, o do voto nas eleições, como também no mercado político informal, onde competem grupos de interesse¹³.

4.2. O *MODUS OPERANDI* DEMOCRÁTICO (ANÁLISE POSITIVA)

A teoria da escolha pública tem uma componente de análise positiva e outra de análise normativa. A análise positiva é essencialmente a previsão do resultado de escolhas colectivas, usando regras e procedimentos alternativos. Várias regras têm sido estudadas, mas, dado que em democracia existe um uso abundante da regra da maioria absoluta, ela tem sido objecto de intenso estudo.

Condorcet mostrou que indivíduos racionais que tenham preferências transitivas sobre três alternativas (X, Y e Z) podem não conseguir escolher colectivamente qual a melhor alternativa, se elas forem votadas sucessivamente aos pares, utilizando a regra da maioria. É possível que a proposta X ganhe a Y, Y a Z e Z a X. A esta *intransitividade* da escolha colectiva é dado o nome de «ciclo de votação» e a existência de ciclos introduz a possibilidade de manipulação da agenda, ou seja, estabelecer a sequência de *duas* votações de forma que a proposta apoiada pelo manipulador da agenda saia vencedora.

O resultado do paradoxo de Condorcet foi generalizado por Kenneth Arrow (1951) na sua tese de doutoramento, que mais tarde lhe daria o prémio Nobel da Economia. Arrow demonstrou que não há *nenhuma* regra de tomada de decisão colectiva que satisfaça um conjunto de propriedades (axiomas) que a quase totalidade das pessoas considera que deveriam ser satisfeitas. O teorema da (im)possibilidade de Arrow veio introduzir grande pessimismo na capacidade de se obterem escolhas colectivas a partir das preferências de indivíduos sobre propostas alternativas¹⁴.

Contudo, se as escolhas colectivas são de natureza *unidimensional*¹⁵, então é possível prever a decisão que irá resultar do uso da regra da maioria absoluta quando as preferências dos indivíduos têm uma configuração «normal». A proposta apoiada pelo votante mediano, ou seja, aquele que divide a população de votantes em dois grupos de idêntica dimensão (os que preferem mais e menos do que o indivíduo mediano), nunca perde. O teorema

¹³ Os próprios grupos de interesse são analisados na perspectiva do individualismo metodológico, como veremos em 5.1.

¹⁴ Acerca do paradoxo de Condorcet e do teorema de Arrow, v. P. Pereira (1997).

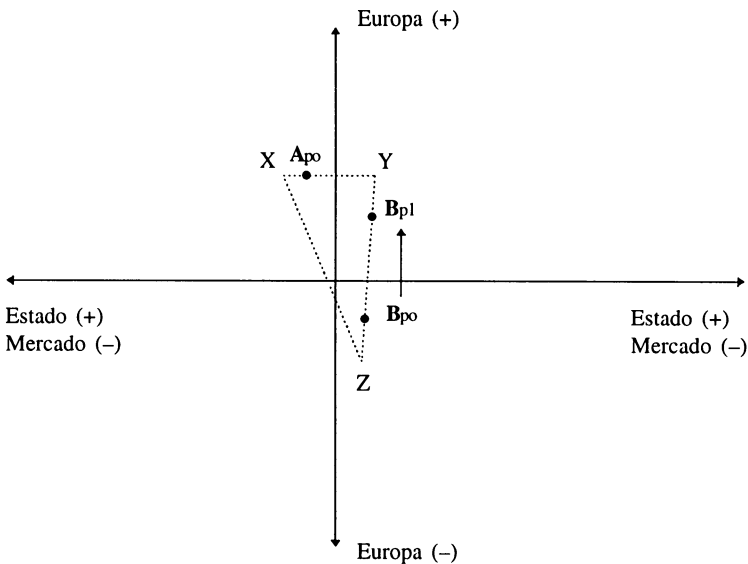
¹⁵ A decisão sobre o montante de despesa pública em educação (ou a percentagem que deverá ter no produto interno bruto) é uma escolha colectiva unidimensional. Também o é a decisão sobre o número máximo de dias em que é aceitável a interrupção voluntária da gravidez. É uma escolha colectiva no duplo sentido em que é decidida por um colectivo (os deputados) e tem implicações num colectivo (cidadãos de um país). Para além disso, é uma escolha *unidimensional*, ou seja, incide sobre uma única variável contínua.

do votante mediano¹⁶ foi dos mais importantes resultados da teoria da escolha pública no seu desenvolvimento inicial. Demonstra-se que, sob certas condições restritivas, a regra da maioria possibilita a obtenção de uma solução de equilíbrio e evita os «paradoxos do voto», ou ciclos de Condorcet, que minaram a análise da escolha colectiva durante mais de dois séculos.

É, pois, natural que os economistas tenham utilizado os resultados deste teorema até à exaustão¹⁷ e, por vezes, mesmo quando o contexto institucional não era o mais apropriado. Anthony Downs (1957) desenvolve precisamente uma visão schumpeteriana do método democrático e mostra como, quando a distribuição de votantes é unimodal, e assumindo um espaço ideológico *unidimensional* ao longo da dicotomia tradicional esquerda-direita, existe uma tendência para a convergência para o centro da distribuição dos partidos que almejam o poder, sobretudo em países com sistemas eleitorais maioritários que favorecem o bipartidarismo (ou um pequeno número de partidos) e uma classe média com dimensão significativa.

A pluridimensionalidade do espaço político

[FIGURA N.º 1]



¹⁶ A prova do teorema foi fornecida por Duncan Black (1948) e ele pode ser formulado nos seguintes termos: «Se x é um problema unidimensional, e todos os votantes têm preferências *single-peaked* definidas sobre x , então x_m , a posição mediana, não poderá perder se a regra da maioria for utilizada.» [Mueller (1989), p. 66.] A preferência *single-peaked* tem um único máximo.

¹⁷ Há mais de uma centena de artigos que utilizam o modelo do votante mediano, pois é a forma mais simples de introduzir a tomada de decisão política no seio de modelos económicos.

A análise complexifica-se sobremaneira se considerarmos que o espaço das escolhas colectivas e políticas não é unidimensional, mas *pluridimensional*. Considere-se que temos *duas* dimensões contínuas e independentes da escolha colectiva e, a título de exemplo (v. figura n.º 1), pense-se na maior ou menor intervenção do Estado na economia como uma das dimensões e a maior ou menor integração europeia como outra dimensão. Chamemos *plataforma* à posição que cada partido assume *simultaneamente* em relação à integração europeia e em relação ao peso do Estado na economia e consideremos, para simplificar, que há apenas dois partidos (**A** e **B**) e três grupos com um número igual de votantes e com preferências idênticas dentro de cada grupo (X, Y e Z). Temos, portanto, que os pontos X, Y e Z representam a posição dos três grupos de votantes relativamente às duas dimensões da escolha (mais ou menos Estado, mais ou menos integração).

Aquilo que os partidos fazem é definir uma plataforma eleitoral. Sejam **Apo** e **Bpo** as plataformas escolhidas no momento 0 por ambos os partidos. **A** ganhará as eleições se assumirmos que os votantes votam na plataforma que está menos distante da sua plataforma ideal (X, Y ou Z). Se o partido **B** compreender o resultado eleitoral, num momento posterior redefinirá a sua plataforma (**Bp1**) para captar o eleitorado Y e ganhará a próxima eleição caso **A** não redefina a sua plataforma.

Neste caso, um resultado importante é que não existe *nenhuma* plataforma invencível quando as decisões são tomadas por regra de maioria absoluta. A razão intuitiva prende-se com o facto de a maioria necessitar do apoio de uma «coligação» de votantes (XY, YZ ou ZX) e de qualquer plataforma baseada numa determinada «coligação» (XY, por exemplo) poder ser derrotada, pois o outro partido (**B**) pode sempre definir uma plataforma que, para além de ter o excluído da coligação (Z), é também vantajosa para um dos elementos da coligação (X ou Y). Não existe, pois, uma única proposta que seja sempre vencedora, ou seja, uma proposta de equilíbrio sob a regra da maioria absoluta num espaço multidimensional. Se a regra da escolha colectiva for a maioria, então é de prever que se forme uma coligação. Contudo, *nenhuma* coligação é estável no sentido de que qualquer coligação pode ser destruída pelo elemento que está fora da coligação.

Um dos corolários do resultado referido acima pode ser visto no contexto da tomada de decisão em grupos (comité, parlamento, assembleia), em que, precisamente porque há *ciclicidade* da escolha colectiva, se algum indivíduo detiver a possibilidade de definir a *agenda* de votação, ele poderá manipular essa agenda de acordo com o seu interesse. Outro corolário, aplicado agora ao processo democrático, é que a alternância democrática é inevitável sempre que o partido da oposição saiba explorar a pluridimensionalidade do espaço político.

As implicações políticas e económicas da análise positiva são inúmeras e apenas realçaremos duas.

Como através da despesa pública (quer em bens e serviços públicos, quer em transferências) se ganham votos e como com aumentos (visíveis) de tributação geralmente se perdem votos, há uma tendência para que em regimes democráticos se produzam (na ausência de restrições constitucionais) orçamentos do Estado com *deficits*, e não *superávits*, e para que os governos se envolvam em ciclos político-económicos caracterizados pelo aumento da despesa pública em período pré-eleitoral seguidos por tensões inflacionistas e políticas restritivas no período pós-eleitoral. O que é importante realçar aqui é que a existência de *deficits* e dos ciclos político-económicos¹⁸ é resultante do processo democrático *em si*, e não de a natureza particular da política económica adoptada pelo governo ser de inspiração keynesiana. A perspectiva da teoria da escolha pública é que são as regras de jogo do processo democrático que em grande parte determinam as políticas e não (apenas) a especificidade ideológica do partido do governo.

Outra implicação relaciona-se precisamente com o papel das elites relativamente ao dos votantes. Quanto mais as questões se colocarem ao eleitorado de forma unidimensional, maior será a importância do votante (mediano) e, quanto mais se colocarem de forma multidimensional, menor será essa importância. Isto sugere que instituições políticas com uma única função (autarquias só com a função educação ou saúde, por exemplo) serão mais sensíveis às preferências do eleitorado do que as instituições plurifuncionais¹⁹.

4.3. A ANÁLISE NORMATIVA DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Uma abordagem processual do processo democrático, ao dar ênfase ao uso das regras, coloca o problema fundamental de saber que regras e instituições *devem ser* utilizadas para realizar escolhas colectivas. Este é o âmbito da análise normativa.

A teoria da escolha pública tem demonstrado que as *regras* e as *instituições* são importantes para perceber os resultados das escolhas colectivas, e este enfoque neoinstitucional afasta-a consideravelmente da perspectiva neoclássica tradicional. Se as regras e instituições *evoluíssem* naturalmente, numa perspectiva algo darwinista, como em parte tem sido defendido pela escola austríaca de

¹⁸ A importância das eleições na política macroeconómica deu origem a uma linha de investigação que se desenvolveu no âmbito da teoria da escolha pública e que é conhecida por *ciclos político-económicos* (*political business cycles*) [v., a este respeito, B. Frey e F. Schneider (1978a e b)]. Para uma aplicação a Portugal, v. P. Brito *et al.* (1985).

¹⁹ Isto não significa que mesmo em autarquias com uma única função não possa haver manipulação das preferências dos votantes. É o caso dos distritos escolares (*school districts*) nos EUA, como foi desenvolvido no modelo de Romer e Rosenthal (1979 e 1982).

F. v. Hayek, então não existiria grande justificação para se analisar a escolha entre diferentes tipos de regras e instituições. O campo da acção humana no desenho voluntário e intencional das instituições seria quase nulo.

Contudo, a perspectiva *normativa* adoptada pela *public choice* distingue-se da abordagem da escola austríaca, pois considera que, em certa medida, as regras e instituições são fruto da imaginação, da vontade e da acção de indivíduos e existe alguma margem de manobra para alterações *intencionais* dessas regras no sentido de servir o «interesse público». O primeiro dilema da teoria é saber quais as *regras* que devem ser usadas para tomar decisões sobre o que é e não é do interesse público. Ou seja, que *regras* devem estar consignadas na Constituição, regras essas que definem o jogo político parlamentar (e não só), onde são tomadas decisões políticas ou escolhas colectivas?

Buchanan desenvolve precisamente esta problemática naquilo que ele próprio designa como *outro* programa de investigação²⁰ — a economia constitucional —, mas, que, a nosso ver, não é mais do que a componente normativa da teoria da escolha pública já existente em embrião no seu livro *Calculus of Consent* (com G. Tullock). O domínio da economia constitucional é precisamente o do estudo dos processos através dos quais regras e instituições são escolhidas e implementadas.

No estádio «constitucional» da decisão colectiva (escolha *das* regras) é possível gerar *consensos* mais alargados do que no estádio «parlamentar» (escolha *sob* regras). De facto, no estádio constitucional, indivíduos racionais e egoístas podem votar favoravelmente propostas mesmo que no imediato possam prejudicá-los. A razão é que essas regras perdurarão bastante tempo e o indivíduo está incerto sobre que posição ocupará na sociedade num futuro distante. É um argumento semelhante ao de John Rawls (1971) de que é possível escolher regras *justas* se estivermos por detrás de um «véu de ignorância», ou seja, sem informação sobre qual a nossa posição actual na sociedade (rico/pobre, talentoso/sem talento, jovem/idoso, geração presente/futura, etc.). Esforçar-se por estar numa «posição original» por detrás do «véu da ignorância» é a atitude que deve nortear o investigador numa abordagem normativa acerca do que *devem ser* as regras do jogo político.

A única garantia de que propostas de alterações de regras satisfazem o interesse geral e não interesses específicos é essas propostas serem aprovadas

²⁰ Não há dúvida de que Buchanan *quer* estabelecer outro programa de investigação [v. Buchanan (1990)] e para isso fundou mesmo uma nova revista, *Constitutional Political Economy* (CPE). A nosso ver, visto que a CPE assenta, também ela, no individualismo metodológico e na escolha racional, não há razões para considerá-la *outro* programa de investigação, embora haja uma clara «divisão do trabalho» entre Gordon Tullock, que ficou com a (revista) *Public Choice*, e Buchanan, que ficou na CPE. Para simplificar, diremos que a *public choice* (em sentido estrito) abarca o estudo das escolhas colectivas *dentro* de regras e instituições precisas, enquanto a *economia constitucional* se debruça sobre a escolha *das* regras e instituições.

por uma maioria qualificada e não apenas por uma maioria absoluta. Neste sentido, a perspectiva da *public choice* é a de que não apenas as emendas ou revisões constitucionais, mas também qualquer lei que defina as regras essenciais do processo político democrático (por exemplo, a lei eleitoral) devem ser aprovadas por maiorias qualificadas²¹.

A análise normativa, para além do estudo das regras, tem também incidido sobre o próprio desenho institucional. Neste aspecto, para além da comparação entre regimes presidenciais, semipresidenciais e parlamentares, a distinção fundamental é entre sistemas eleitorais proporcionais (dominantes na Europa) *versus* sistemas maioritários ou à pluralidade dos votos (dominantes nos países anglo-saxónicos). Aqui as posições estão um pouco divididas.

Alguns teóricos, como o cientista político W. Riker (1982 e 1986), dão ênfase à capacidade de manipulação política, como consequência da ausência de equilíbrio nas escolhas colectivas num espaço multidimensional. O paradoxo de Condorcet e o teorema de Arrow são lidos de forma pessimista, como indicando que as preferências dos votantes têm um peso relativamente modesto nas escolhas políticas, dada a capacidade de manipulação política por parte dos seus representantes. Isto sugere um pequeno papel para a representação proporcional (o sistema maioritário torna-se satisfatório) a favor de uma maior eficácia governativa e sobretudo conclui-se pela necessidade de repartição de poderes para evitar a tirania de qualquer indivíduo ou instituição. Legislatura com duas câmaras, separação do legislativo e do executivo, do governo nacional (ou federal) do regional (ou estadual) e local, sistema judicial independente, são alguns ingredientes indispensáveis para o funcionamento da democracia liberal.

Outros autores (Mueller, 1996) não desenvolvem uma leitura tão pessimista dos resultados da análise positiva da teoria da escolha pública, ou seja, acham que os casos em que efectivamente existem situações como as descritas no paradoxo de Condorcet são bastante mais reduzidos do que os enunciados por Riker. Assim, para Mueller, representação, por um lado, e estabilidade governativa, por outro, são ambos valores essenciais a defender e devem ser considerados no desenho institucional.

5. VOTOS, GRUPOS DE INTERESSE, «FRACASSOS DO GOVERNO» E O IDEAL DEMOCRÁTICO

A participação dos cidadãos no processo político faz-se em parte através do voto, mas também através da actuação dos grupos de interesse. A teoria

²¹ Não deixa de ser interessante registar que a revisão da Constituição da República Portuguesa acaba de consignar a necessidade de uma maioria qualificada de deputados (dois terços) para a aprovação de uma nova lei eleitoral. Esta alteração é consistente com a abordagem da economia constitucional.

da escolha pública tem dedicado bastante atenção ao papel dos grupos de interesse, sobretudo na influência e determinação das políticas.

5.1. GRUPOS DE INTERESSE E PROCURA DE RENDAS

Se o mercado dos grupos de interesse fosse competitivo, isto é, se todos os «interesses» opostos²² fossem organizados e activos em *lobbies*, seria possível alcançar soluções eficientes, tal como defende a escola de Chicago, em particular Gary Becker (1983). Contudo, Mancur Olson (1965), numa obra pioneira da *public choice* sobre grupos de interesse²³, veio defender precisamente o contrário. No essencial, Olson mostrou que a existência de um interesse comum não gera, só por si, a criação de um grupo de interesse. Há grandes grupos na sociedade que permanecem latentes e como tal incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros, enquanto outros grupos, muitas vezes com uma dimensão menor e com ganhos globais menores, são mais eficazes em organizarem-se e em influenciarem as políticas governamentais. Não há, pois, um mercado competitivo de grupos de interesse, pois certos grandes grupos (consumidores, pensionistas, desempregados e outros) permanecem *latentes* ou com actividades diminutas em relação ao que o seu número de membros e os ganhos globais advindos da acção colectiva deixariam supor.

Olson (1982) distinguiu sobretudo dois tipos de grupos, os de interesse público (que fornecem bens colectivos para os seus membros e para a sociedade) e as coligações distributivas, que apenas pretendem um maior rendimento para os seus membros. Analisou as implicações macroeconómicas da actuação das coligações distributivas e avançou a hipótese de que, quanto mais estável no tempo for uma sociedade, mais grupos redistributivos cria e «esclerótica» se torna, com a consequência de desacelerar o crescimento económico. Contudo, Olson considerou o governo como tendo uma atitude meramente passiva no tocante à actuação dos grupos de interesse.

Foi sobretudo a literatura desenvolvida a partir da década de 80 do *rent-seeking* (procura de rendas)²⁴ que veio integrar a actuação dos grupos de

²² Um caso de interesses «opostos» potencialmente organizados pode ser esclarecido com o problema da utilização do litoral alentejano. Temos, por um lado, os promotores turísticos interessados na urbanização e, por outro, os ambientalistas interessados em preservar o *habitat*.

²³ A análise de Olson dos grupos de interesse é conhecida como teoria da acção colectiva e foi desenvolvida em Olson (1965), a ser editada em português pela Celta em 1998. A este respeito, v. ainda Olson (1982), Hardin (1982), Sandler (1992) e Pereira (1996a e 1996d). As implicações macroeconómicas da actuação dos grupos de interesse foram desenvolvidas por Olson em *The Rise and Decline of Nations* (1982).

²⁴ A literatura sobre a «procura de rendas» é hoje muito vasta. Os artigos pioneiros são de Gordon Tullock (1967) e Anne Krueger (1974). Para mais literatura sobre *rent-seeking*, v., por exemplo, Buchanan, Tollison e Tullock (1980).

interesse, por um lado, e do governo, por outro. A ideia fundamental subjacente à literatura é a de que o governo é o único agente capaz de decidir sobre a atribuição de direitos de propriedade sobre determinados recursos, conceder concessões de exploração, atribuir licenças, definir quotas ou tarifas de importação, regular mercados, no sentido de uma restrição à competição, etc. Estas formas de intervenção governamental resultam quase sempre na criação de *rendas* de monopólio, ou rendas associadas a preços regulados (acima dos preços competitivos). Essas rendas são um prémio por que vale a pena lutar e daqui deriva que haverá vários grupos de interesse que procurarão obter essas rendas, que, em geral, estão associadas a uma deterioração no bem-estar dos consumidores, que têm de pagar preços mais elevados. O preço mais elevado representa uma *redistribuição* de rendimento dos consumidores para o monopolista, mas o custo social da actividade de procura de rendas está associado aos recursos usados por todos os grupos de interesse que almejam alcançar a posição de monopolista. Esses custos serão tanto mais elevados quanto maior for a actividade de *rent-seeking*, ou seja, quanto mais competitivo for o mercado dos grupos de interesse.

Porque o governo tem incerteza em relação às preferências dos cidadãos, ele necessita de intermediários, e esses intermediários são precisamente não só os grupos de interesse, mas também as agências descentralizadas da administração pública. Ambos fornecem informação (enviesada, é certo) e retiram um «preço» que é precisamente a influência que têm na definição das políticas²⁵.

5.2 «FRACASSOS» DO MERCADO E DO GOVERNO

A expressão «fracassos do governo», que se tornou usual após o desenvolvimento da teoria da escolha pública, surgiu como contraponto ao conceito de «fracasso de mercado», que ganhou substância com a nova economia do bem-estar. Em ambos os casos a ideia de «fracasso» surge como referência a situações de certa forma ideais. O ideal de mercado para muitos economistas é o mercado competitivo, sem custos de transacção, com informação simétrica e completa entre os agentes e onde sempre que, para um certo preço, existem agentes dispostos a vender e outros dispostos a comprar a transacção se efectua. Os mercados reais não apresentam aquelas características «ideais», e daqui falar-se em «fracasso».

Do mesmo modo, a noção de «fracasso de governo» provém da comparação de um ideal de governo e de um ideal democrático com a realidade das actuações dos governos e dos funcionamentos das democracias. O ideal de

²⁵ Para uma abordagem clara deste fenómeno, v. a obra clássica de Downs (1957), em especial o capítulo 6.

governo, tal como implicitamente assumido pelos economistas da *welfare economics*, é o governo, como se fosse *um ditador benevolente*, ou seja, um agente supostamente capaz de impor as suas políticas («ditador») e capaz de conhecer e satisfazer as preferências dos cidadãos.

O ideal democrático²⁶, por seu lado, caracteriza-se por um conjunto de aspirações consubstanciadas no seguinte: a ideia de que os cidadãos e o povo são soberanos e de que entre estes e os seus representantes não há «corpos intermédios», o que pressupõe os ideais de cidadãos educados, informados e civicamente activos. O ideal de que os deputados devem ser representantes da nação (mandatos não vinculativos) e não representantes de interesses específicos de clientelas. O ideal de derrota do poder oligárquico e das elites e de eliminação dos «poderes invisíveis» (grupos secretos, ou informais, dentro ou fora do aparelho de Estado). Todos estes ideais são aquilo que Norberto Bobbio (1988) designa como promessas não cumpridas dos regimes democráticos. A explicação destes «fracassos do governo» tem sido analisada pela teoria da escolha pública ao longo das últimas décadas e não é possível resumi-la no espaço deste artigo.

No essencial, a explicação é semelhante à razão de ser dos «fracassos do mercado». O «mercado» político não é de concorrência perfeita, tem informação assimétrica e é caracterizado por incerteza e custos de transacção. Os governos não conseguem saber as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos nem avaliar correctamente os custos sociais de externalidades negativas (poluição, congestionamento urbano, etc.). Trata-se, essencialmente, de problemas de obtenção de informação e da (in)capacidade de tratamento dessa informação de forma centralizada.

A razão pela qual a competição política, embora existente, é imperfeita prende-se antes de mais com os cidadãos/votantes. O acto de votar implica custos (de obtenção da informação por exemplo), que são, em geral, muito superiores ao benefício esperado do voto, na medida em que a probabilidade de o voto de *um* cidadão particular ser *decisivo* para a vitória do partido que apoia é praticamente nula. Neste sentido, e de acordo com a *racionalidade instrumental*, torna-se difícil compreender por que razão os indivíduos votam. Downs (1957) desenvolve, pois, o trabalho pioneiro sobre as razões que levam os cidadãos a serem racionalmente ignorantes, ou a serem informados,

²⁶ William Riker (1982) defende precisamente que a democracia é não apenas um *método*, tal como referido na abordagem de Schumpeter, mas também um *ideal*. A função da teoria da escolha pública e da teoria da escolha social é precisamente analisar em que medida o *método* é adequado para alcançar o ideal ou, dito por outras palavras, em que medida o ideal é realista. A melhor descrição do *ideal* democrático é, contudo, dada por Norberto Bobbio (1988) e é essa que utilizamos de seguida. Bobbio não é propriamente um autor da *public choice*, mas, como estes, desenvolve uma abordagem schumpeteriana da democracia (v. *op. cit.*).

mas indiferentes ou «alienados». Esta limitação à participação dos cidadãos na vida política é previsível e é um dos factores que limitam a competitividade do mercado político.

6. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (*PUBLIC CHOICE*),
A ECONOMIA DO BEM-ESTAR (*WELFARE ECONOMICS*)
E O NEOLIBERALISMO

Vários autores têm-se sentido simultaneamente atraídos pelo programa de investigação da teoria da escolha pública, mas ao mesmo tempo afastados por razões de natureza político-ideológica, por associarem esta abordagem teórica a correntes conservadoras ou neoliberais e não se identificarem com estas posições²⁷. Trata-se, a nosso ver, de um equívoco, que se compreende por razões históricas e pelo facto de *alguns* dos autores mais marcantes na *public choice* (em particular Buchanan e Tullock) assumirem posições conservadores e de crítica do papel do Estado na economia.

Como veremos nesta secção, há que distinguir claramente o programa de investigação da *public choice* de qualquer forma de *posicionamento ideológico*²⁸.

Historicamente, o desenvolvimento da teoria da escolha pública a partir das décadas de 50 e 60 foi uma abordagem crítica à economia de bem-estar (*welfare economics*), tendo esta florescido sobretudo a partir da década de 30, no seguimento da obra de A. Pigou, *The Economics of Welfare*. Como referimos, no contexto da economia do bem-estar desenvolveu-se a noção de «fracasso de mercado», ou seja, a incapacidade de mercados competitivos alcançarem uma afectação eficiente de recursos, devido à existência de bens públicos puros, externalidades, informação assimétrica e outros problemas. Daqui decorre a necessidade da intervenção governamental para ultrapassar ou corrigir essas falhas do mercado.

Aquilo que faltava era completar a análise anterior com a análise do funcionamento do sector público e ver em que medida é que a intervenção governamental consegue *de facto* ultrapassar os problemas detectados no funcionamento dos mercados. A *public choice* surge, pois, num primeiro momento, como a análise dos «fracassos do governo», não em alternativa, mas para completar a análise dos «fracassos do mercado». O estudo do

²⁷ V., por exemplo, J. Reis (1996).

²⁸ Na realidade, há uma grande diversidade de posições ideológicas compatíveis com a investigação, usando o quadro metodológico da teoria da escolha pública. Embora haja uma predominância de conservadores na *public choice* americana, já o mesmo não acontece na Europa, onde há uma saudável mistura de socialistas, sociais-democratas e conservadores. Digamos que o espectro ideológico vai sobretudo da esquerda liberal à direita.

funcionamento da burocracia²⁹, dos grupos de interesse e do seu papel no desenho das políticas, das restrições constitucionais à acção dos governos e das instituições, regras e procedimentos associados ao sistema político formal (partidos políticos, sistemas eleitorais, regras de tomada de decisão colectiva, etc.) deu uma visão mais clara e ao mesmo tempo mais realista do funcionamento do sector público.

A teoria da escolha pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão colectiva e pôr a nu alguns problemas que hoje identificamos com os «fracassos do governo», ou melhor, do sector público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à actuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. Esta visão mais realista do processo político, de certa forma, tem alterado um pouco o *ideal* democrático, e tem mostrado que eventualmente as aspirações desse *ideal* (como referido por Bobbio) estavam demasiado elevadas em relação àquilo que o método democrático permite.

Do ponto de vista do economista, foi desmistificado o pressuposto básico da economia do bem-estar de que o governo era um ditador benevolente, ou seja, «ditador», porque implicitamente capaz de implementar as suas políticas à sociedade como um todo, e «benevolente» no duplo sentido de que quer e é capaz de conhecer o que é o bem-estar dos seus cidadãos. Brennan e Buchanan (1980) desenvolvem mesmo uma teoria do Estado-Leviatã que se encontra nos antípodas do ditador benevolente. O objectivo, como referimos acima, é sobretudo de precaução no sentido de desenhar uma constituição que seja capaz de conter os apetites de um Estado comportando-se *potencialmente* como um Leviatã. Esta é, contudo, uma visão extrema que não tem sido subscrita por muitos autores da *public choice*³⁰.

Na perspectiva da teoria da escolha pública, trata-se de comparar os «fracassos do governo» com os «fracassos do mercado», ou seja, perceber que, quer o mercado, quer o sector público, são instituições *imperfeitas* de afectar os recursos, e como tal o objectivo da análise é desenvolver uma *análise institucional comparada*.

²⁹ Não é objectivo deste artigo abordar todas as temáticas que têm vindo a ser tratadas no âmbito da teoria da escolha pública. Outro tópico importante que não foi abordado por razões de economia de espaço é a análise da administração pública (burocracia). O modelo clássico da análise económica da burocracia foi desenvolvido por W. Niskanen (1971), que desenvolveu um modelo de informação assimétrica entre o executivo (que detém menos informação) e a administração.

³⁰ O termo «Leviatã» refere-se à concepção de soberano desenvolvida na grande obra de filosofia política de Hobbes, *Leviathan (1651)*. A perspectiva do Estado-Leviatã é, a nosso ver, tão criticável como a perspectiva do ditador benevolente, e o próprio Buchanan, nos últimos escritos, tem-se distanciado desta abordagem.

É preciso não confundir a teoria da escolha pública com a vulgarização neoliberal, que, naturalmente, *utilizou* os argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria para reforçar a sua posição ideológica de apoiar o desenvolvimento dos mercados, com cada vez menos restrições de qualquer natureza, e ao mesmo tempo defender a redução da intervenção do Estado na economia.

O reducionismo ideológico é precisamente a redução, com um objectivo de persuasão política, de problemas que são por natureza *pluridimensionais* a uma única dimensão. Essa única dimensão é geralmente identificada, no espaço ideológico unidimensional, com a oposição mais Estado *versus* mais mercado, e esta última opção é geralmente defendida pelos autores neoliberais. É natural que, no contexto redutor desta oposição *ideológica*, os argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria da escolha pública tenham sido utilizados pelos defensores de um maior papel para os mercados. Contudo, da mesma maneira que é falacioso o argumento (utilizado pelos economistas do bem-estar) de que a existência de «fracassos de mercado» leva *logicamente* a concluir que a intervenção governamental é necessária e superior, também é falacioso o argumento de que os «fracassos do governo» indicam, por si só, que o alargamento dos mercados terá efeitos benéficos. Qualquer generalização é abusiva e a tarefa, eventualmente árdua, da análise institucional comparada é precisamente a de estudar, caso a caso, as vantagens e as limitações de cada arranjo institucional.

Aquilo que a teoria da escolha pública aponta não é para *menos* Estado, mas sim para *melhor* Estado. Acerca deste último aspecto pensamos existir um alargado *consenso*.

7. COMENTÁRIO FINAL

As democracias dos países desenvolvidos (já para não falarmos daqueles em vias de desenvolvimento) apresentam alguns sinais de «ingovernabilidade». Entende-se por isto a dificuldade crescente que um governo tem (qualquer que ele seja) em implementar as políticas que considera as mais correctas para o país e sobretudo as reformas que muitos julgam necessárias (na educação, na saúde, na segurança social, no sistema fiscal, etc.). Para além das consequências imediatas na relativa incapacidade de resolver certos problemas, existe um outro problema sério — a desconfiança crescente que alguns cidadãos vão tendo em relação à capacidade das instituições democráticas em resolver os seus problemas, por outras palavras, um certo descrédito na democracia, que se manifesta, entre outros factos, no alheamento crescente do exercício da cidadania.

A reafirmação do *ideal* democrático, embora possa ser importante, não é, a nosso ver, a melhor forma de combater estes problemas, pois pode até gerar o efeito perverso de aumentar a discrepância entre o ideal e a realidade.

Um estudo detalhado das regras e instituições do processo democrático, das suas limitações, mas também das potencialidades de melhoramento, é essencial. Neste campo, os contributos da teoria da escolha pública parecem-nos fundamentais.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREONI, J. (1993), «An experimental test of the public good crowding-out hypothesis», in *American Economic Review*, 83, pp. 1317-1327.
- ARROW, K. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Nova Iorque, John Wiley and Sons (rev. ed. 1963).
- AXELROD, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nova Iorque.
- Becker, G. (1983), «A theory of competition among pressure groups for political influence», in *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- BLACK, D. (1948), «On the rationale of group decision-making», in *Journal of Political Economy*, 56, pp. 23-34.
- BLACK, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOBBIO, N. (1988), *O Futuro da Democracia*, D. Quixote, Lisboa.
- BRENNAN e BUCHANAN (1981), «The normative purpose of economic 'science': rediscovery of an eighteen-century method», in *International Review of Law and Economics*, 1, pp. 155-166 (repub. in *Theory of Public Choice II*).
- BRENNAN, Geoffrey, e James Buchanan (1985), *The Reason of Rules (Constitutional Political Economy)*, Cambridge University Press.
- BRITO, P., et al. (1985), «Um modelo político-económico para Portugal», in *Estudos de Economia*, VI (1), pp. 51 a 70.
- BUCHANAN, J. (1984), «Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications», in *The Theory of Public Choice II*.
- BUCHANAN, J. (1980), «Rent-seeking and profit seeking», pp. 3-15, in J. Buchanan, R. Tollison e G. Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*.
- BUCHANAN, J. (1990), «The domain of constitutional economics», in *Constitutional Political Economy*, vol. 1, n.º 1, pp 1-18.
- BUCHANAN, J. (1994), *Ethics and Economic Progress*, Norman and London, University of Oklahoma Press.
- BUCHANAN, J., R. Tollison e G. Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M Press.
- BUCHANAN, J., e G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CONDORCET, J. A. (1785), *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Imprimerie Royale, Paris.
- CRUZ, M. B. (1995), *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Bertrand, Lisboa.
- DELLA PORTA, Donatella, e Y. Mény (eds.) (1995), *Democracia e Corrupção na Europa*, Editorial Inquérito, Lisboa.
- DODGSON, C. L. (1876), «A method of taking votes on more than two issues», reimp. in D. Black (1958).
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row.
- FERREIRA, J. C., et al. (1995), *Sociologia*, McGraw-Hill, Lisboa.
- FREY, B., e F. Schneider (1978a), «An empirical study of politico-economic interaction in the U. S.», in *Review of Economics and Statistics*, vol. 60, pp. 174-183.

- FREY, B., e F. Schneider (1978b), «A politico-economic model of the United Kingdom», in *Economic Journal*, vol. 88, pp. 243-253.
- FRIEDMAN, J. (ed.) (1996), *The Rational Choice Controversy*, Yale University Press, New Haven.
- HARDIN, R. (1982), *Collective Action*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- ISAAC, R. M., e J. Walker (1988), «Group size effects in public good provision: the voluntary contribution mechanism», in *Quarterly Journal of Economics*, 53, pp. 179-200.
- KRUEGER, A. (1974), «The political economy of the rent-seeking society», in *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.
- MAYNARD, J. Smith (1982), *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MCLEAN, I. (1987), *Public Choice: An Introduction*, Basil Blackwell, Oxford.
- MCNUTT, P. (1996), *Public Choice*, Edward Elgar.
- MITCHELL, W. C., e M. C. Munger (1991), «Economic models of interest groups: an introductory survey», in *American Political Science Review*.
- MUELLER, Dennis (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUELLER, Dennis (1996), *Constitutional Democracy*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- MUSGRAVE, R. (1939), «The voluntary exchange theory of public finance», in *Quarterly Journal of Economics*, 53, pp. 213-238.
- MUSGRAVE, R., e A. Peacock (eds.) (1967), *Classics in the Theory of Public Finance*, Nova Iorque, St. Martin's Press.
- NISKANEN, W. (1972), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NORTH, D. (1993), «What do we mean by rationality?», in *Public Choice*, 77 (1), pp. 159-162.
- OLSON, M. (1971), *The Logic of Collective Action (Public Goods and the Theory of Groups)*, Cambridge (Ma.), Harvard University Press (1.^a ed., 1965).
- OLSON, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.
- PEREIRA, P. T. (1996a), «A acção colectiva voluntária e o papel do Estado», in Carvalho Ferreira et al., *Entre a Economia e a Sociologia*, Edições Celta, Oeiras.
- PEREIRA, P. T. (1996b), «A politico-economic approach to intergovernmental lump-sum grants», in *Public Choice*, vol. 88, (1-2), pp. 185-201.
- PEREIRA, P. T., e J. P. Pontes (1996c), «Kantians, selfish and 'nice' agents: some implications for normative public choice», mimeo., artigo apresentado no *European Public Choice Society Meeting* (Praga, 1997).
- PEREIRA, P. T. (1996d), «Mancur Olson: um ilustre desconhecido (em Portugal)», in *Estudos de Economia*, 15 (3), pp. 311-316.
- PEREIRA, P. (1997), «Escolhas colectivas em regimes democráticos», ed. AEISEG, mimeo., *Economia Pública*.
- REIS, J. (1995), «A economia constitucional, o Estado e instituições», in *Notas Económicas*, vol. 6 (Dez.), pp. 77-94.
- ROWLEY, C., R. Tollison e G. Tullock (eds.) (1988), *The Political Economy of Rent-Seeking*, Boston, Kluwer.
- RIKER, W. (1982), *Liberalism against Populism*, São Francisco, W. H. Freeman.
- RIKER, W. (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press.
- ROMER, T., e H. Rosenthal (1979), «Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy», in *Quarterly Journal of Economics*, 93, pp. 563-587.
- ROMER, T., e H. Rosenthal (1982), «Median voters or budget maximizers: evidence from school expenditure referenda», in *Economic Inquiry*, 20, pp. 556-578.
- ROWLEY, C., R. Tollison e G. Tullock (eds.) (1988), *The Political Economy of Rent-Seeking*, Kluwer.

- ROWLEY, C., F. Schneider e R. Tollison (eds.) (1993), *The Next Twenty-Five Years of Public Choice* (separata, *Public Choice*, vol. 77, 1).
- SANDLER, T. (1992), *Collective Action: Theory and Applications*, Harvester Wheatsheaf.
- SCHUMPETER, J. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row.
- SEFTON, M., e R. Steinberg (1996), «Reward structures in public goods experiments», in *Journal of Public Economics*, 61, pp. 263-287.
- SEN, A. (1970), «The impossibility of a paretian liberal», in *Journal of Political Economy*, 78, pp. 152-157.
- SEN, A. (1987), *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Cambridge.
- STIGLER, G. (1981), «Economics or ethics?», in S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, vol. II, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUGDEN, R. (1989), «Spontaneous order», in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3 (4), pp. 85-97.
- SUGDEN, R. (1986), *The Economics of Rights Cooperation and Welfare*, Oxford, Blackwell.
- TULLOCK, G. (1967), «The welfare costs of monopoly, of tariffs, monopolies and theft», in *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.
- WICKSELL, K. (1896), «A new principle of just taxation», in *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, reimp. in Musgrave e Peacock (1967).
- WITT, U. (1992), «The endogenous public choice theorist», in *Public Choice*, 73, pp. 117-129.