

## RESUMO

Estes artigos tratam de alguns dos principais tópicos da nova economia institucional. Eu realizo um *survey* da literatura, considerando principalmente as contribuições de Buchanan, Tullock, Coase, Olson e North para as modernas abordagens em economia política. Na verdade, o primeiro artigo é muito simples e deve ser usado como material de suporte em cursos de graduação. O segundo é um ensaio acadêmico que trata das principais contribuições da teoria da escolha pública para o conhecimento na área da ciência política.

## PALAVRAS-CHAVES

Nova economia institucional; Economia política; Economia constitucional; Escolha pública, Custos de transação; Rent-seeking (Caça-renda)

## ABSTRACT

These papers deal with some main topics in new institutional economics. I make a survey of the literature, considering the contributions presented by Buchanan, Tullock, Coase, Olson and North to modern approaches to political economy. In fact, the first article is very simple. It should be used as support material in economics seminars at undergraduated level. The second one is an academic paper and deals basically with the contributions of public choice theory to the political understanding.

## KEYWORDS

New institutional economics; Political economy; Constitutional economics; Public choice, Transaction costs; Rent-seeking

## SUMÁRIO

Resumo .....	1
Artigo I .....	3
Artigo II .....	32
Introdução .....	32
Uma breve história do programa de pesquisa da Public choice .....	33
Economia institucional, nova economia política e public choice .....	36
Relação entre processo cognitivo e processo interativo .....	41
Bibliografia e referências .....	51

# FRONTEIRAS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

*Marcos Fernandes Gonçalves da Silva*

## ARTIGO I

### TÍTULO: INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO: FRONTEIRAS

Este ensaio faz parte de uma pesquisa para o NPP da EAESP/FGV sobre fronteiras da nova economia institucional. Aqui especificamente será apresentada a minha visão básica de comportamento econômico condicionado a regras, instituições, valores e normas. Este artigo tem como característica básica o fato de ser “de divulgação de idéias” e direcionado basicamente aos alunos de graduação de meu “Seminário de Economia II - *Tópicos Especiais em Economia Aplicada à Teoria das Organizações* (II semestre de 1995). Cabe salientar que pouco conhecimento de economia é requerido para a leitura do mesmo.

A importância de se realizar um esforço como este está no fato de que determinados ambientes institucionais e morais afetam a alocação de recursos econômicos. A relação entre regras e comportamento, dentro e fora das organizações, não pode ser considerada, portanto, como um *parti pris*.

No entanto, este ensaio tem outros objetivos transcendentais. O fito aqui é mostrar analiticamente (i) o papel das regras, leis, normas e valores sobre o comportamento econômico e (ii) a relação entre estas variáveis e o desempenho econômico, entendido este aqui como um crescimento econômico de longo-prazo persistente e sustentado, calcado na busca crescente da eficiência e do aumento da produtividade.

Inicialmente, sustentarei este ponto de vista apoiando-me nas visões de alguns economistas, entre eles alguns liberais modernos, infelizmente pouco conhecidos e muito preconceituados no Brasil, mas cujas idéias são inovadoras, interessantes e fundamentais. Ademais, pretendo mostrar que este ideário pode, no mínimo, ser apresentado racionalmente como um conjunto de proposições bastante razoáveis e importantes para a discussão atual sobre reformas institucionais e constitucionais, permitindo colocá-la fora das trevas da ignorância e do dogmatismo.

Uma vez estabelecida e explicitada minha visão de mundo a respeito do tema, tentarei mostrar quais são os dilemas e problemas implícitos às reformas institucionais em geral. Indicarei que, se não há motivos para ser pessimista, muito menos pode-se abraçar ingenuamente o otimismo.

A este respeito, o exemplo do Brasil é relevante sob diversos aspectos. Nossa economia tem passado, em sua história recente, por uma crise que está intimamente ligada a um tipo de relação estabelecida entre o Estado e o Mercado desde o início do processo de desenvolvimento acelerado e de industrialização. O chamado processo de “substituição de importações” foi basicamente comandado pelo setor público, tanto do ponto de vista estratégico-organizacional, como no que se refere à estrutura de financiamento do crescimento. Este processo foi calcado numa proteção à indústria nacional nascente e na ação direta do Estado enquanto agente econômico e propulsor da acumulação de capital.

É inegável o fato de que o país se industrializou, possuindo hoje uma das estruturas industriais mais completas e diversificadas dentre as economias em desenvolvimento e a acumulação de capital, principalmente aquela ligada direta e indiretamente ao setor público, foi a principal causadora disto. Entretanto, a crise dos últimos anos e as mudanças profundas ocorridas na ordem econômica mundial evidenciaram uma série de desafios que devem ser enfrentados pelo país. Dentre estes, está a necessidade imperativa de se modificar determinadas regras que orientam o comportamento dos agentes econômicos e que condicionam as atividades públicas e privadas.

A importância do tema em questão está no fato de que precisamente o país precisa enfrentar estas profundas reformas nas regras do jogo econômico e político, sem as quais não poderemos entrar num verdadeiro círculo virtuoso do crescimento (crescimento persistente, sustentado e secular). Contudo, estas reformas (que incluem aquelas que minimizam fenômenos como a corrupção) são por natureza lentas e de difícil implementação.

Por que e como isto ocorre? Para responder a esta questão preciso definir um paradigma analítico e é isto o que farei agora.

Os economistas têm estudado os fenômenos do crescimento e da eficiência econômicos desde Adam Smith. Na verdade, pode-se dizer que estes são os grandes problemas da ciência econômica. Afinal, quem não se intriga com questões como “o que determina a riqueza e a pobreza das nações?” ou “qual é o papel do mercado para o crescimento econômico?”. Tais indagações revelam profundidade e complexidade.

A rigor, o jogo dos agentes econômicos no mercado pode ser encarado como uma partida de, digamos, futebol. Para que exista o jogo são necessários jogadores, um estádio, um campo e assim por diante. Estes elementos, que são indispensáveis para se praticar o esporte, podem ser definidos como fatores de produção ou insumos. Entretanto, este jogo pressupõe a existência de um conjunto de regras, que estabelecem os critérios de vitória. Estas regras ditarão o comportamento esperado dos participantes e criarão um conjunto de motivações para os jogadores. Se as regras são boas e se os fatores de produção forem de qualidade (principalmente os jogadores), a probabilidade do público assistir a um bom espetáculo, e de desfrutar de bem-estar, aumenta.

O desempenho de uma economia depende, como no caso da partida de futebol, da qualidade tanto dos fatores de produção, como das regras do jogo. Pode-se imaginar o caso onde dois times compostos por ótimos jogadores, jogando num excelente campo, geram um espetáculo absolutamente medíocre. É o que certamente ocorreria se as regras do jogo determinassem que o melhor resultado para os dois times seria

o empate em zero a zero. A motivação dos agentes econômicos, como a motivação dos jogadores, pode muitas vezes ser o fator determinante do desempenho de uma economia.

As motivações emergem de um conjunto de regras que são, do ponto de vista econômico, instituições e valores. Neste sentido, as regras do jogo econômico devem ser encaradas também como fatores de produção. Nestes fatores de produção encontramos as fontes subjetivas do crescimento econômico; subjetivas pois elas estabelecem um conjunto de estímulos e motivações que podem conduzir os agentes econômicos para atividades mais ou menos produtivas, que agreguem mais ou menos valor adicionado e produção ao longo do tempo.

Por outro lado, o capital (físico e humano), o trabalho e a tecnologia são fatores de produção que geram as fontes objetivas do crescimento. A história econômica mostra que o sucesso das estratégias de desenvolvimento econômico está mais numa combinação entre estas fontes objetivas e subjetivas do que no investimento exclusivo em um tipo ou outro. Entretanto, aparentemente as fontes subjetivas do crescimento, por interferirem no sistema de motivações que direcionam o comportamento dos agentes, são as variáveis mais importantes dentro do processo em questão.

A Argentina e a ex-URSS são exemplos de países ricos em termos de recursos econômicos e de capital humano que, no entanto, não foram capazes de se desenvolverem e de crescerem de forma sustentada, com eficiência e desempenho adequados. Provavelmente a ausência de um conjunto de regras que estimulasse a produção (contra atividades rentistas) e a busca de eficiência, no caso da Argentina, e a não garantia do direito de propriedade privada, no segundo caso, tenham sido as causas do desempenho sofrível destas economias na história recente. Regras inadequadas geram resultados inadequados.

Na verdade estou convicto que é nas fontes subjetivas do crescimento que podemos encontrar as principais explicações para as diferenças de desempenho entre as economias: as regras do jogo podem explicar a acumulação de capital, o investimento no talento dos indivíduos para a produção e o avanço tecnológico. Neste sentido, a

acumulação de um capital institucional e ético tem um papel determinante no sentido de deslocar as economias que patinam no círculo vicioso do subdesenvolvimento, da miséria ou do crescimento medíocre para o progresso persistente<sup>1</sup>. E é para a análise destes fatores que passo agora.

À primeira vista pode parecer ingênua a comparação que fiz entre a vida econômica (e as regras que a direcionam) e um simples jogo de futebol. Todavia, grande parte dos fenômenos sociais podem ser encarados dentro desta analogia. O economista americano Douglass North, ganhador do Prêmio Nobel de 1993, abraça este ponto de vista. Em dois de seus mais recentes trabalhos denominados *Transaction Costs, Institutions and Economic Performance* (1992) e *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990) ele sustenta que a vida econômica é o resultado do comportamento dos agentes, comportamento este associado a um conjunto de motivações estabelecido dentro de um determinado arranjo institucional. As instituições são as regras do jogo e os agentes econômicos e as empresas, os jogadores. Segundo suas próprias palavras (...) *as instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano para seu relacionamento com os outros.* (North, 1992)

As instituições emergem dentro das sociedades porque elas minimizam as incertezas e definem o padrão de comportamento socialmente desejável. Contudo, uma das principais funções das regras do jogo nas sociedades democráticas é a garantia da lei e do direito de propriedade, criando os parâmetros para o estabelecimento e cumprimento de contratos e garantindo legalmente o retorno dos investimentos.

Para North, a função do Estado estabelecido constitucionalmente é justamente fiscalizar a ação dos agentes e garantir, por meio do sistema legal e policial, o respeito às regras do jogo; a função do Estado equivale à do árbitro de futebol. A

<sup>1</sup> Cabe salientar que a teoria econômica contemporânea não faz distinção entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico. A despeito deste fato, deve-se notar que, como mostrarei abaixo, muitos economistas definem a possibilidade de crescimento de longo-prazo como dentro de um quadro de reformas estruturais-institucionais, o que os aproxima de uma distinção entre os conceitos à la Schumpeter (mudança qualitativa e não apenas qualitativa).

questão fundamental é que podemos ter regras inadequadas, que não geram um resultado social satisfatório. Por exemplo, um código de trânsito mal elaborado, associado a um sistema de castigo que não penaliza *de facto* (e não apenas *de jure*) aqueles que rompem este contrato social, gera em nossa sociedade um resultado coletivo dos mais indesejáveis.

A sociedade, se formada por indivíduos racionais, deve perseguir regras que sejam compatíveis com o máximo bem-estar. Elas devem criar um conjunto de motivações que incentivem todos a um comportamento que crie este resultado. Por outro lado, a eventualidade de violação da lei (como aquela associada ao não respeito do sinal vermelho ou ao direito de propriedade) deve ser acompanhada de punição que imponha um risco ao infrator, de forma a desmotivá-lo. No entanto, uma sociedade em permanente estado natural hobbesiano, onde impera o desrespeito ao direito individual, pode ser comparada a um país onde a regra é violar as leis de trânsito, pois tal estratégia passa a ser mais vantajosa para os motoristas, que na ausência de punição adequada, não possuem motivação para alterar seus comportamentos.

North argumenta também que as regras do jogo, incluindo-se aí as leis, devem levar em consideração aquilo que os economistas denominam por “custos de transação”. Estes custos envolvem toda a sorte de despesas que os indivíduos incorrem para estabelecer contratos. Por exemplo, quando você quer abrir um negócio com um sócio, o estabelecimento de um contrato entre vocês implica em custos de serviços de advogados, contadores, custos impostos pela lei e assim por diante. Mas mesmo uma simples transação comercial representa um contrato implícito entre as partes que não está isento de custos. Por exemplo, a compra de um carro usado implica uma barganha entre as partes e esta negociação envolve um volume tempo perdido (custo), que poderia ser alocado para outras atividades.

Para North, as regras do jogo deveriam ser estabelecidas com o fito de minimizar os custos de transação. Segundo ele (...) *um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados eficientes de fatores e de produtos, necessários para o crescimento econômico* (North, Idem). No entanto, nem sempre as coisas são assim. Se num

determinado país tivermos um código trabalhista que imponha custos elevados à contratação, utilização e demissão de trabalhadores, provavelmente os custos de transação que fundam o estabelecimento de contratos de trabalho serão igualmente elevados. O resultado disto é a ineficiência econômica. Os custos de transação acabam por consumir recursos econômicos que poderiam ser aplicados no progresso da sociedade, que poderiam ser usados para agregar produto real à renda nacional.

Mas o exemplo mais importante de como as regras do jogo podem afetar os custos de transação está não nas instituições formais e no poder fiscalizador do Estado. A ética, os valores morais e a confiança entre os agentes representam um capital repleto de externalidades positivas (ou benefícios incomensuráveis gerados para toda a sociedade). Quando eu estabeleço um contrato de sociedade com alguém que considero confiável, que respeita as regras do jogo, minha incerteza com relação ao futuro diminui e não preciso me preocupar, por exemplo, em investigar a vida passada de meu futuro sócio, o que aumentaria o custo implícito no estabelecimento do contrato entre nós.

Entretanto, as relações de confiança geralmente aparecem em comunidades pequenas e envolvem relacionamentos pessoais. Numa sociedade complexa, a ética e a confiança podem ser um capital da maior importância, porém faz-se mister a ação do Estado, no caso da Justiça, para que se garanta o cumprimento dos contratos e o respeito às regras do jogo: o Estado deve existir, neste sentido, como um zelador e interventor, mas a intervenção não deve ter um caráter daquela praticada no *Welfare State* e recomendada em geral pelas ideologias estatizantes.

Eu sustento, seguindo North, que o Estado deve intervir sim, mas para minimizar os custos de transação, e para garantir o cumprimento dos contratos e das leis e para incentivar a competição dentro das regras do jogo. Em suma, um estado mínimo deve agir no sentido de minimizar os custos gerados pelas fricções institucionais e informacionais, garantindo aos agentes um ambiente adequado para que eles - e não *Ele* - tomem as decisões econômicas e optem por estabelecer livremente trocas e contratos.

Esta visão de Estado e de comportamento econômico têm levado alguns economistas a pensar a natureza do comportamento humano como algo calcado no fenômeno da *troca*, condicionada esta a um conjunto de motivações e regras. Este fenômeno não se restringe aos bens e serviços, mas amplia-se para outros campos da ação humana, como o direito.

O economista americano Richard Coase, ganhador do Prêmio Nobel de 1992, ofereceu ao pensamento econômico uma idéia muito original. Coase, assim como North, acredita que a principal característica da vida social humana é o fato de que somente nossa espécie estabelece relações intencionais de troca; ela e o contrato que é-lhe subjacente envolvem todas as relações humanas.

Em um importante artigo denominado *The Problem of Social Cost* (*Journal of Law and Economics*, 3, 1960), Coase aplica esta visão *catalática*<sup>2</sup> (“ciência das trocas”) da sociedade ao direito. Segundo ele, qualquer conflito de direitos entre indivíduos pode ser resolvido sem a intervenção direta do Estado (da Justiça), desde que as partes envolvidas estabeleçam uma relação cooperativa na busca de um acordo e que os custos da barganha na direção do mesmo sejam nulos (ou custos de transação zero). O Estado pode inclusive estabelecer uma alocação inicial de direitos, favorecendo mais uma ou outra parte; no entanto, a despeito disto, os envolvidos podem chegar a um consenso eliminando (ou internalizando, como dizem os economistas) os danos (externalidades negativas). A alocação inicial de direitos não afetaria a alocação dos recursos econômicos e a economia poderia operar, independentemente da lei, com máxima eficiência.

Por exemplo, se o meu vizinho costuma gerar, no seu consumo de música à noite, uma externalidade negativa (música em alto volume), nós podemos chegar a um acordo independentemente do que manda a lei (lei do silêncio a partir das vinte e duas horas). Eu posso aceitar que ele continue ouvindo sua música em troca de uma indenização mensal em dinheiro firmada diante de um contrato legal que será fiscalizado pelo Estado. Independentemente da alocação inicial de direitos, o bem-estar da sociedade até aumentou, pois o vizinho continuou a ouvir sua música e a

<sup>2</sup> Esta palavra vem do grego e em inglês existem pelo menos duas transliterações que conheço: *catallactics* e *catallaxy*. Optei pela transliteração direta da primeira palavra em inglês para o português.

indenização que receberei todo mês compensará, na prática, as perdas e os danos que estavam sendo impostos a mim.

Contudo, na vida real existem custos de transação e nem sempre as partes envolvidas estabelecem uma relação de cooperação dentro do processo de barganha. Neste caso, o Estado deve zelar e intervir, porém esta intervenção deve almejar a minimização dos custos de transação e a cooperação entre os agentes. A lei e a Justiça devem ser mínimos, isto é, a eficiência da lei e a atuação do Estado devem pressupor que sempre é preferível uma solução de conflitos entre direitos de indivíduos que privilegie o acordo natural e espontâneo entre as partes.

Tal qual com relação ao mercado de bens e de serviços, o Estado não deve se superestimar e tentar substituir a capacidade negociadora dos agentes privados. O mercado de direitos funciona, em certo sentido, como outro qualquer e o Estado precisa simplesmente criar regras que aumentem a eficiência do mesmo e que garantam o cumprimento da lei e dos contratos.

A troca enquanto fenômeno humano é igualmente extensível àquilo que pode-se denominar por mercado político. Se direitos, bens e serviços são passíveis de troca, por que não também o direito de escolher?

A idéia de encarar a economia e a sociedade como o resultado de trocas entre indivíduos autônomos não é nova. Frederick von Hayek, grande economista austríaco deste século e também ganhador do Nobel (1974) foi o principal proponente do paradigma da *catalítica*. Ele sempre sustentou que as relações humanas são calcadas nas trocas entre os indivíduos. O mercado representaria o *locus* perfeito para o estabelecimento das trocas e ele teria emergido não intencionalmente, mas ao longo da história, como resultado de um processo cognitivo desenvolvido pelos indivíduos.

Para Hayek, o Mercado e o sistema de preços que surge nele, são resultados não intencionais de ações de agentes privados que tomam suas decisões sem nenhuma coordenação central ou estatal. Cada um de nós sabe, melhor que qualquer outro indivíduo ou coletividade, o que queremos comprar e vender, o que é melhor ou

pior para nós. Conforme nossas demandas são manifestadas dentro do mercado, a produção procurará atender às mesmas. Mas ela é gerada, em última instância, por nós mesmos: numa economia com divisão do trabalho todos são, ao mesmo tempo, consumidores e produtores de bens ou de serviços.

O Estado, ou um planejador central que viesse a substituir o Mercado, não teria a capacidade de obter e computar simultaneamente e constantemente todas as informações relevantes para as decisões de *o que e quanto* produzir. No entanto, o sistema de preços revela e torna visível aos produtores as preferências dos consumidores. Se, por exemplo, o preço de um tipo de refrigerante aumenta no mercado, isto está a indicar um possível aumento da demanda pelo produto; o aumento de preço é um sinal de alteração ou da renda, ou das preferências dos consumidores. Os agentes observam e computam este sinal que é emitido pelo sistema de preços, e não por um computador central-estatal, e tomam suas decisões de produção.

Para Hayek, se o Estado tenta substituir o mercado e o sistema de preços, ele falha. Falha pois é impossível coordenar de forma centralizada todas as informações numa sociedade complexa, onde as decisões são tipicamente pulverizadas. A história mostrou, pelo menos até agora, que a razão está mais próxima dele do que daqueles que defendem uma posição centralista e estatista.

Pois bem, esta visão influenciou um outro importante economista, o americano James Buchanan, Nobel em 1985. De um lado, North define as instituições e a organização do mercado de bens e de serviços como insumos dentro do processo produtivo e, de outro, Coase amplia a noção de mercado aos direitos: bens, serviços e direitos, enquanto produtos da ação humana, são passíveis de troca. Buchanan amplia ainda mais a visão *catalática* da ação humana e a aplica ao próprio Estado.

Voltando à metáfora do jogo de futebol, podemos imaginar uma partida com ótimos jogadores, campo excelente e regras perfeitas. Porém, se o juiz for honesto, mas incompetente, muito provavelmente o espetáculo ficará a desejar.

Para Buchanan, o Estado (árbitro) falha no desempenho de suas funções devido a sua própria natureza. O executivo e o legislativo são compostos por agentes (políticos e burocratas) cuja a racionalidade não difere da dos agentes privados; isto é, eles se comportam como *homo oeconomicus*. A esfera pública é encarada como um mercado qualquer, onde os políticos são ofertantes de serviços políticos e os eleitores, consumidores dos mesmos. Contudo, este mercado falha no desempenho de suas funções: ele é ineficiente. Por que isto ocorre?

Na verdade, a função dos políticos é escolher pelos outros ou, em outras palavras, eles são escolhidos para escolher. Eles fazem as chamadas escolhas públicas, que consistem em decisões acerca do que deve ser produzido e quanto, em termos de bens públicos (educação, segurança). No entanto, as escolhas públicas são intrinsecamente imperfeitas. Isto ocorre por duas razões básicas. Em primeiro lugar, mesmo considerando agentes públicos absolutamente altruístas, como frades franciscanos, eles não possuem a capacidade cognitiva e computacional para identificar, a cada instante do tempo, as demandas dos cidadãos. Em segundo lugar, os políticos defendem seus próprios interesses privados, como qualquer agente econômico ordinário, e representam interesses de grupos organizados dentro da sociedade. Logo, não existe uma escolha pública.

A atividade política constitui-se, portanto, como uma relação de troca imperfeita. Todavia, este mercado pode ser mais ou menos eficiente dependendo das regras que disciplinem o comportamento dos agentes públicos e privados.

A regra básica que orienta qualquer democracia é a constituição. Irei ilustrar seu significado com dois personagens muito utilizados nas fábulas econômicas, Robinson Crusóe e seu amigo Sexta-Feira.

Na estória de Defoe, Robinson e Sexta-Feira acabam estabelecendo uma relação de cooperação e respeito mútuo. A estória poderia ser diferente e, por exemplo, ambos poderiam entrar em um estado de guerra hobbesiano permanente, que levaria à escravização ou aniquilação pura e simples do derrotado. No entanto, eles passam a se encarar como *equivalentes morais*, isto é, há um acordo tácito que limita a

liberdade de cada um para que ambos sejam livres; na hipótese de destruição ou escravização do perdedor, a liberdade de um se imporia à absoluta falta de liberdade do outro.

Existem duas razões para ambos procederem desta forma. A primeira está ligada aos custos elevados associados a um estado de guerra prolongado: a paz é preferível à anarquia caótica. A segunda refere-se ao fato de Robinson e Sexta-Feira não saberem com certeza qual será o vencedor. Torna-se mais racional, diante desta ignorância sobre o futuro, definir-se *ex ante* um princípio de equidade distributiva: estabelece-se um contrato entre as partes (contrato social) onde ambos possuem o direito ao mesmo estoque de liberdade. A liberdade de um acaba onde começa a do outro. Como salienta Buchanan, em seu artigo *Notes on Politics as a Process* (1983), a constituição coloca a sociedade entre o mundo da anarquia e a ditadura do *Leviathan*.

Por detrás desta singela metáfora está o principal princípio organizacional de uma sociedade livre e democrática: a constituição. Mas diferentemente do paraíso do Pacífico Sul onde Robinson e Sexta-Feira firmaram seu contrato, nas sociedades complexas, compostas por milhões de pessoas, o processo constitucional é algo distinto. As constituições foram se firmando a partir de normas e de valores que emergiram ao longo do tempo e que foram resultado de um longo processo de aprendizado realizado pelos indivíduos de geração a geração.

No entanto, o fator fundamental está no fato de que, nas democracias modernas, esta regra básica do jogo social tem um papel fundamental. Além de distribuir a liberdade de forma equitativa, a constituição é uma defesa da sociedade complexa contra uma criação sua, o Estado. Por que existe o Estado, representado em seus três poderes tradicionais?

Robinson e Sexta-Feira podem eles mesmos, com base na confiança mútua, zelar pelo cumprimento na carta magna e, ao mesmo tempo, buscarem a realização de seus fins privados e dividir o trabalho necessário para a oferta de bens públicos, como segurança e infra-estrutura. Porém, numa sociedade complexa, as tarefas

públicas exigem maior poder organizacional, com profissionais especializados (burocratas) e as escolhas públicas são feitas não por todos os indivíduos da sociedade, mas sim por aqueles que são eleitos para escolher (políticos).

Existe um argumento econômico que justifica, na minha opinião, a existência de uma classe política profissional.

Suponha-se a hipótese irrealista segundo a qual cada decisão pública de investimento em educação, saúde e segurança, a cada instante do tempo, seja discutida e barganhada por todos os 150 milhões de brasileiros. Denominarei esta situação como *anarquia pura*. Inicialmente há de se supor que as negociações nesta *mega-ágora* ateniense dever-se-iam estabelecer numa combinação dois a dois (um indivíduo negociando com outro indivíduo e depois cada um destes negociando com um terceiro, um quarto e assim por diante). Tal processo envolveria um número enorme de trocas de direitos e de compensações dentro da sociedade (tributação, transferências, etc.), trocas estas que gerariam um custo de transação elevadíssimo, mas aproximariam a escolha pública da socialmente desejável. Quanto maior o número de negociações, menores os custos associados à imposição de decisões centralizadas aos indivíduos. Os economistas definem estes custos como *externos*.

Numa *ditadura pura*, onde um indivíduo impõe suas preferências aos outros, os custos de transação são zero, enquanto que os custos externos tendem ao infinito. Tudo leva a crer que, portanto, existe uma assimetria, em função do número de negociações para a tomada da decisão pública, entre os custos externos e os custos de transação: na ditadura pura o primeiro é máximo e o segundo, zero e na anarquia pura, inverte-se a relação e os custos externos tendem a ser minimizados (tendem a zero) às expensas de um custo externo tendendo exponencialmente ao infinito.

Entretanto, numa democracia constitucional e representativa, contorna-se este *trade-off* assumindo-se justamente a existência destes custos. O custo total da democracia é a soma destes dois custos assimétricos e o segredo da democracia é que ela minimiza, a princípio, o custo total. Os 150 milhões de brasileiros elegem para o Congresso e para o Executivo um número de representantes que reproduzirão, em

escala reduzida, os processos de conflito e barganha que ocorrem dentro da sociedade. Isto faz da democracia um regime intrinsecamente imperfeito, porém factível e justo.

Não obstante este fato, há um problema que transcende o poder dos eleitores na escolha de seus representantes: eles têm seus próprios interesses, que podem coincidir com interesses organizados na forma de grupos de pressão dentro da sociedade e do próprio Estado. Neste sentido, a democracia é mais imperfeita do que se imagina *prima facie*. A constituição, as instituições e as leis são fundamentais para que sejam definidas as regras do jogo dentro do mercado político, de forma a minimizar os desvios do Estado *vis-à-vis* o interesse da sociedade em geral.

Buchanan teve como colaborador durante muito tempo o economista compatriota Gordon Tullock, com o qual escreveu o clássico *The Calculus of the Consent* (1963). Nesta obra já começara a ser desenvolvido um conceito que hoje é fundamental em economia política: comportamento *rent-seeking* ou *caçador de renda*.

Segundo esta concepção, os agentes econômicos e públicos buscam sempre realizar seus fins privados e dentre estes fins está a perseguição de rendas dentro da sociedade. Mas no que consistem estas rendas?

Imaginemos uma economia anarquista (sem Estado) e sem qualquer poder de monopólio onde todos os indivíduos são remunerados de acordo com suas capacidades produtivas. Numa situação como esta, a distribuição de renda dependerá do estoque de propriedade de cada um, da qualidade dos fatores de produção e do esforço de trabalho dos indivíduos. Entretanto, a situação muda se surge dentro desta sociedade um monopólio. Neste caso, o monopolista ou aqueles que usufruem do poder de monopólio irão transferir renda do resto da sociedade, já que passarão a absorver um lucro de monopólio que não prevaleceria numa situação de livre competição. O monopolista pode ser então definido como caçador de renda.

Por outro lado, este tipo de atividade emerge com mais voracidade na presença do Estado. O Estado arrecada tributos (subtrai renda da sociedade) e transfere-os, por

meio de subsídios e de produção de serviços e bens, para determinados segmentos da sociedade.

Como observou o cientista social americano Mancur Olson em seu importante livro *The Logic of Collective Action* (1965), o Estado não é perfeito, muito menos o bom demiurgo: os políticos e burocratas representam seus interesses dentro do mesmo e agentes privados se organizam coletivamente para agir sobre a máquina governamental. Esta ação organizada visa caçar renda de grupos da sociedade e gera aquilo que os economistas chamam de transferências de renda. Estas transferências são acompanhadas de conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios.

Olson, em *The Rise and Decline of Nations* (1982) nota que a competição entre os grupos de interesse pode criar um conflito distributivo agudo dentro do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, esta competição por renda acentuou-se muito com o Welfare State. Tudo leva a crer que também em muitos países onde o controle sobre o orçamento público é frágil e há a prevalência de populismo econômico, a competição entre estes grupos gerou situações de estaginflação.

Mas o maior problema associado às atividades caçadoras de renda é de eficiência microeconômica. Os grupos de interesse utilizam recursos econômicos para exercer sua função; capital instalado e humano, talentos e dinheiro, são alocados numa tarefa não produtiva, cujo único objetivo é transferir renda dentro da sociedade. O custo social destas atividades está no fato de que não agregam valor ao produto nacional e, pior, desperdiçam valiosos meios econômicos que poderiam ser empregados produtivamente.

No longo prazo, o custo associado às atividades caçadoras de renda reflete-se na redução da taxa de crescimento da economia. O economista americano William Baumol em *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive* (*Journal of Political Economy*, 88, 1990) argumenta que a alocação de talentos (recursos humanos) em atividades como caça-renda, crime e corrupção geram um custo em termos de crescimento e desempenho para a sociedade, já que estes talentos poderiam

estar sendo usados em atividades inovadoras e empresariais-produtivas que criam desenvolvimento econômico devido ao fato de aumentarem o produto social e de gerarem novas tecnologias e novos bens e serviços.

Deste ponto de vista, o desempenho econômico de um país não depende tanto da oferta absoluta de talentos, mas da alocação relativa dos mesmos entre atividades produtivas e improdutivas. Nada adianta um país gerar 10.000 doutores ao ano em física, engenharia, economia, direito e administração se 99% destes são alocados em atividades como puro empregismo ou lobismo. O “trabalho” destes talentos está associado ao desperdício dos já escassos recursos econômicos, geram transferências de renda injustas e criam campo fértil para o crescimento da erva daninha de qualquer Estado e sociedade: a corrupção e a propina.

Mas então o que determina a alocação de talentos entre atividades produtivas e improdutivas?

A resposta vem de pronto: as regras do jogo econômico e social determinam a estrutura de incentivos que motivam as escolhas individuais e, portanto, direcionam a alocação de talento.

Estes incentivos motivam racionalmente os talentos de uma sociedade. Caso as atividades improdutivas gerem maior retorno (medido em termos de salários, gratificações, etc.), há incentivo para que os indivíduos portadores de talento e de capital humano trabalhem nestes setores. Se isto ocorre de forma sistemática em uma economia, há a tendência ao desperdício de recursos econômicos e tecnologia (conhecimento humano) em atividades que não agregam nada ao produto nacional e, pior, deprimem a taxa de crescimento, comprometendo o nível de vida das futuras gerações.

Na verdade, o comportamento caçador de renda generalizado gera uma competição cujo resultado, nos termos de moderna teoria dos jogos, é um jogo de soma negativo.

No entanto, os agentes são guiados por motivações geradas por regras de comportamento individual, por valores pessoais e culturais. Estes valores também jogam um papel importante dentro do desempenho da economia.

As instituições e regras em geral envolvem também os valores dos indivíduos que compõem uma sociedade, os julgamentos sobre o que é certo e errado e, de certa forma, aquilo que pode ser denominado por capital ético. Ao longo do tempo as comunidades desenvolveram seus conjuntos de regras que ditavam como deveriam os indivíduos se comportar dentro da família, diante da sociedade, no trabalho e nos negócios: a Torah, o Corão e o Novo Testamento são exemplos remotos de códigos de conduta da vida privada e pública, códigos estes que procuram gerar um ambiente propício para o desenvolvimento das relações humanas. Nas democracias modernas, a constituição e a lei, bem como as normas espontaneamente criadas ao longo da história, desempenham o mesmo papel.

A vida econômica depende - e muito - dos conjuntos de valores acumulados pela sociedade. Buchanan, por exemplo, em *The Moral Dimension of Debt Financing* (1984) mostra que a perda dos valores vitorianos de disciplina fiscal nos Estados Unidos, gerada pelo keynesianismo, criou oportunidades para o aparecimento de argumentos que justificavam “tecnicamente” os desequilíbrios orçamentários sistemáticos e a transferência de dívida pública entre gerações. Segundo ele, a dívida pública tem uma dimensão moral, mesmo em se tratando de dívida gerada para investimento (com determinados condicionantes), isto pois sempre serão as gerações futuras, que não puderam optar pela mesma, que deverão arcar com o gravame fiscal.

A percepção desta dimensão moral, argumenta o economista americano, erodiu-se com a chamada revolução keynesiana: o estoque de valores que conduziam a uma disciplina fiscal foi dilacerado e a estabilidade econômica, fundamental para o crescimento sustentado, deteriorou-se. O pior é que este estoque foi acumulado durante um período longo do tempo, às custas de um processo de aprendizado social.

No entanto, há uma outra relação, mais profunda e relevante, entre a ética e a conduta econômica. Buchanan, em *Ethics and Economic Progress* (1994) volta a um tema que fora relegado a um último plano por muitos economistas contemporâneos: será que existe uma relação entre a ética do labor, da produção e da poupança e o desempenho de uma economia? A resposta é sim.

De acordo com Buchanan, uma ética que valoriza positivamente o trabalho constitui um capital precioso para a sociedade, principalmente se ela é incorporada espontaneamente pelos indivíduos. Se eu trabalho duro, a minha ação individual gera um benefício que extrapola o meu ganho privado, que pode ser medido em termos de salário ou lucro. Este benefício representa uma externalidade positiva, dado que meu ato de trabalho eficiente gera ganhos não totalmente incorporados por mim.

Por exemplo, considere o caso de um consultor de empresas que realiza seu trabalho com grande dedicação, eficiência, intensidade e honestidade, pois possui uma crença pessoal auto-imposta de que estes predicados representam um valor. Neste caso, ele estará criando um benefício que vai além de sua remuneração *stricto sensu*: seu contratante ganha com seu trabalho e, com a melhoria do desempenho da empresa, os seus clientes e consumidores terão seu bem-estar aumentado.

Por outro lado, imagine a situação oposta, onde um prestador de serviços caçador de renda oferta conscientemente um trabalho medíocre mas, devido à existência de informação imperfeita (problema agente-principal na linguagem econômica), o contratante não se dá conta deste fato. Provavelmente o profissional em questão ganhará mais do que realmente merece, a firma não terá um desempenho melhor e os consumidores perderão.

A ética do trabalho, quando assimilada pelos indivíduos que compõem uma economia, é um condicionante comportamental fundamental para o desempenho da mesma. Em certo sentido, o mesmo pode ser dito acerca da ética da poupança. Poupar mais do que consumir representa um tipo de comportamento individual responsável com relação às gerações futuras, pois garante meios para o investimento presente e para

o aumento futuro da produção. Entretanto acredito que a característica básica da ética do trabalho e da poupança é que elas estão calcadas em um estoque mínimo de altruísmo, mesmo que este seja absolutamente inconsciente ou instintivo. Isto é, elas trazem consigo implicitamente uma noção de responsabilidade coletiva. É ainda importante notar que elas emergem através da experiência cognitiva individual e ao longo do tempo.

Outros códigos de conduta criam externalidades positivas sobre toda a sociedade e podem ser usados como metáfora para se entender melhor a natureza do comportamento econômico.

O melhor exemplo disto é aquilo que denomino por ética do trânsito de automóveis. Considere dois países A e B absolutamente idênticos, com a mesma população, etc.. No país A, todos os motoristas possuem o mesmo sentimento de respeito irrestrito às leis do trânsito. Considerando-se assim mesmo a presença de um sistema de crime e castigo (código de trânsito e policiamento), os motoristas neste país seguem à risca as normas e regras por opção própria, pois possuem um conjunto de valores, transmitidos ao longo do tempo e pela experiência passada, que os automotiva no sentido da correção. Muito provavelmente o número de acidentes e mortes em A será mínimo e a sociedade gastará muito pouco dinheiro (recursos produtivos) com policiamento e com a Justiça. Ademais, todos saem beneficiados, já que o tráfego fluirá bem e os objetivos privados (chegar em algum lugar sem muito custo e à tempo) serão alcançados.

Por outro lado, no país B, a maioria da população de motoristas não respeita nenhuma lei ou regra. Neste caso, o gasto social com policiamento e com a Justiça será muito grande e recursos econômicos escassos serão desviados de atividades produtivas ou até mesmo de gastos sociais para a garantia do cumprimento da lei. Por outro lado, o número de acidentes e mortes será relativamente elevado e os fins privados não serão alcançados a não ser com altos custos (congestionamentos crônicos).

Entretanto, o problema gerado pelo desrespeito sistemático e coletivo das regras de trânsito é mais grave. No país B, a tendência de degeneração social causada pelo

comportamento dos motoristas, incentivará aqueles que ainda seguem o código legal a assumir a mesma estratégia: a cooperação (neste caso, o cumprimento da lei) torna-se inviável quando a estratégia dominante é competitiva (o desrespeito à lei). No país A, ao contrário, a cooperação emerge na confiança de que as partes envolvidas adaptar-se-ão às regras estabelecidas.

A metáfora do trânsito é extensível à análise do comportamento social e econômico gerado pela ação individual. A existência e disseminação de um conjunto de valores individuais de respeito às regras do jogo, às atividades laboriosas e à parcimônia representa um grande passo, senão suficiente mas necessário, para a construção de uma economia eficiente, progressista e sustentável no longo-prazo.

Procurei mostrar algumas idéias econômicas que podem ser integradas numa visão global sobre como funciona a economia, o Estado e a sociedade. Basicamente o que se pode depreender como um denominador comum de todas as visões apresentadas é que a qualidade das regras do jogo econômico, político e social deve ser levada em consideração quando se discute o problema da eficiência e do crescimento econômicos.

Durante muito tempo os economistas desconsideraram o papel destas fontes subjetivas do crescimento econômico. Isto se evidencia desde a formulação original de Robert Solow, Prêmio Nobel de 1987, em *Technical Change and the Aggregate Production Function* (*The Review of Economics and Statistics*, 40, 1957) até os mais recentes (e importantes) artigos dos economistas americanos Paul Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth* (*Journal of Political Economy*, 51, 1986) e Robert Lucas, *On the Mechanics of Economic Development* (*Journal of Monetary Economics*, 22, 1988). No entanto, a desilusão que sucedeu ao período de otimismo e boom das teorias do crescimento econômico levou-nos a pensar mais seriamente sobre o papel das variáveis não estritamente econômicas sobre a ação econômica.

A história recente tem indicado que não basta se levar em consideração somente o avanço tecnológico e a acumulação de capital (físico e humano) para se explicar o desempenho das economias. Estas fontes do crescimento a que denominei por

objetivas são, sem dúvida, fundamentais, porém as fontes subjetivas desempenham um papel decisivo.

Ao longo do tempo determinadas sociedades acumularam um estoque de valores, normas, regras, leis e instituições que geraram condições para o aparecimento de mercados dinâmicos, competitivos e eficientes. O exame ligeiro da história contemporânea também indica que as economias calcadas na liberdade de empreendimento, de contratos e que garantem o direito de propriedade privada possuem um desempenho melhor, com crescimento persistente e busca de eficiência, do que as economias onde os custos de transação são elevados devido ao excesso de regulamentação do mercado e onde os agentes têm sua ação de troca parcial ou totalmente tolhida pelo Estado.<sup>3</sup>

Pode-se concluir no meu entender, através da teoria e da análise e da experiência prática-histórica, que onde o mercado (troca) surge como mecanismo para a resolução de conflito e competição de interesses, as soluções tendem a melhorar o bem-estar dos indivíduos. Desde o mercado de bens e serviços, passando pelo mercado de direitos e chegando ao mercado político, a liberdade de escolha, se não gera um ótimo social, aproxima-se muito dele. É evidente que nenhum mercado pode existir sem algum tipo de regulamentação e de fiscalização (principalmente o mercado político). No entanto, os agentes agem nestes mercados de acordo com um sistema de motivações, sistema este gerado por um conjunto determinado de regras, valores, normas e instituições. E a questão é que podemos ter boas e más regras, sendo que o caráter normativo das mesmas deve ser avaliado em função da eficiência econômica (competição e bem-estar) e do crescimento sustentado de longo-prazo.

Por exemplo, o papel do Estado é garantir, através da regulamentação que minimiza custos de transação e do seu poder de polícia, o funcionamento dos mercados dentro de um arcabouço institucional de propriedade privada e liberdade de escolha. Por outro lado, a relação entre o Estado e o Mercado não deve legitimar a

<sup>3</sup> Avaliações empíricas que corroboram estas afirmações podem ser encontradas em trabalhos como os de Gerald Scully e Daniel Slottje, *Ranking Economic Liberty Across Countries* (Public Choice, 69, 1991); Abbas Pougarami, *The Political Economy of Development: A Cross-National Causality Test of Development-Democracy-Growth Hypothesis* (Public Choice, 58, 1988); Zane Spindler, *Liberty and Development: A Further Empirical Perspective* (Public Choice, 69, 1991).

institucionalização de transferências de renda dentro da sociedade. Transferências sempre existirão, porém elas não podem ser estabelecidas dentro do pacto constitucional, como quando se garante um monopólio qualquer dentro da Carta. A institucionalização do caçador de renda torna perene sua ação devastadora e (i) impõe custos de bem-estar aos consumidores e (ii) gera alocação improdutiva de fatores de produção, prejudicando o desempenho da economia.

Mas o drama subjacente à ação econômica é outro. Os indivíduos agem de acordo com o sistema de motivações e incentivos que surge dentro do conjunto de regras que se desenvolve ao longo da história e que, em certo sentido, determina e muito a trajetória e o padrão de desenvolvimento de povos e nações. Isto pode-nos levar à seguinte questão: estariam alguns países condenados ao subdesenvolvimento ou ao crescimento medíocre por que as regras do jogo impediriam a formação de um sistema de incentivos que maximizasse o desempenho da economia?

A resposta não é fácil, muito menos direta, dado que, no meu entender, esta é a questão para aqueles preocupados com o crescimento econômico sustentado de longo-prazo.

Com a queda do Muro de Berlim e a crise do desenvolvimentismo na América Latina, a idéia de reforma institucional tomou força. Inicialmente, uma onda de otimismo se levantou com a possibilidade de se implementarem reformas nas regras do jogo econômico e político na ex-URSS e nos países do antigo “bloco comunista”. Tal otimismo contaminou principalmente os alemães, que de início não avaliaram os custos e dificuldades inerentes às reformas.

Na América Latina, particularmente no Brasil, as reformas estavam mais associadas à estabilização econômica e ao ajuste à restrição externa (dívida). Contudo, no desenrolar da década de 80 e, principalmente, a partir do início dos anos 90 a percepção da necessidade de reformas estruturais - dentre elas as institucionais - torna-se mais forte.

Todavia, os custos da reforma tanto no leste europeu, como na América Latina não tardaram a se manifestar. O problema da reforma é mais dramático no primeiro

caso, onde os agentes não possuem uma “cultura” do mercado e não estão acostumados principalmente ao seu lado mais amargo, o desemprego, a desigualdade e a competição. Parte da instabilidade política na Rússia e dos conflitos raciais na Alemanha pode ser associada às reformas.

Na América Latina, as reformas em países como México, Venezuela e Argentina geraram conflitos sociais graves. No primeiro caso, a rebelião de Chiapas e o desemprego não deixam de representar um resfriamento do espírito de otimismo reformista. Na Venezuela, a crise agravou-se de tal forma ao ponto de desembocar em instabilidade política e na Argentina, as manifestações dos aposentados e funcionários públicos chegou a gerar violência.

Isto leva-me a pensar que precisamos entender com maior precisão qual é a natureza da reforma das regras do jogo econômico e político. Existem três fatores que geram aquilo que denomino por inelasticidade ou rigidez institucional: (i) a reforma institucional tem custos; (ii) as regras do jogo existentes institucionalizam transferências de renda dentro da economia e (iii) os agentes não possuem racionalidade perfeita.

Em primeiro lugar, toda reforma das regras do jogo envolve custos pois, pelo menos no curto-prazo, sempre existirão perdedores. Por exemplo, uma reforma do setor público envolve, na maioria dos casos, demissões ou diminuições de rendimentos. Os agentes afetados pela reforma relutarão, portanto, em aceitá-la.

Em segundo lugar, um conjunto de regras existente estabelece uma série de transferências de renda. Isto é, vários grupos se beneficiam com, por exemplo, subsídios, fechamento de mercados e explorações de monopólios estatais. Haverá sempre resistência para a reforma pois ela alterará o fluxo de transferências.

Em terceiro lugar, as reformas nas regras do jogo são feitas sempre diante de um véu de incerteza e ignorância (para utilizar um conceito do filósofo americano John Rawls) e os agentes não possuem informação perfeita sobre o futuro. Cada agente não sabe de antemão qual vai ser sua posição social depois da reforma, o quanto vai

perder (custos) e o quanto vai ganhar (benefícios). E o pior é que geralmente existe um hiato entre a percepção dos custos, que aparecem antes das reformas, e os benefícios, que aparecem depois das mesmas. Todavia, o principal problema aqui é cognitivo e não está ligado somente à incerteza.

Douglass North e Arthur Denzau em *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions* (Kyklos, 47, 1994) argumentam que a incerteza é uma variável importante para se entender a rigidez institucional. Porém, também é fundamental o estudo dos modelos mentais que os indivíduos constroem para racionalizar o mundo que os rodeia e das ideologias e valores que acompanham estas construções e que determinam a estabilidade das regras do jogo e sua perenidade. Embora esta seja uma área de fronteira em economia e não possamos tirar conclusões mais cabais, o fato é que a vida prática nos mostra que, com frequência, montamos estratégias mentais para racionalizar nosso modo de vida e torná-lo aceitável às vistas de outros e de nós mesmos. Provavelmente um fiscal desonesto, que leva propina, deve ter um bom argumento filosófico-econômico para sua atividade. O mesmo pode ser dito a respeito de muitos caçadores de renda que atuam em determinadas reservas de mercado, por exemplo.

O problema ora em questão é que estes valores e ideologias extensivos aos modelos mentais ajudam a legitimar o status quo. Eu acredito que a principal barreira para as reformas institucionais está aí, nas crenças. Parafraseando o filósofo francês Luis Althusser, as ideologias são o cimento que solidificam as instituições.

Isto quer dizer que não há espaço para o otimismo, no que se refere às reformas das regras do jogo? Sim e não, ou para evitar a contradição, sou realista. Para justificar esta posição, analisarei o caso brasileiro.

O Brasil precisa enfrentar várias mudanças de regras. No entanto deter-me-ei sobre algumas que considero mais importantes: (i) a abertura da economia; (ii) a reforma do mercado político; (iii) reforma da Constituição eliminando os monopólios estatais; (iv) redefinição do pacto federativo.

Primeiramente, a abertura da economia e o fim de reservas de mercado garante maior competição e um aumento do bem-estar dos consumidores (elimina uma extração de excedente do consumidor). Isto representa um benefício da reforma. Porém, o custo está associado ao desemprego de curto-prazo e principalmente à diminuição do excedente dos produtores domésticos que se beneficiam com protecionismo. Do ponto de vista social, a abertura da economia reduz a alocação de recursos produtivos em atividades caçadoras de renda, cuja função é basicamente garantir via ação de grupos de pressão a manutenção de alíquotas e quotas de importação.

A resistência à reforma advém basicamente dos setores que perdem com a diminuição da transferência de renda. Este setores envolvem desde as empresas nacionais até a burocracia estatal que vive a impor e fiscalizar a regulamentação. Mas no nosso caso, este processo está relativamente avançado e as crenças e ideologias se alteraram rapidamente. Isto ocorreu porque na abertura da economia o hiato entre o custo e o benefício da reforma é menor e a percepção cognitiva dos agentes, principalmente os consumidores, legitima-a.

Por exemplo, faz muito pouco tempo havia uma crença relativamente disseminada segundo a qual a abertura do mercado doméstico de automóveis aos carros importados levaria ao fim da indústria nacional. Num espaço de cinco anos a competitividade (preço e qualidade) dos carros nacionais evoluiu rapidamente e o bem-estar dos consumidores cresceu com o aumento dos graus de liberdade para escolher e comparar preço e qualidade. O mesmo se aplica, diga-se de passagem, à indústria norte-americana, que com a competição externa se reorganizou e hoje é competitiva. Tanto lá como aqui as indústrias e os sindicatos defendiam o protecionismo contra os consumidores mas, com o tempo e principalmente, com a mudança de percepção, as regras não somente mudaram como se firmaram.

A abertura da economia em particular é uma reforma institucional que apresenta resultados positivos muito rapidamente e tende a se arraigar no conjunto de valores individuais que formam uma “cultura” ou visão coletiva: os consumidores exercem sua soberania e aprendem, através da experiência cognitiva e não nos manuais de

economia internacional, algo que será muito difícil de se reverter: o valor da competição.

Isto não justifica nenhum otimismo exacerbado, já que no nosso caso precisamos avançar ainda mais na direção da abertura do mercado, o que exige capacidade de lidar com os interesses, ideologias e transferências de renda consolidados após anos de fechamento da economia. O mercado político brasileiro é extremamente imperfeito, tanto do ponto de vista da representatividade como da estrutura partidária e do controle sobre os public choosers. Faz-se mister a imposição de regras mais eficientes, que aproximem mais o consumidor de serviços políticos (escolhas públicas) dos ofertantes (políticos). No entanto, um maior controle sobre os ofertantes de serviços políticos envolve uma diminuição nas oportunidades de caçar renda, já que geralmente estas são algo obscuras por natureza. Há portanto, no bojo de uma reforma do sistema político, desvios na rota das transferências de renda. Uma reforma das regras do jogo político exige portanto um esforço de negociação extremamente elevado. Porém ela passa a ser factível na medida em que a própria profissão de homem público começa a se desmoralizar e os consumidores deixam de “comprar” seus serviços. A reação destes pode ser fundamental para um deslocamento do conjunto de valores e ideologias que justificam o status quo.

O fim dos monopólios estatais constitui uma reforma muito complicada, pois envolve uma transferência de renda constitucionalmente segura dos consumidores para os empregados e acionistas das empresas estatais. Há também uma ideologia que ainda racionaliza e justifica, de forma até muitas vezes convincente, a permanência dos monopólios. Neste caso, a violenta institucionalização de transferências de renda torna os interesses dos caçadores de renda que atuam nesta esfera muito fortes.

A redefinição do pacto federativo dentro da revisão constitucional é fundamental, tanto do ponto de vista da estabilização da economia, quanto para garantir condições de gestão pública mais eficiente no longo-prazo. A Constituição de 1988 não tocou no ponto mais importante no que tange à definição de uma federação. Numa federação, os estados membros devem se comportar como países semi-independentes, com autonomia financeira e orçamentária, e o princípio da

descentralização e do poder local deve ser privilegiado, de forma a aumentar o controle dos consumidores sobre a oferta de bens públicos e sobre os políticos.

Porém não somente a Constituição desprezou este ponto como gerou distorções mais graves. Ela institucionalizou transferências de renda da União para Estados e Municípios e, como não foi de facto implementada, os gastos ficaram concentrados ainda no poder central. O sistema tributário gera persistentes guerras fiscais, onde todos saem perdendo (jogo de soma negativo) já que as disputas inter-estaduais implicam em esforços políticos de negociação e pressão tipicamente caracterizados como atividade caçadora de renda. Por outro lado, a indisciplina fiscal, associada à necessidade de apoio político de governadores e de prefeitos para a aprovação de leis leva o governo central a legitimar permanentes desequilíbrios orçamentários, já que muitos estados em particular burlam as leis e usam os bancos estaduais como autoridades monetárias.

A redefinição do pacto federativo está ligada à interrupção de transferências de renda entre as esferas do governo. O maior problema aqui está relacionado com os custos políticos e sociais de curto-prazo (de salários de funcionários, falência da saúde, da educação, etc.). Como as reformas levam tempo e os custos antecedem e muito os benefícios, a percepção cognitiva da necessidade da mudança não é clara e os valores tardam a se modificar. Contudo, este é um exemplo clássico de reforma das regras do jogo político que se depara com uma grande rigidez institucional.

Estes exemplos servem para indicar as dificuldades inerentes às reformas das regras do jogo. Na verdade todos os fatores envolvidos na mudança institucional estão interligados, desde a dificuldade de avaliação do custo-benefício da reforma (a deficiência cognitiva), passando pelo papel das ideologias e valores e chegando ao estabelecimento de transferências de renda. O melhor dos mundos - que não existe - é aquele onde a racionalidade dos agentes é perfeita, o futuro, previsível, os valores, flexíveis e as transferências, negociáveis abertamente, com critérios de compensação de perdas geradas pela reforma.

As reformas institucionais somente seriam introduzidas neste mundo se, por meio delas, deslocar-se-ia a sociedade para um patamar superior em termos de bem-estar. Neste mundo, poder-se-ia aplicar aquilo que os economistas denominam por *Critério de Ótimo Kaldor-Hicks*, ou seja: uma reforma institucional deve ser implementada se aqueles que tiverem sua situação piorada por essa mudança puderem compensar aqueles que tiveram sua situação piorada pela mesma, de forma que estes fiquem tão bem como antes da reforma (segundo seu próprio ponto de vista) e os primeiros fiquem em melhor situação. Isto também implica que, numa reforma, os "perdedores" devem receber algum tipo de indenização, já que os custos podem ser elevados e um princípio moral de justiça pode condicionar as mudanças à adoção de medidas como esta.

Entrementes, o mundo prático está longe do ideal. Por esta razão os processos de mudança institucional levam tempo e exigem persistência e, nas democracias constitucionais, muita persuasão e realpolitik. Isto implica igualmente que os agentes públicos devem procurar ao máximo difundir informações sobre as reformas, eliminando ao máximo as assimetrias informacionais e garantindo, na medida do possível, a possibilidade de avaliação, por parte dos agentes, dos custos e benefícios envolvidos. Neste caso, a aplicação de qualquer critério de compensação passa a ser mais factível.

Portanto, o realismo é a postura mais correta diante da reforma e não se pode fazer da mesma uma panacéia. Da mesma forma, não se pode pensar que simples mudanças formais (das leis, da Constituição) funcionam como uma espécie de Deus ex-machina dentro do drama econômico: o grande desafio da reforma das regras do jogo está na percepção dos indivíduos de carne e osso e na capacidade de cada um em alterar seus sistemas de crenças.

Isto não quer dizer que ao longo da história rupturas não tenham ocorrido e o acaso não tenha desempenhado seu papel. Douglass North e Barry Weingast em *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England* ( *The Journal of Economic History*, 4, 1989) mostram, com evidências empíricas (comportamento dos mercados de capitais),

que o arranjo constitucional feito na Inglaterra em 1688 após a Revolução Gloriosa garantiu o direito de propriedade e eliminou as bases confiscatórias do Estado. O argumento básico é que estas reformas institucionais geraram campo fértil para o florescimento dos negócios, já que havia uma proteção ao direito de propriedade e de apropriação dos dividendos criados pelo uso da mesma.

Cabe lembrar que neste caso houve uma coincidência entre a disposição dos vitoriosos e o interesse dos empreendedores e as reformas foram implementadas em meio a uma sangrenta revolução. A chave oculta da reforma institucional está, nas democracias constitucionais, na negociação e na percepção dos agentes.

Mas a busca do crescimento sustentado de longo-prazo pode ser sem fim e uma economia poderá ser sempre uma “economia do futuro”, e só do futuro. O que ainda os economistas e cientistas sociais não sabem responder com relativa exatidão é quando, como e por que uma sociedade pode se afastar do círculo vicioso da estagnação ou do crescimento medíocre e entrar para o círculo virtuoso do crescimento. Mas há um consolo: os agentes econômicos - e nem tanto os economistas - aprendem com a experiência prática e histórica que, muitas vezes, as mudanças devem ser encaradas como inevitáveis.

## ARTIGO II

### TÍTULO: ECONOMIA CONSTITUCIONAL E *PUBLIC CHOICE*

#### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte de uma pesquisa para o NPP e é resultado de reflexões minhas que datam de 1990 acerca da natureza do conhecimento oferecido por este ramo da nova economia institucional, qual seja, a nova economia política e em particular, o programa de pesquisa da *public choice*. O artigo possui uma natureza acadêmica e será usado em 1996 no curso de mestrado em AP - *Microeconomia e Intervenção do Estado*.

O objetivo deste artigo é apresentar, resumidamente, a *weltanschauung* e os principais argumentos desenvolvidos por James Buchanan e outros teóricos da nova economia política<sup>1</sup> (como, por exemplo, Gordon Tullock) na análise do funcionamento do mercado e do estado. Inicialmente farei um breve histórico do programa de pesquisa fundado por Buchanan e Tullock (*public choice* - PC) e, em

<sup>1</sup> Existem várias possibilidades de definição para termos como nova economia política, nova economia institucional, economia constitucional e *public choice*. Neste artigo, a nova economia institucional é o corpo analítico que parte da análise das instituições e do conjunto de incentivos delas derivados para explicar o comportamento e o desempenho econômicos; a nova economia institucional está basicamente associada aos trabalhos de North(1992) e North & Thomas(1975). A nova economia política é definida por mim como sendo um sub-conjunto da nova economia institucional e está associada a trabalhos de economistas que recuperam a tradição iluminista escocesa de Smith e Hume, combinando-a com a visão individualista de Hayek e dos economistas da escola austríaca; dentre os representantes desta visão de processo econômico estão Buchanan(1974) e Buchanan & Tullock(1962). A grande novidade da nova economia política frente à clássica anglo-saxã está na aplicação da lógica do comportamento econômico à política, isto é, ao estado. A PC pode ser definida como uma linha de trabalho específica dentro da nova economia política; sua área de investigação restringe-se ao comportamento dos agentes públicos (políticos e burocratas). A economia constitucional pode ser identificada com a nova economia institucional em vários aspectos, porém o que a distingue é o estudo das regras e instituições que podem controlar e restringir o comportamento econômico-racional dos agentes públicos. São trabalhos relevantes nesta área Brennan & Buchanan(1985) e a coletânea Buchanan(1989).

seguida mostrarei quais são as inovações científicas propostas pela PC para a análise do mercado e do estado.

Pretendo, portanto, expor tanto a análise positiva implícita à PC como as inferências normativas. Buchanan sugere a possibilidade de reformas institucionais e constitucionais para aprimorar o sistema de controle sobre o estado e os agentes públicos e privados e farei uma breve exposição sobre o tema ao final do artigo<sup>2</sup>.

## ***2. UMA BREVE HISTÓRIA DO PROGRAMA DE PESQUISA DA “PUBLIC CHOICE”.***

Ao final dos anos 50, a academia americana era dominada, na área de ciências sociais e de economia, por uma visão de mundo que Buchanan definiria como de “socialistas não-libertários”. Segundo Buchanan, estes socialistas não-libertários possuíam uma crença inabalável na capacidade do estado regular, de forma eficiente e sem falhas (ou com falhas mínimas), o mercado. Buchanan considera que estes socialistas, na academia americana, eram impermeáveis a argumentos econômicos e não possuíam a liberdade individual como valor principal na construção da sociedade<sup>3</sup>. A *weltanschauung* destes indivíduos era marcada por um apriorismo anti-mercado e anti-capitalismo e por uma teleologia regulatória que desprezava o papel da ação individual sobre o funcionamento do mercado. Como afirma Buchanan:

“O elemento central nesta posição é a rejeição da noção segundo a qual os indivíduos podem ter a liberdade para determinar seus próprios valores, independentemente do coletivo (...).”<sup>4</sup>

Qualquer tipo de argumento econômico, alega Buchanan, não possuía efeitos sobre os adeptos de tal ideologia. O centralismo, autoritário e teleológico, implícito à esta

<sup>2</sup> Remeterei para uma etapa posterior de pesquisa a análise da reforma constitucional.

<sup>3</sup> Ver Buchanan(1986:6).

<sup>4</sup> Buchanan(Idem:9).

visão de mundo não admite a idéia de dispersão e de acaso tão imbricadas na estrutura de mercado<sup>5</sup>.

Para economistas profundamente adeptos da ordem de mercado como Buchanan, a existência deste ambiente intelectual hegemônico representava uma restrição muito grande para o desenvolvimento de trabalhos e linhas de pesquisa alternativos. Porém, em 1957 é fundado, por Buchanan e Warren Nutter, o *Centro de Economia Política* da Universidade de Virgínia. O objetivo era criar um espaço para economistas acadêmicos que não compartilhavam o consenso keynesiano e centralista predominante na época.

Era objetivo principal do centro de pesquisa o desenvolvimento de trabalhos sobre o funcionamento de economias de mercado, mostrando a eficiência econômica e política de uma economia calcada nesta instituição. Portanto, a chamada *Virginia School* surge num contexto político-ideológico liberal<sup>6</sup>.

Entre 1957 e 1967, Buchanan e Nutter procuraram desenvolver trabalhos com tal objetivo. Na chamada década de Charlottesville, foram criadas disciplinas e realizados estudos sobre economia dos direitos de propriedade, *law and economics* e *public choice*. A partir de 1969, até 1982, desenvolveram-se os trabalhos mais importantes e, sem dúvida, este foi o período mais frutífero do programa de pesquisa. Buchanan funda no Instituto Politécnico de Virgínia o Centro para o Estudo da Public Choice. O principal objetivo do centro e, portanto, da PC, era estudar o estado e o processo político. Contudo, o que faria com que os economistas invadissem um domínio específico à ciência política e à sociologia das organizações públicas? De acordo com Buchanan:

“A experiência mostrara-nos que o entendimento do processo de mercado era uma condição necessária, porém não suficiente para assegurar as fundações analíticas-intelectuais da sociedade livre.”

<sup>5</sup> A própria visão de mundo de Buchanan se aproxima drasticamente, como veremos adiante, do oposto a esta ideologia estatista; Buchanan aproxima-se dramaticamente de Hayek e dos austriacos em geral.

<sup>6</sup> Economistas como Buchanan e Tullock podem ser definidos como neo-liberais por defenderem, implícita ou explicitamente, uma tradição liberal do século XX que tem em Hayek seu maior expoente.

A PC seria um programa de pesquisa complementar ao estudo do mercado stricto sensu; com a aplicação dos instrumentos da teoria econômica ao estudo do governo e da escolha pública, os novos economistas políticos poderiam discutir as bases para o controle de uma ameaça constante ao funcionamento da economia de mercado: o estado. A PC viria a se tornar o ramo mais desenvolvido da nova economia política, ao ponto de ser difícil distingüir-se entre elas. A bem da verdade, os dois ramos da nova economia política são a PC e a economia constitucional.

Em 1982 o “centro” é transferido para a Universidade George Mason e o escopo das pesquisas muda devido às circunstâncias históricas. Durante muito tempo, afirma Buchanan, houve uma ênfase no estudo das imperfeições de mercado e na eficiência das políticas de regulação macroeconômicas de cunho keynesiano. Todavia, com o aparecimento da estaginflação em muitas economias, com a crise do welfare state e com o endividamento público crescente, a preocupação com a possibilidade de se manter uma economia de mercado mais imune a estes tipos de problemas apareceu com mais força.

Para Buchanan, o fim do consenso do pós-guerra, calcado na reforma do capitalismo dentro da ideologia “regulatória” keynesiana e do welfare state, levou ao surgimento de um vácuo teórico que não foi ocupado pela teoria econômica neo-clássica (por ele denominada de ortodoxa). A economia na década de 80 é científica, contudo tal cientificidade acaba implicando a negligência de elementos que são importantes para o estudo do funcionamento do mercado. Os economistas teriam esquecido, para Buchanan, qual era o objetivo de sua ciência. Desconheciam, portanto, as bases da disciplina que estudam. Contudo, tal desconhecimento é distinto daquele dos “socialistas não-libertários”, dado que, ao contrário destes, a motivação dos economistas modernos neo-clássicos não era normativa (pelo menos a princípio). Buchanan afirma que:

“Eles [os economistas modernos] parecem ser eunucos ideológicos. O interesse deles reside nas propriedades puramente intelectuais dos modelos com os quais eles trabalham (...).”

Segundo Buchanan, a teoria econômica dos 80 possui um “brilhantismo” inegável. O que ele critica é o desperdício de recursos intelectuais escassos somente neste tipo de trabalho.

“(…) a conquista intelectual vem com grande custo e, como em tal tipo de empreitada, o custo de oportunidade é medido pelos benefícios esperados pelo investimento alternativo que são sacrificados. Na teoria econômica moderna, o que é sacrificado é o entendimento dos princípios do processo de mercado e da relação deste processo com o conjunto de instituições dentro do qual as pessoas escolhem. Em outras palavras, o aprendizado de como trabalhar com os modernos instrumentos da ciência econômica moderna (...) não permite que sobre tempo para a conquista de um entendimento e estudo de economia política no sentido clássico do termo.”

Para Buchanan, far-se-ia mister uma “revolução metodológica” na ciência econômica de tal forma a propiciar uma base analítica que permita ao economista redescobrir os fundamentos da ordem social calcada na economia de mercado. Tanto a PC como a economia constitucional desenvolvida principalmente por Buchanan representa, de certa forma, uma *détour*, uma volta às preocupações da economia política clássica. Analogamente, se o programa de pesquisa marxista possui no seu *hard core* a negação a priori da condição alienada que o homem possui no mercado - e no capitalismo como representação par excellence de uma sociedade calcada no mercado - a PC e a economia constitucional ou, portanto, a nova economia política, contém, no seu interior, uma aceitação quase metafísica do mercado e da ordem social que dele se origina.

### ***3. ECONOMIA INSTITUCIONAL, NOVA ECONOMIA POLÍTICA E “PUBLIC CHOICE”.***

A PC não se caracteriza como método, como um conjunto de instrumentos, ou como, nas palavras de Buchanan, uma aplicação de instrumentos *standard* com métodos *standard*. Ele 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 extra-mercado. 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.”<sup>7</sup>

A abordagem específica à qual se refere Buchanan envolve dois aspectos, a saber: (i) uma abordagem catalática generalizada para a ciência econômica e (ii) o uso, de forma particular, do postulado do *homo economicus* racional.

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 troca. Referindo-se a Smith Buchanan afirma:

“(...) a propensão à trocar e permutar uma coisa pela outra de Adam Smith - este torna-se o próprio objeto de nossa pesquisa e investigação.”<sup>8</sup>

A abordagem proposta por Buchanan é derivada da visão hayekiana<sup>9</sup> e pode ser chamada de catalática (usando o conceito de Hayek)<sup>10</sup>, 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*.

Esta abordagem da economia possui relação com a nova economia institucional e com a nova economia política. Dentro deste ponto de vista faz-se necessário o estudo das trocas simples e das trocas complexas, onde a troca complexa é algo que vai além do acordo contratual entre duas pessoas; trata-se aqui de um processo que envolve um número muito grande de agentes e que resulta numa ordem espontânea.

<sup>7</sup> Buchanan (Idem:19).

<sup>8</sup> Buchanan (Idem:20).

<sup>9</sup> Buchanan (Idem:75-85).

<sup>10</sup> Ver Hayek (1971).

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, neste 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. Desta forma, nos termos de Buchanan, a ação, o comportamento ou a escolha das pessoas que compõem a comunidade podem ser colocadas “sob o guarda-chuva da catalática”<sup>11</sup>.

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 destas relações supracitadas é intencionalmente arbitrário no sentido de supor, para facilitar a descrição da realidade, hipóteses obviamente irrealistas<sup>12</sup>.

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,

---

<sup>11</sup> Buchanan (Idem:21).

<sup>12</sup> Aqui é difícil não perceber uma pré-concepção de sociedade ideal, onde a visão de mundo de Buchanan influencia legitimamente sua construção teórica e seus argumentos metodológico. Buchanan fornece indícios explícitos de que, por exemplo, a opção pelo *individualismo metodológico* como paradigma explicativo para a ação social vai além da mera opção metodológica, tendo tal escolha por detrás de si uma sustentação ontológica, que pode ir do ideológico ao metafísico. Buchanan afirma que: “Minha abordagem é profundamente *individualista* num sentido metodológico-ontológico(...). Ver, a este respeito, Buchanan(1975:1). Buchanan parece assumir weberianamente sua visão de mundo.

Outra questão importante diz respeito à sociedade imaginada por Buchanan. Está-se sempre a referir a uma sociedade *jeffersoniana* formada por indivíduos equivalentes que estabelecem entre si um contrato social básico (a constituição). Todo o aparato da PC é desenvolvido tendo em vista uma sociedade democrática e ocidental. Quando falamos de processo político, portanto, deixamos de lado os casos que envolvem uma total ou parcial subordinação da sociedade civil ao estado.

então a substituição da segunda forma de contrato político pela primeira é desejável - dadas, entretanto, as restrições a tais trocas<sup>13</sup>.

A PC sugere reformas e possui *insights* tanto para entender como para melhorar o funcionamento do mercado *na presença do estado*. Ele é 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 com felicidade 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 pode produzir o resultado esperado. Como pode-se observar, a perspectiva constitucionalista da PC (e da nova economia política como um todo), aproxima-se da visão implícita à nova economia institucional (como no caso de Douglass North, por exemplo)<sup>14</sup>.

Como pode-se notar, a abordagem constitucional emerge naturalmente dentro desta 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 é-lhe implícito. Em suma, tanto do ponto de vista do mercado, como do estado, esta 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 um certo ceticismo quando pensa no estado como agente principal da reforma<sup>15</sup>. 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, este 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”.

<sup>13</sup> Segundo Buchanan, tal substituição somente é factível se ela for “tecnologicamente possível” e não for proibitiva em termos de custos. Ver Buchanan(1986:22).

<sup>14</sup> Ver Silva(1995a).

<sup>15</sup> Buchanan(Idem:23).

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. Estes 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 no sentido de se definir o padrão comportamental dos agentes em economia advém dos economistas clássicos. Estes economistas observaram que, *dado um conjunto de leis, regras e normas*, há a possibilidade dos agentes, cuja ação é auto-interessada e intencional criarem, por meio de sua interação, um resultado coletivo não intencional que corresponderia ao “interesse social”.

Entretanto, 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 ao economistas do final do século XX com relação não somente ao estado, mas também ao mercado: a economia tornou-se somente 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 este 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.”<sup>16</sup>

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<sup>17</sup>. Os economistas em geral não viram o

<sup>16</sup> Buchanan (Idem:25).

<sup>17</sup> Buchanan (Idem).

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 isto impediu que os analistas levassem em consideração que as próprias instituições e a sociedade como um todo 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 temos uma *teoria econômica da política*<sup>18</sup>.

O processo interativo tem um papel importante na explicação da emergência 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?

#### 4. RELAÇÃO ENTRE PROCESSO COGNITIVO E PROCESSO INTERATIVO.

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

Esta questão, bem como a preocupação de Buchanan com uma definição de ciência não parecem possuir nenhuma conexão com sua proposta básica de investigação,

<sup>18</sup> Cabe notar que, para Buchanan, Schumpeter e Pareto foram pioneiros no sentido de modelar economicamente o comportamento político. Aliás, os economistas italianos são pioneiros da PC, bem como os suecos (Wicksell). Ver, a este respeito, Peacock (1992). *The calculus of consent* (Buchanan & Tullock, 1962) é, sem dúvida, a primeira obra a combinar analiticamente lógica econômica e política.

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 esta questão é fundamental para a definição do programa de pesquisa da nova economia política.

Considere os clássicos personagens dos contos econômicos, emprestados à Defoe<sup>19</sup>. Imagine Robinson, recém chegado e ainda só em sua ilha. Na medida em 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 este 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. Agora devem conviver na ilha os dois 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* comportar-se-á como cientista positivo e tentará observar o comportamento de Sexta-Feira para tirar benefícios privados disto (por exemplo, Robinson pode avaliar a belicosidade do outro para garantir sua sobrevivência).

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

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

---

<sup>19</sup> Buchanan (Idem:28).

*priori* para que se afirme que a “ciência”, como praticada na história ilustrativa, melhora o bem-estar do grupo de duas pessoas.”<sup>20</sup>

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, *para a sociedade como um todo*, haja um maior bem-estar ou que ela, a “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<sup>21</sup>.

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, ao invés da guerra permanente, a competição dentro de algumas leis básicas. A principal lei seria a constituição, onde cada um reprimiria 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). Nesta sua idealização ou neste seu *modelo de teoria social*, Robinson 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 por Robinson praticada para descobrir

<sup>20</sup> Buchanan (Idem:30).

<sup>21</sup> Posso indicar como sendo o principal exemplo da necessidade de normas reguladoras das atividades de agentes privados na sociedade o estabelecimento de contratos. Ademais, o próprio “contrato social” ou a constituição é o acordo básico numa sociedade democrática que implica a não violação da liberdade de outrem.

e prever as reações do outro e do ambiente *não é suficiente para uma idealização de uma sociedade alternativa, calcada num conjunto de regras determinado*<sup>22</sup>.

Os dois agentes, para superar a anarquia, precisam pensar a realidade de forma diferente. Como asserta Buchanan:

“(...) Crusue (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.”<sup>23</sup>

A economia não explica como surge a interação entre os indivíduos e como *supera-se 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. Neste 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’.”<sup>24</sup>

Entretanto, o que vem a ser *moralmente equivalente*?

Robinson (ou Sexta-Feira) não precisa modelar o outro como “bom”. Ele pode imaginar o outro como uma *self-seeking autonomous person* onde o comportamento

<sup>22</sup> A rigor, para o próprio estabelecimento de uma sociedade composta pelos dois é necessário o estabelecimento de um acordo social, de um contrato social. Para se imaginar o estabelecimento de tal contrato inicial, os dois agentes não podem usar a ciência positiva.

<sup>23</sup> Buchanan (Idem:31).

<sup>24</sup> Buchanan(Idem).

previsível é limitado voluntariamente dentro dos limites que garantem o ganho mútuo. Os economistas políticos clássicos levaram em conta este 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.”<sup>25</sup>

Devem existir limites ao comportamento individual, contudo estes limites deveriam ser tais ao ponto de preservar ao máximo a liberdade individual. Estes 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 jogo*<sup>26</sup>. Em última instância, Buchanan está aqui a fazer uma crítica da teoria econômica ortodoxa neo-clássica. 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 neste 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.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Buchanan (Idem:32).

<sup>26</sup> Ver, a este respeito, Buchanan (Idem:32-3).

<sup>27</sup> Buchanan (Idem:33).

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.

A economia esquece, nas palavras de Buchanan, 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<sup>28</sup>.

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.”<sup>29</sup>

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 isto.

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.

“O passo da anarquia para a ordem é ao mesmo tempo um passo além da perspectiva da ciência.”<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Ver, a este respeito, a coletânea de artigos de Buchanan a respeito da natureza moral da ciência econômica: Buchanan (1987).

<sup>29</sup> Buchanan (1986:33).

<sup>30</sup> Buchanan (Idem:34).

A ordem requer um acordo mútuo onde 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.

“A ordem civil é baseada na troca, no mais inclusivo sentido do termo.”<sup>31</sup>

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 garante ganhos mútuos - algo baseado em vantagens comparativas (dadas as habilidades de cada um). Este pacto deve se calcar nos limites que garantam ganho mútuo. 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 este 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*<sup>32</sup>.

Entretanto, uma questão permanece. Numa 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. Porém, 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*.

<sup>31</sup> Buchanan (Idem).

<sup>32</sup> É racional porque a opção alternativa (anarquia) pode gerar um custo muito maior para o indivíduo. Sem qualquer norma que regule os contratos cresce o risco de descumprimento generalizado dos mesmos.

Em termos práticos, coloca Buchanan, os modelos de sociedade complexa utilizam o pressuposto fundamental do *homo economicus stricto sensu*, isto é, maximizador de utilidade. Mas estes modelos não são utilizados como aparato de previsão (previsão no sentido de avaliação entre tipos ideais alternativos de sociedades). Eles são, ao contrário, usados de tal forma a permitir aos indivíduos fazerem escolhas informadas e sofisticadas entre restrições formais alternativas. Estas 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 deste 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 funcionamento do sistema monetário. Uma lei seria instituída e a sociedade como um todo a respeitaria.

Contudo, falei aqui de uma democracia representativa moderna e, portanto, a autoridade do estado deve estar limitada também pela constituição e deve estar 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 mencionei, 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 deste tipo de estereótipo são piores do ponto de vista do homem público, porque trata-se de avaliação irrealista por demasia<sup>33</sup>.

É neste 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 esta 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*?

“(...) A pessoa que é colocada numa posição para agir na confiança do estado deve ser modelada como um maximizador líquido de riqueza em seu próprio direito se as restrições legais-constitucionais que definem seus poderes autorizados e seu comportamento dentro destes poderes são apropriadamente concebidos.”<sup>34</sup>

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 são-lhe 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, estas regras são tais que devem conduzi-lo a representar, da melhor forma possível, o bem público. É neste 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.

<sup>33</sup> Buchanan (Idem:37).

<sup>34</sup> Buchanan (Idem).

A conclusão básica é a seguinte: os economistas devem fazer economia, mas não podem esquecer da economia política, dado que a razão última do seu trabalho é conservar, e reformar se necessário, instituições que garantem mais eficiência, justiça e liberdade. A economia se confunde, em certo sentido, com uma “ciência moral”. Como afirma Buchanan, de forma cabal:

“A distinção vital entre o uso da ciência para ajudar no controle de objetos (animados ou inanimados) e o uso da ciência para ajudar no controle auto-imposto do comportamento daqueles que são simultaneamente controladores e controlados deve [*must*] ser mantida em mente.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Buchanan (Idem).

## 5. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

Brennan, G. & Buchanan, J.M. *The reason of rules: Constitutional political economy*. Cambridge University Press. 1985.

Buchanan, J.M. *Economics: Between predictive science and moral philosophy*. Texas A & M University Press. 1987.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *Explorations into constitutional economics*. Texas A & M University Press. 1989.

Buchanan, J.M. *Liberty, market and the state: Political economy in the 1980*. New York University Press. 1986.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *The limits of liberty: Between anarchy and leviathan*. University of Chicago Press. 1975.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. "Public choice is new, negligible and beyond mainstream economics". *in Public Choice*. 59:291-8(1988).

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. & Tullock, G. *The calculus of the consent*. University of Michigan Press. 1962.

Hayek, F.A. "The confusion of language in political thought". *in New Studies*. 1971.

North, D.C. & thomas, R.P. *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press. 1973.

## RELAÇÃO DOS RELATÓRIOS PUBLICADOS PELO NPP:

### SÉRIE RELATÓRIOS DE PESQUISA - 1995

*Proteção do Consumidor: um Estudo Comparativo Internacional*  
Gisela Black Taschner

*Reconstruindo o Estado: Gestão de Organizações e Serviços em Processo de Mudança*  
Marta Ferreira Santos Farah

*A Economia Política da Corrupção : o Escândalo do Orçamento*  
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

*Parques e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica*  
José Carlos Barbieri

*Regiões Metropolitanas Brasileiras: Índices de Diferenciação*  
Anita Kon

*As Atividades Culturais no Eixo da Avenida Paulista*  
Heitor Frugoli Junior

*O Ensino da Psicologia no Curso de Administração: como Trabalhar em Pequenos Grupos Favorecendo a Relação de Equipes*  
Ideli Domingues

*Cultura da Vizinhaça: Identidade Individual e Vida Urbana*  
Marina Heck

*Sistema de Informações para a Gestão Ambiental*  
José Delazaro Filho

*Análise da Contribuição da Revista de Administração ( 1947-1992 ) na Evolução do Campo de Conhecimento em Administração Pública*  
Tânia Margarete Mezzomo Keinert

*O Emprego na Teoria Econômica*  
Domingo Zurrón Ocio

*A Ética na Propaganda*  
Maria Cecília Coutinho de Arruda

---

*Terceirização em Informática*  
Jaci Correa Leite

*Como Decidem os Administradores Financeiros sobre Custo e Estrutura de Capital das Empresas no Brasil*  
William Eid Júnior

## SÉRIE RELATÓRIOS DE PESQUISA - 1996

*A Avenida Paulista como Pólo de Expressões Públicas e Coletivas na Cidade de São Paulo*  
Heitor Frugoli Junior

*Identidade e Vinculos numa Oficina de Marcenaria*  
Ricardo Rocha Brito Bresler

*Análise das Propostas dos Cursos de Administração Pública no Brasil em Função da Evolução do Campo de Conhecimento*  
Tânia Margarete Mezzomo Keinert

*O Jovem Administrador*  
Maria José Tonelli

Encomendas: Livraria Prefeito Faria Lima

Av. Nove de Julho, 2029 - Térreo

01313-902 São Paulo SP Brasil

---