



A teoria da escolha pública: sentido, limites e implicações

Autor(es): Correia, Carlos Pinto

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24782>

Accessed : 15-Sep-2019 14:43:01

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.



UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME XLIII

2 0 0 0



COIMBRA

A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: Sentido, limites e implicações*

5. O Modelo Central da Escolha Pública

5.1. *Sequência*

Dispomos nesta altura dos elementos metodológicos básicos da teoria da escolha pública, referidos no Capítulo I; dos seus pressupostos de teoria económica, traduzidos na crítica à economia do bem-estar; e, por último dos elementos políticos, no duplo sentido de incorporação das instâncias políticas e de uma reflexão político-filosófica específica.

Resta-nos portanto encerrar esta primeira parte analisando o modelo que decorre destes pressupostos.

Num primeiro momento interessa-nos o modelo teórico, a reconstrução analítica do Estado e da sua origem em termos de justificação económica em acordo com os pressupostos de partida. Dos postulados básicos definidos, ressaltam elementos que permitem a construção deste modelo teórico, feita com o objectivo explícito de formular uma hipótese puramente racional. Em momento nenhum esse modelo servirá para uma aplicação à realidade. Tudo o que ele permite é levar até ao fim a lógica da justificação funcional da intervenção do Estado e nessa medida servir como referência puramente teórica para as situações práticas.

Esse modelo poderá ser, em seguida, comparado com a realidade com o seguinte pressuposto: não é possível apre-

* (continuação)

sentar uma análise detalhada das causas que fazem o Estado intervir na economia, pode apenas detectar-se o efeito comum desses movimentos. Parece certo que o alargamento dessa relação provoca efeitos político-económicos. Há alterações ao nível da distribuição de rendimento, da concentração e representatividade do poder político, da organização e produção legislativa. Nenhum processo é inteiramente neutro. O que interessa é a percepção da relação entre esses factos e a hipótese explicativa do comportamento económico dos sujeitos no processo político, e é sobre essa relação que nos pronunciaremos em termos teóricos.

5.2. O modelo teórico de comportamento da teoria da escolha pública

Foi objecto do primeiro capítulo a hipótese fundamental de comportamento: em todas as esferas de acção os sujeitos particulares comportam-se da mesma forma que usam no mercado. A consequência imediata deste postulado é que em todas as manifestações políticas os sujeitos pretendem em última análise o seu próprio benefício. Isto faz com que a estatização de qualquer área da economia não seja justificada, já que o resultado final não será o de resolver os problemas do mercado mas antes o seu agravamento. Da mesma forma, o processo eleitoral é governado pelos interesses dos governantes em serem reeleitos e pela tendência dos eleitores a reagirem ao estímulo material.

Por outro lado, sobretudo no quarto capítulo, abordámos um outro desenvolvimento da teoria, o que consiste na descoberta das bases lógicas de definição da acção colectiva. Em simultâneo estas duas concepções permitem uma crítica das regras de escolha existentes.

Estas duas vertentes do problema fazem parte respectivamente das versões positiva e normativa da escolha pública. Em termos analíticos o problema positivo consiste no estudo de uma situação concreta com vista a descobrir qual a sua

relação com o ponto ótimo teórico que coincide com o ótimo de Pareto. A questão normativa, por seu turno, consiste em escolher um de entre os diversos ótimos possíveis o que só é feito através do recurso a critérios que incorporem valores.

Ambas as concepções se aproximam, na medida em que conjuntamente permitem um desenho global da realidade. A análise positiva de certas situações tem necessariamente de enfrentar os problemas dos quais só uma solução que incorpore critérios axiológicos como forma de escolha permite sair ¹⁶¹. É nesse espírito de necessário paralelo que nos temos referido a ambas as perspectivas e que passamos a desenvolver o modelo básico que delas resulta.

A necessidade da acção colectiva decorre da complexidade do processo de interacção social. É a necessidade de resolver problemas económicos que a troca livre no mercado não soluciona que justifica a acção económica do Estado.

O primeiro destes problemas decorre da existência de intercâmbios em que estão envolvidos mais do que dois sujeitos. A multiplicação de interesses gera o problema básico dos efeitos externos cuja solução não é encontrada pelos particulares devido ao volume dos custos de negociação envolvidos. Por outro lado esses custos são indirectamente agravados pela possibilidade de alguém recusa participar na acção, já que pode dela beneficiar sem nada fazer. O bem proporcionado não tem a característica de exclusividade, o que impede também a sua produção privada: o preço não pode surgir nestas condições.

Em rigor, esta solução necessariamente colectiva das situações envolvendo bens públicos e externalidades pode não ser feita através do Estado. São concebíveis formas de

¹⁶¹ MCRÆE, D., "Normative Assumptions in the study of Public Choice", in: *Public Choice*, vol. XVI, 1973, Outono, p. 29, afirma, referindo-se à economia em geral, que a mais puramente normativa ideia do pensamento económico é a de que este não tem conteúdo normativo.

organização colectiva decorrentes do acordo voluntário dos sujeitos privados. Manifesta-se aqui a distinção entre escolha colectiva e escolha pública referida na introdução e, como foi dito, só nos referiremos à segunda.

É pois em torno das noções de insuficiência no mercado e de bens públicos que é tecnicamente justificada a acção económica do Estado. Em sentido amplo, cabem nestas designações todas as situações em que o mercado não permite assegurar em termos razoáveis a produção de bens e serviços. Na realidade os conceitos tanto abarcam as efectivas insuficiências do mercado como as impossibilidades puras de existência dos mesmos. Assim, o problema dos efeitos externos e dos bens públicos não implica necessariamente que os mercados não existam. Num contexto diferente, OLSON demonstrou que em grupos pequenos os bens que são tecnicamente públicos podem ser fornecidos por membros do grupo ¹⁶². Em todo o caso pode afirmar-se que a existência de um mercado nestas condições é improvável.

O mesmo se pode dizer de outra forma de ineficiência que é a destruição dos mecanismos concorrenciais. Aqui só caso a caso se pode afirmar o grau de incapacidade do mercado, já que a mesma situação objectiva pode ou não redundar em redução da concorrência.

Há no entanto mercados objectivamente impossíveis. São as situações em que pura e simplesmente a oferta privada não surge ainda que tal fosse concebível, nomeadamente pela existência de procura. É o caso referido por ARROW de certos mercados para transacções futuras, cujo aparecimento é impedido pelos problemas de informação ¹⁶³.

¹⁶² Cfr. OLSON, M., *The Logic of Collective Action*, New York, Schocken Books, (1968), 1971, p. 22.

¹⁶³ Cfr. ARROW, K., "The organization of economic activity" in: Haveman, R. e Margolis, J., eds. *Public Expenditure and policy analysis*, Chicago: Rand McNally, 1971.

Este facto desmente parcialmente a afirmação de BUCHANAN ¹⁶⁴ de que uma economia puramente dependente do mercado poderia funcionar com um grau apreciável de eficácia.

Qualquer que seja o conteúdo concreto das figuras do fracasso do mercado e dos bens do tipo referido, é pacífico que é para as corrigir que se justifica tecnicamente a acção económica do Estado. É esse, por exemplo, o espírito do trabalho de SAMUELSON sobre as despesas públicas: a pura teoria dessas despesas é a que se limita aos bens públicos, nomeadamente aos bens puros, isto é, àqueles em que a não exclusão, a satisfação conjunta e a não emulação se manifestam plenamente. Trata-se de definir aquilo que só o Estado pode fazer, a isso sendo reconduzidas as suas funções.

Em rigor o problema muda quando se consideram os bens de mérito especial ¹⁶⁵, sobretudo para quem reconduza a correcção das insuficiências do mercado a bens de mérito especial ¹⁶⁶. Na verdade nestes casos há decisões que não podem ser reduzidas à pura vertente técnica. A generalização da educação ou da assistência médica por exemplo implica um óbvio juízo de valor. No entanto continua a haver um fundo técnico para a decisão tomada.

Para as concepções tradicionais das finanças públicas, a teorização dos bens públicos é apenas a justificação de um momento da actividade financeira, aquela que é mais claramente legitimada por comparação com o mercado. É justamente aqui que as concepções da escolha pública se

¹⁶⁴ Cfr. BUCHANAN, "Las Bases de la Action Collectiva", op.cit., p. 87.

¹⁶⁵ Cfr. MUSGRAVE, R., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill, 1959, p. 12.

¹⁶⁶ Cfr. SOUSA FRANCO, op. cit., pp. 131 e segs. Em rigor esta identificação parece acertada. Apenas por conveniência de exposição temos separado os bens públicos dos problemas de insuficiência do mercado.

autonomizam. Essa espécie de “estado mínimo” a que nos referimos é o modelo de comparação para toda a análise ulterior. Todo o processo explicativo do crescimento do sector público tem que partir dessas categorias iniciais. Se isto é evidente na crítica marcadamente conservadora feita à intervenção do Estado, é-o também para a simples tentativa de compreensão dos fenómenos, sem que daí decorra qualquer recusa de princípio dessa intervenção.

Por outro lado, a explicação rigorosa do papel económico do Estado implica a dos elementos institucionais a que a corrente neo-clássica sempre se mostrou pouco sensível. É assim que o primeiro bem público posto à disposição da colectividade é o Direito ¹⁶⁷ ou, em sentido mais amplo, a prestação da justiça. A construção de uma ordem jurídica é evidentemente necessária à comunidade e ainda que seja concebível por mera hipótese que uma raiz de ordenamento jurídico possa existir na ausência de direito aplicado pelo Estado (através da noção básica de contrato e de autocomposição dos diferendos), o seu cumprimento e expansão carecem do Estado. O ordenamento jurídico não pode funcionar obedecendo ao princípio da exclusão; do mesmo modo, não pode haver concorrência na prestação da Justiça. Por maioria de razão também não surge a questão do preço pelo que a qualificação do ordenamento jurídico estadual como bem público, ainda que invulgar e alheia à perspectiva de um jurista, parece aceitável.

Esta preocupação manifesta-se a outro nível, na análise das condições concretas de existência do mercado. Para que ele funcione é necessário o elemento preço. Este por sua vez parece implicar a propriedade. Mesmo na economia socialista há uma técnica jurídica de afectação dos direitos de uso dos bens a certas entidades, por definição pública.

¹⁶⁷ BUCHANAN, J., na obra anteriormente citada, p. 81; no mesmo sentido, do mesmo autor, *The Demand and Supply of Public Goods*.

Ora a propriedade privada não é um sistema capaz de se autoperpetuar. Em abstracto, como vimos, o mercado pode existir sem Estado; em concreto tal seria impossível devido à necessidade da existência de formas de regulação dos conflitos de direitos. Há pois uma diferença essencial entre o preço, enquanto manifestação económica da propriedade sobre um factor produtivo e essa mesma propriedade, enquanto conceito jurídico, que surge como uma realidade prévia, permanentemente sujeita ao conflito. Assim, o sistema de preços não é universal. Têm que estar presentes certas condições para que ele se possa verificar e essas condições não são apenas qualitativas (por exemplo a existência da propriedade) mas implicam a existência de níveis mínimos de estabilidade e definição. Por outro lado a eficácia do sistema de preços depende da própria forma como os direitos reais estão organizados. Não é necessário apenas um sistema de regras: ele tem de funcionar com alguma eficácia ¹⁶⁸.

Recordemos a propósito a referência atrás feita à obra de COASE, com a sua ênfase nos efeitos de responsabilidade civil e dos problemas de conflito de direitos reais para o desempenho económico. Ainda que a perspectiva do autor seja a nosso ver incorrecta, como ficou dito, é evidente que essa análise dos efeitos económicos das regras institucionais de mercado deve ser feita. O caminho mais corrente, nesta perspectiva, é o de considerar a eficácia o valor predominante a implementar pelo direito, opção que atrás recusámos e a que não nos referiremos aqui ¹⁶⁹.

Temos portanto uma análise da justificação da acção colectiva especificamente pública que coincide com aquela

¹⁶⁸ Ligando esta ideia à necessidade do Contrato Social, veja-se ARROW, K., "Gifts and Exchanges" in: Phelps, E., Ed.: *Altruism, Morality, and Economic Theory*, New York: Sage, 1975, p. 24.

¹⁶⁹ A este respeito, vide capítulo IV da obra de Richard POSNER já citada, *maxime* pp. 103-106.

que é corrente nos trabalhos de filiação neo-clássica mais tradicional, salvo em duas questões fundamentais. Por um lado há uma análise rigorosa das próprias condições de aparecimento da acção colectiva nomeadamente com a incorporação dos seus custos. Isto permite uma reconstrução das condições desse aparecimento. Trata-se de matéria que foi referida com mais detalhe no capítulo anterior.

Por outro lado esta abordagem incorpora os elementos institucionais presentes no mercado, afastando-se da obsessão positivista da análise tradicional. É assim que surgem os problemas das condições concretas de troca no mercado, e do enquadramento legal e do papel específico do direito. Este exercício de desmontagem dos fenómenos correntes da troca no mercado é necessário para esclarecer o pressuposto, que em si mesmo não é neutro, de que esta instituição permite resolver as questões básicas de uma economia.

O evidente conteúdo normativo da afirmação da capacidade do mercado para, em si mesmo, assegurar essas funções básicas, permite uma vez mais separar duas perspectivas latentes na solução do problema da escolha pública.

Para uma primeira corrente, de que BUCHANAN é paradigma, essa solução inclui uma total aceitação da superioridade organizativa do mercado, o que o leva a investigar as condições do seu funcionamento ideal.

Porém, as próprias condições de existência ideal do mercado relativizam o papel que lhe é atribuído. Sem dúvida que esta instituição permite uma eficácia objectiva inquestionável. Reconhecer este facto, no entanto, não implica a aceitação cega do princípio da submissão ao mercado.

A profunda ligação entre ambas as formas de organização, mercado e acção colectiva pública revela a sua identidade fundamental: trata-se de modos de afectação de recursos e é assim que as suas relações devem ser analisadas. A predominância da ideia da eficácia é o argumento próprio do mercado, tal como a possibilidade da prossecução de

princípios éticos é a vantagem da acção colectiva, nomeadamente pública.

Objectivamente, porém, a relação entre ambas é muito profunda. Só por ultrasimplificação se pode afirmar, como a versão mais radical de escolha pública, que as decisões do mercado são puramente individuais. O conflito é necessário. Cada comportamento incorpora certos valores que se relacionam com os próprios valores sociais. O individualismo da análise de raiz neo-clássica (usamos aqui uma expressão como adjectivo e não referida a uma escola filosófica, caso em que a afirmação ainda seria reforçada) tem de enfrentar este problema básico: os processos que se regem pela imagem da “mão invisível” têm consequências sociais necessárias, produto da agregação das decisões individuais; só que – e este resultado não é esclarecido – isso é já uma forma de fazer escolhas colectivas¹⁷⁰. É por isto que a escolha entre mercado (acção de efeitos colectivos mediatos) e acção (imediatamente) colectiva, tem de ser encarada.

Nestes termos a pretensão de que o mercado em si mesmo é uma instituição necessariamente autoregulada, é simplista. Essa autoregulação funciona num ambiente concreto, com consequências necessárias sobre o grupo social. Trata-se de uma escolha com efeitos sociais globais; de um processo de afectação de recursos que leva em si mesmo certos valores. Ao invés, a forma directa de acção colectiva pode incluir outro tipo de valores.

Colocada assim a questão passamos a analisar a concretização central da teoria da escolha pública.

¹⁷⁰ Cfr. ARROW, K., “Valores Individuales y Valores Sociales”, in: Casahuga, A., op.cit., pp. 152 e segs.

5.3. *A hipótese teórica de comportamento: o alargamento à decisão política*

A definição corrente da teoria da escolha pública como ficou dito é a de que se trata da aplicação da economia ao comportamento político. Temos visto ao longo deste estudo que há manifestações da teoria que escapam a tal definição. O que unifica as diversas manifestações da teoria é a análise paralela de duas formas diferentes de afectar recursos: o mercado e a acção colectiva. E por isso que se torna necessário estudar a economia do bem-estar e os seus resultados pois que é este o ramo da economia que mais directamente se ocupa desses problemas. Este estudo não pode ser feito em termos de teoria pura, à maneira dos modelos abstractos de raiz neo-clássica, mas antes tem de atender ao enquadramento social e institucional que rodeia cada decisão pelo que é necessário reintroduzir a dimensão comunitária objectiva, política, do problema.

É certo que o passado final deste processo é o alargamento daquelas concepções sobre o relacionamento económico ao relacionamento político. Mas não se trata apenas de invadir o campo da politologia, embora um dos resultados tenha sido o aparecimento de uma Escola na ciência política que tenta explicar o fenómeno político nesses termos. Tal facto traduz apenas o “imperialismo económico” de que fala TULLOCK retomando uma expressão de Boulding¹⁷¹.

Ora uma coisa é a importação de um método de uma área científica para outra; diferente é a justificação da origem desse movimento teórico.

¹⁷¹ Veja-se o artigo com o mesmo título integrado na colectânea *The Theory of Public Choice*, organizada por James BUCHANAN e Robert TOLLISON, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972, pp. 317 e segs. Este alargamento, ironicamente, é a manifestação de uma ideia que é originalmente do pensamento marxista. Neste sentido, veja-se WHITELAY, P., na Introdução a *Models of Political Economy*, Londres: Sage, 1980, p. 4.

O fenómeno começa, note-se, na economia e não na ciência política e está integrado na tentativa de decifrar um problema de fundamental importância económica: a influência da decisão política na decisão económica, o que releva para a determinação dos efeitos das políticas económicas adoptadas. É essa uma das preocupações do trabalho de DOWNS tal como é similar o objectivo de SCHUMPETER no fundamental *Capitalism, Socialism and Democracy*, uma obra que foi, ainda que indirectamente, pioneira nesta matéria, ao conceber a democracia como um processo semelhante à concorrência económica, com as inevitáveis consequências¹⁷².

O problema é mais vasto do que o da teoria económica da acção governamental em democracia tema ao qual DOWNS se cingiu. Em SCHUMPETER, por exemplo, as consequências e implicações sociológicas da luta pelo poder, são consideradas. É a sociedade toda que é envolvida no fenómeno, ao contrário do que acontece na teoria económica da democracia, que se limita à relação entre o governo e os eleitores através da economia.

É justamente ao abarcar a totalidade destas formas que a teoria da escolha pública no seu conjunto se autonomiza. O que unifica a análise da multiplicidade de domínios em que a comunidade intervém é a tentativa de determinar qual é a fronteira lógica entre a acção colectiva, conforme dissemos, aqui limitada à acção pública, e a acção puramente privada.

Estes dois processos são encarados como formas de afectar recursos. Esta afirmação é a primeira dimensão económica do problema. É devido ao facto de terem directamente implicações económicas que mercado e acção colectiva são analisados enquanto alternativas. E também por isso

¹⁷² Cfr. SCHUMPETER, J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: Unwin, 1965 (reimp. da 4.^a edição, 1954), cap. XXII, por ex., p. 271.

que a acção colectiva é por sua vez estudada em concreto, isto é, no seu funcionamento objectivo. Um processo que abarque todos estes níveis implica necessariamente o desdobramento dos diversos planos de análise da opção entre acção individual e acção colectiva, até à consideração das características últimas desta segunda forma. É por isso que a teoria tem necessariamente de reconhecer as implicações de filosofia política que incorpora.

Por contraposição a interpretação do comportamento político não tem um alcance tão vasto. É recondutível apenas à análise positiva dos processos de escolha política e da sua evolução. O juízo básico sobre a importância económica da decisão política e sobre a funda interacção entre ambas é considerado de forma lateral. O que interessa é sempre o resultado final do processo de escolha, na sua relação objectiva de causa e efeito com a economia. A análise integrada própria da escolha pública como nós a entendemos não tem aqui qualquer relevância.

Este alcance mais vasto é também importante por outra razão. É ele que permite abarcar o conjunto de transformações que o processo de interacção entre o Estado e a economia vai originar, possibilitando a solidificação de grupos de interesse em torno do aparelho estatal. A explicação do processo que leva da decisão individual à formação do grupo e deste à influência sobre o processo de decisão legislativa e executiva ¹⁷³, carece de uma análise que integre a economia, a política e em geral o processo de acção social e colectivo.

Em conclusão, a extensão da teoria microeconómica à acção política é o desenvolvimento lógico do estudo das

¹⁷³ É este o ambicioso objectivo de Mancur OLSON em *The Rise and Fall of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982. Recorde-se também o estudo de STIGLER, atrás citado, sobre a regulamentação administrativa da economia.

diferentes formas de afectar recursos e da tentativa de englobar o modo como na comunidade elas se articulam entre si.

Este abarcar dos postulados do comportamento económico das áreas de decisão política traduz instrumentalmente a sua generalização. Assim, a lógica do processo é a ideia de que o comportamento humano é regido pelos mesmos princípios, seja na satisfação de necessidades materiais, seja na participação em processos políticos. Uma posição mais radical afirma que a mesma identidade se verifica em todas as áreas do comportamento humano, tanto na vida económica como na afectiva ou familiar, tendência esta associada aos trabalhos de Gary BECKER ¹⁷⁴.

Do que atrás ficou dito resultam as nossas dúvidas a respeito da importância real desta posição. Trata-se apenas de uma hipótese que se aceita metodologicamente para que seja submetida ao teste da confrontação com a realidade. Reconheça-se, no estado, que ele parece fértil de consequências, por dois motivos.

O primeiro reside no carácter sumamente completo e rigoroso da análise do comportamento individual nos mercados feito pela teoria neo-clássica. Essa hipótese é o núcleo fundamental de tal teoria, uma das questões mais trabalhadas e discutidas. Assim, a sua aplicação a qualquer processo de decisão social, para mais de raiz económica, parece tentador.

O segundo motivo reside no facto de não haver qualquer concepção alternativa para, de um ponto de vista económico, proceder a essa análise, tanto mais que a teoria do comportamento no mercado apresenta como principal vantagem o seu carácter positivo, no sentido usado por

¹⁷⁴ Veja-se como exemplo desta orientação: “Una Teoria de la Asignación del Tiempo”, in: *Hacienda Publica Espanola*, n.º 80, 1983; CASAHUGA, A. na introdução à obra *Democracia y Economía Política*, cit., pp. 11-13; e, em geral, MC KENZIE, R.- TULLOCK, C., *The New World of Economics*.

FRIEDMAN a propósito da metodologia, ou seja, capaz de originar modelos com capacidade predictiva.

Esta posição é portanto oposta à daqueles que afirmam que o racionalismo próprio da análise dos mercados é necessariamente o princípio que rege a acção política. Como veremos esta explicação anda próxima de uma petição de princípio. Em rigor, tudo o que poderemos dizer é que essa hipótese tem de ser aplicada desde que esclarecido o seu sentido, de forma a gerar possibilidades de confrontação com a prática.

O próximo passo é pois o do esclarecimento do sentido da hipótese do comportamento racionalista e maximizador. Antes porém é necessário enquadrar o que a extensão deste modelo significa, sobretudo para aqueles que têm dele uma visão mais optimista.

Ao afirmar que o seu modelo de comportamento obedece a uma motivação que é universal na natureza humana, a teoria económica apresenta o ambicioso objectivo de se tornar na ciência do comportamento humano.

A chave desse comportamento está no objectivo de maximizar racionalmente as escolhas feitas em situações de opção perante bens – ou valores, ou afectações de tempo, como atrás se disse –, que são raros. As concepções éticas ou ideológicas perdem importância perante esta ideia. Ao orientar-se nesse sentido, a economia sujeita a totalidade da vivência humana à mesma análise. Em todas as situações o homem decide, escolhe. Trata-se portanto de unificar todas essas escolhas num principio geral único, construindo uma teoria geral da acção. As diversas escolhas agrupam-se em sistemas de problemas reconhecidos pelas diversas ciências; mas antes de ter relevância jurídica certa decisão há-de obedecer a motivos concretos; antes de ser entendida como tendo relevância política, certa postura deve-se a uma motivação determinada. É essa motivação que é oferecida com as ideias em si mesmo simples de maximização e racionalismo.

Assim, a perspectiva económica permite uma representação global da sociedade. Da mesma forma, por exemplo, que o sistema jurídico abrange todos os meios de interação social e nessa medida, sobretudo ao nível de acção do Estado, permite apreender todo o comportamento, é agora a lógica económica que unifica e apreende essa representação. Por exemplo, a decisão de um tribunal é vista como obedecendo a essa lógica, quer em si mesmo, quer na medida em que retrata correntes jurisprudenciais que são interpretáveis nesse sentido¹⁷⁵. Uma vez estabelecida essa motivação de qualquer decisão, está aberto o campo ao seu tratamento formalizado. É assim que a propósito de todas as formas de acção humana surgem modelos de análise formalmente correctos.

Posto isto, vejamos então qual o sentido concreto da hipótese de comportamento referida através sucessivamente do estudo da racionalidade (alínea a)) e do problema da informação (alínea b)).

a) *O postulado racionalista*

Qualquer escolha é feita através da ponderação das diversas hipóteses. Isto implica que essas hipóteses têm graus de interesse diferentes para o agente, ou seja que tem de haver uma ordenação dessas mesmas hipóteses. Esta ordenação é consultada pelo indivíduo aquando da decisão e a hipótese escolhida é a que se situa no ponto mais alto¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Cfr., por ex., o curioso trabalho de Jurgen BACKHAUS, "Constitutional Guarantees and the Distribution of Power and Wealth", in: *Public Choice*, vol. 33, n.º 3, 1978, pp. 47-48. Este artigo é um bom exemplo dos limites destes modelos, sobretudo porque na parte final inclui uma teoria de justificação das correntes jurisprudenciais que parece, decididamente, pouco feliz.

¹⁷⁶ Cfr. HAHN, F.- HOLLIS, M., na introdução a *Philosophy and Economic Theory*, cit., p. 4. Veja-se igualmente Samuelson, 1.^a, *Foundations of Economic Analysis*, op.cit., p. 98.

O agente efectua uma escolha racional se não há outra acção possível que ele prefira àquela que escolheu.

A primeira condição desta escolha é que seja possível estabelecer um conjunto determinado de alternativas. Só perante esse conjunto limitado é possível equacionar as diversas hipóteses. Para que a teoria seja generalizada esta determinação tem sempre que ter lugar, o que a torna assim um pressuposto da escolha.

A segunda condição surge ao nível das preferências que são consideradas originais, dadas e não derivadas ou impostas. Entre as preferências e as hipóteses de escolha há uma distancia necessária para que a escolha seja racionalizada. Assim a preferências não são influenciáveis nem influenciadas; de algum modo são realidades tão nítidas quanto as próprias hipóteses que se encaram. Trata-se pois de variáveis exógenas.

Este carácter exterior implica que, em si mesmas, elas não têm que ser explicadas. Trata-se de uma condição da positividade da análise, que assim se afasta de juízos éticos ou psicológicos. A preferência só é conhecida através da escolha ¹⁷⁷ e para que seja significativa essa escolha tem de ser constante. A hierarquia das preferências tem de ser permanente, manifestando-se através das escolhas sucessivas no mesmo sentido.

A consequência deste postulado é que perante as alternativas cada sujeito avalia cuidadosamente o seu interesse em cada uma, revelando-o através da escolha. O problema que se coloca é o de saber se, dada a impossibilidade de obter uma resposta definitiva sobre os fundamentos da escolha e da utilidade, pode ser evitada a seguinte petição de princípio: sendo toda a escolha racional, toda e qualquer escolha obe-

¹⁷⁷ Trata-se da teoria da preferência relevada, fundamental contribuição de SAMUELSON para a solução dos problemas da análise da utilidade. Sobre esta evolução vide BLAUG, M., 1982, op. cit., p. 164, 168, e SAMUELSON op. cit., pp. 91-92, para a colocação do problema.

dece necessariamente à racionalidade e, portanto, todo o resultado é conforme aos postulados. Em termos metodológicos trata-se de um problema de falsificabilidade, como adiante veremos.

b) O Problema da Informação

A racionalidade da escolha pressupõe a existência de informação suficiente a respeito das possibilidades existentes. Os consumidores só decidem em termos teoricamente perfeitos se conhecerem as alternativas e as suas características. Isto implica considerar o esforço de informação e os seus custos.

Quando se trata de estender esta metodologia ao comportamento político o problema assume outro relevo. Aqui são maiores os custos de informação e, sobretudo, a sua complexidade.

No mercado de bens e serviços o requisito da suficiência da informação é fundamental de um duplo ponto de vista: se considerarmos o conjunto dos consumidores, e nomeadamente se atendermos à economia no seu conjunto, o equilíbrio óptimo só é definível perante um conjunto de informações concretas; mas se considerarmos apenas um sujeito, a sua maximização depende dos conhecimentos que possuir num determinado momento. Aumentar esses conhecimentos tem custos que têm que ser considerados pelo que perante uma situação concreta, a decisão é tomada tendo em vista a informação disponível o que revela como que um duplo nível: decisão face ao que se conhece ou decisão de investir no seu alargamento. Em qualquer dos casos pode haver um comportamento coerente ¹⁷⁸.

Não assim no universo da decisão política, por razões que referiremos a seu tempo.

¹⁷⁸ Cf. HAHN, E.,-HOLLIS, M., op. cit., p. 10.

Qual a relação destas duas exigências com a realidade? A mais célebre resposta ao problema é a de FRIEDMAN, no ensaio citado no primeiro capítulo. Se o objectivo da teoria económica positiva é produzir modelos com eficácia preditiva, é por essa capacidade que a teoria é julgada. As suposições que a teoria faz não têm de ser válidas; pelo contrário, em princípio podem ser irrealistas e devem sê-lo, já que isso é sinal do seu alto grau de abstracção e capacidade de abranger múltiplas situações ¹⁷⁹.

As consequências desta afirmação não têm rival em termos de posição metodológica. Desvalorizando as hipóteses de trabalho, não distinguindo os diversos sentidos em que elas se utilizam, a tese da irrelevância das suposições remeteu a confirmação de uma teoria para os resultados analíticos finais. Uma tese pode ter pontos de partida evidentemente falsos; basta que revele capacidade de previsão prática. Assim, o esforço de encontrar pontos de partida que a realidade confirme, é descurado.

Sabe-se empiricamente que o modelo racionalista de comportamento implicando uma superior capacidade de introspecção e cálculo não se adapta à realidade. A decisão individual no mercado não obedece a esse rigor. Tudo o que se pode dizer é que empiricamente a subida de preço de um bem reduz o respectivo consumo – salvo nos casos em que isso não acontece como nos chamados bens de GIFFEN ¹⁸⁰. Ao descurar completamente este aspecto, a teoria neoclássica do comportamento dos agentes produtores e consumidores cai num paradoxo metodológico: como é possível formular os critérios de falsificação da hipótese, isto é, como se descobre o fracasso da mesma perante a prática? Pode uma teoria que parte de pressupostos excessivamente afastados da rea-

¹⁷⁹ Cfr. FRIEDMAN, M., op. cit., p. 22-6.

¹⁸⁰ Cfr., sobre a frequente omissão do tratamento deste problema fundamental, BLAUG, 1982, pp. 169-171.

lidade ter efectiva capacidade de previsão, como sugere FRIEDMAN?

Perante esses postulados é muito difícil identificar um comportamento que se lhes não adequa. Simplificando poderíamos dizer que, para quem parte do princípio de que os sujeitos agem de uma certa forma, só um resultado que à evidência os desminta nega a hipótese. Este tipo de falsificação porém é superficial.

Não há dúvida, no entanto, de que a hipótese é verosímil, ou seja, de que o comportamento tende para a maximização de resultados ¹⁸¹. Porém se o objectivo é a construção de modelos analíticos da realidade, a exigência de rigor deve ser maior. É fundamental, por exemplo, definir os problemas de aquisição de informação ou de cálculo das implicações de cada decisão. Se isso não é feito, a confirmação obtida é tão tendencial e simplista como os postulados de base. Em rigor dir-se-ia que a generalidade é tal que não é possível negar por falsificação a teoria, o que reduz o seu alcance científico ¹⁸².

Fica portanto a noção de que há algum conteúdo na teoria, mas de que ela carece de definição mais rigorosa. É assim possível reduzir o critério a uma manifestação genérica de ordenação pessoal de alternativas e de cálculo correcto, ou passar o problema do agente para o estudioso do comportamento deste: é o estudioso que tem de decidir se o comportamento é ou não racional partindo do princípio que a racionalidade é desejável e positiva. Isto implica um valor normativo atribuído ao próprio postulado, que serve então como juízo sobre a diferença entre o comportamento real e comportamento ideal ¹⁸³.

¹⁸¹ Cfr., por ex. KRISTOL, I, op. cit., p. 218.

¹⁸² Cfr. BLAUG, 1982, p. 110.

¹⁸³ Cfr. as posições de HAHN e de HOLLIS, neste ponto divergentes, na obra de ambos atrás citada, pp. 12-73.

O resultado desta brevíssima indicação sobre o realismo das hipóteses de base da teoria económica do comportamento é pois relativo. O comportamento maximizador tem algum sentido útil, algum apoio empírico, mas o seu conteúdo concreto não parece demonstrável.

Quando passamos do universo económico para o universo da decisão política, estas críticas tornam-se mais decisivas. Além do interesse material mais evidente há que considerar a possibilidade do voto ser influenciado por posições ideológicas ou simplesmente éticas. A limitação rigorosa do que possa ser o comportamento racional neste cenário é imprescindível.

A resposta corrente à questão é no entanto pouco satisfatória.

Logo a abrir a sua *Economic Theory of Democracy*, DOWNS define o racionalismo em termos directamente retirados da colocação económica do problema e acaba por fazer coincidir a maximização dos resultados do processo político com a maximização dos resultados económicos. Assim, embora reconheça a existência de comportamentos irracionais, considera-os a excepção pelo que os afasta do modelo ¹⁸⁴.

Com estas limitações ainda é esta a obra onde a questão mais frontalmente é colocada. Ao invés, BRETON ¹⁸⁵ nada especifica sobre o comportamento concreto dos eleitores. Noutros casos, a liberdade no assumir de postulados proporcionada pela tese metodológica de FRIEDMAN é levada demasiado longe: MCCORMICK e TOLLISON reduzem sem mais a função do governo a de mero agente de transferências de rendimentos; quem os recebe paga aos políticos que por seu turno orientam a sua actividade para melhorarem a sua posição material ¹⁸⁶. Por seu turno a vastíssima literatura

¹⁸⁴ Cfr. DOWNS, op. cit., pp. 6-11 e 37.

¹⁸⁵ *The Economic Theory of Representative Government*, Londres, Mac Millan, 1974.

¹⁸⁶ Cfr. MCCORMICK, R., TOLLISON, op. cit., pp. 22 e 61, por ex..

sobre ciclos político-económicos não é mais completa. Bruno FREY e POMMEREHNE defendendo a necessidade de maior teorização na análise dos resultados, desses estudos limitam-se a constatar a deficiência dos modelos existentes por não darem a devida relevância aos problemas políticos¹⁸⁷.

Num outro estudo o mesmo autor reconhece a eventual intervenção de uma dominante ideológica em situações de equilíbrio económico, o que implica o reconhecimento de motivações estranhas à pura motivação material¹⁸⁸. Noutra perspectiva a decisão de votar é tratada como um acto racional cuja utilidade é calculada, mas o peso de “outros factores” na fórmula de análise desse comportamento encontrada ilustra a simplificação existente¹⁸⁹.

O facto dos estudos politométricos terem desdobrado a simples compra de votos no mercado político em funções de popularidade e reacção aos défices desta, denota a dificuldade teórica existente¹⁹⁰.

O resultado desta breve revista é paradoxal. Não só são raros os autores que se preocupam em fundamentar as hipóteses de comportamento de que partem, como em geral incorporam hipóteses que parecem em duvidosa sintonia com o espírito geral da análise. A ligação entre os princípios

¹⁸⁷ Cfr. FREY, B.,-POMMEREHNE, “Towards a More Theoretical Foundation for Empirical Policy Analysis”, in: *Comparative Political Studies*, vol. XI, n.º 3, 1978, p. 314.

¹⁸⁸ Cfr. FREY, B.,-SCHNEIDER, F., “Political - Economic Models”, in: “Competition with Alternative Models”, in: *European Journal of Political Research*, vol. 10, 1982, p. 224 e segs..

¹⁸⁹ Cfr. ARCELLUS, F.,-MELTZER, A., “The Effect of Agregate Economic Variables on Congressional Elections”, *American Political Science Review*, vol. XIX, 1975.

¹⁹⁰ Cfr., por ex., FREY, B. - “A Politico-Economic Model of The United Kingdom”, *Economic Journal*, 88, 1978. Vide, no entanto, em sentido contrário, ALT, K., CHRYSAL, K., “The Criteria for Choosing a Politico-Economic Model”, *E.Y.P.R.*, vol. 11, 1983, p. 116.

e os modelos efectivos de análise era na construção teórica da escolha pública bastante mais clara, facto facilitado pelo grande nível de abstracção em que se trabalhava. Quando se trata de fazer previsões concretas, paradoxalmente, a indicação do tipo de informação a ser recolhida é descurado. Desta forma a dificuldade de construir modelos suficientemente detalhados para que se possam aplicar à realidade é evidente, o que provoca uma difícil sujeição ao teste empírico. Isto é tanto mais lamentável quanto é certo ser esta uma produção teórica que tem como objectivo criticar situações práticas.

Na verdade as manifestações de modelos da escolha pública com maior susceptibilidade de produzirem resultados são justamente os que se ligam à teoria económica da democracia e à teoria dos ciclos político-económicos. É justamente por isso que é necessário transformar o raciocínio teoricamente correcto, em proposições capazes de serem testadas. A diferença entre os dois níveis de análise é porém muito grande.

Num plano intermédio entre os dois problemas está a construção do Estado como um maximizador de rendimento, em si mesmo, feita por BRENNAN e BUCHANAN. Trata-se de um avanço capaz de gerar resultados mais concretos sobretudo porque incorpora eventuais soluções para a alteração institucional.

Temos, portanto, e em conclusão, uma generalização da ideia do comportamento racionalista ao domínio político feita sem a cautela da definição do tipo de influência dos elementos ideológicos, éticos e, em plano diferente, psicológicos que rodeiam esse processo.

5.4. A extensão da hipótese do comportamento racional: analogia ou aplicabilidade directa?

Estreitamente ligada às questões que acabamos de referir surge esta outra: a interpretação do comportamento

político nestes termos recorre a uma analogia, isto é, trata-se de uma explicação que é usada como imagem para um comportamento em si mesmo diferente ou é, antes, uma verdadeira aplicação directa? A primeira solução será, aparentemente, mais cautelosa. Se o processo de decisão política fôr regido por critérios genéricos de interesse, cuja determinação é difícil, parece natural que se recorra ao sistema interpretativo mais próximo e que com ele apresenta semelhanças evidentes. Então não há lugar à afirmação de que os eleitores se comportam como os consumidores, mas tão só de que o processo é paralelo.

Num caso como noutro há opções com efeito para o futuro; num caso como noutro essas opções são mutuamente exclusivas. No entanto, o mercado é uma área directamente patrimonial, enquanto que a actividade políticas só o é de uma forma reflexa.

Quanto à aplicação directa da metodologia microeconómica enquanto processo explicativo, ela implica a redução da escolha política a um processo de afectação de recursos. Os eleitores votam num certo sentido porque isso tem consequências económicas positivas. O Governo pretende manter o poder através duma relação em tudo semelhante à troca, para assegurar vantagens económicas para si e para quem o apoia. Recorde-se a este propósito a obra de MCCORMICK e de TOLLISON atrás citada.

Do restrito ponto de vista positivo, a diferença só interessará se tiver relevância ao nível da explicação dos modelos de análise. E justamente por este facto que a questão não é fundamental em termos de trabalho teórico, por exemplo, no que toca à determinação das regras de escolha. Aí, uma formulação genérica sobre o interesse dos sujeitos é suficiente; a passagem à prática, porém, exige uma determinação mais rigorosa de pressupostos.

Em regra esta determinação implicaria formas de unificação efectiva entre ambos os universos, exigida para a for-

mulação das hipóteses incluídas em modelos analíticos concretos.

Só através de um conceito uniforme de escolha, é possível realizar esta operação, estabelecendo-se o processo básico de análise segundo o qual o comportamento é racional e maximizador.

Uma das mais evidentes lacunas destes modelos, no entanto, está no subestimar a existência de motivações que não são especificamente materiais. Este facto arrasta a teoria para o seguinte dilema: se há uma motivação económica na decisão política que pode ser preponderante mas não é única, está-se, sob a capa do rigor, a transformar a análise do comportamento detectado num processo de analogia, já que essa redução aos estímulos materiais é necessariamente imperfeita. Assim, a condição para que se saia desta insuficiência está na reafirmação da ideia básica do racionalismo da escolha, incorporando-se nele os motivos que influem na intervenção política, e que são detectáveis através da observação do comportamento usada na análise de mercado.

O alargamento dos modelos iniciais de análise económica da política, por forma a incluir elementos não directamente reconduzíveis à remuneração económica – caso da função popularidade, ou da descoberta de um ciclo eleitoral puro, em que a imagem do Governo se desgasta sem qualquer causa aparente – é um sinal desta tendência; a dificuldade de abarcar todas as variáveis mostra o quão longe se está ainda da redução das diversas formas de decisão a um processo único.

5.5 *Balanço crítico*

5.5.1. *Problemas gerais*

O objectivo deste parágrafo consiste em avaliar o estado do problema: isto é, sob que condições se tem tentado este alargamento da hipótese de comportamento à esfera da decisão política.

A ideia genérica desta aproximação é a da existência da identidade de processos decisórios referida no número anterior. Essa identidade leva à construção de teorias e formas económicas do comportamento político, semelhantes às do mercado de bens e serviços. E assim que surge o chamado mercado político e, numa transformação puramente analógica, o Estado é tratado como um monopólio e os partidos como oligopólios ¹⁹¹.

Ora o paralelo só pode ser mantido se se incorporarem as múltiplas diferenças do mercado político: a redução crua dos políticos a empresários, dos eleitores a consumidores, e do Governo ao monopólio é de um simplismo excessivo. É fundamental esclarecer que estes factos não resultam necessariamente da aplicação à política da ideia do comportamento racional, são apenas resultado de uma generalização apressada do mercado que pode ser apenas analógica ¹⁹². Esta analogia é em si mesma sinal de imperfeição teórica.

Vejamos por exemplo o modelo de DOWNS atrás esboçado. Tentando fugir ao risco de cair na tautologia (segundo a qual, sendo todo o comportamento racional, qualquer comportamento detectado não pode deixar de o ser), o autor define cuidadosamente o que entende por racionalidade de comportamento; quando a decisão se faz perante alternativas; quando essas alternativas são necessariamente ordenadas; quando a escolha obedece à regra da transitividade; quando a escolha é feita beneficiando a hipótese com coloca-

¹⁹¹ Cfr., por exemplo, BUCHANAN, J., “Democracia y Duopolio, Una Comparación de Modelos Analíticos”, in: Casahuga, op. cit.. Para o paralelo entre o comportamento económico e político vide, por ex., p. 243; e ainda WITTMAN, D. “Los Partidos como Maximizadores de Utilidade”, op. cit., pp. 282, e segs..

¹⁹² Cfr., por exemplo, a fundamental crítica de WADE, L., “The Political Theory of Public Finance”, in: Wade, L., W. Samuels, eds. *Taxing and Spending Policy*, Toronto, Lexington Books, 1980, *passim*, *maxime*, p. 178.

ção mais alta nessa ordenação e quando essa hipótese é escolhida de forma coerente ao longo do tempo,¹⁹³. O comportamento irracional existe, mas é considerado excepcional.

Qual a razão para que se não incorporem elementos irracionais no comportamento político? A razão é a da dificuldade em lidar com o irracional. Ora, ainda que o autor evoque o estatuto do trabalho puramente teórico para a obra, não se trata de uma razão atendível. Embora a lógica da escolha política e económica possa ser a mesma, o facto de estarmos perante situações não imediatamente patrimoniais implica diferenças na manifestação concreta dessas escolhas. O âmbito da racionalidade não pode, pois, ser reduzido à lógica do aumento das utilidades proporcionada pelo Estado, como adiante se explica. Trata-se aí de um processo puramente analógico que em nada atende à especificidade do político.

No mesmo espírito, as ideologias são utilizadas pelos partidos como forma de aliciar os eleitores em situações de incerteza objectiva¹⁹⁴, o que é perfeitamente natural numa relação em que o Estado é um monopólio e os partidos repartem, em concorrência mais ou menos limitada, o acesso ao mesmo. Neste universo só a troca é compreensível, e a autonomia da instância ideológica não é considerada.

Na obra de DOWNS, portanto, o movimento de extensão é puramente analógico, o que implica um elevado grau de simplificação. As realidades política são reduzidas às noções de microeconomia e o resultado é empobrecedor.

Isto revela a absoluta necessidade de incorporar os elementos irracionais, ou que atendem a uma racionalidade não económica, que DOWNS retirou da análise. Tal é, sobretudo, necessário ao nível do comportamento do eleitor, já

¹⁹³ Cfr. DOWNS, op. cit., p. 6, e, para o que a seguir se diz, pp. 7-11.

¹⁹⁴ Cfr. op. cit., pp. 100

que ao nível do governante ou do aparelho partidário a situação é diferente. Tentemos pois a separação dos dois planos.

Parece razoável assumir que o decisor político tem um grau de motivação superior ao eleitor. É mais plausível reduzir aquele a uma entidade condicionada pelas vantagens materiais, directas e indirectas, do poder, do que aos eleitores.

Em primeiro lugar o número de agentes envolvidos é muito menor. O controle sobre as decisões tomadas ao nível do Governo é substancial, como o é a identificação directa das vantagens materialmente identificadas associadas ao poder, e, mesmo que seja por razões de prestígio, há uma imediata retribuição dessas funções.

Em segundo lugar, em termos de justificação profunda, esta identificação com interesses materiais é alimentada pela existência de grupos económicos. A análise puramente individualista da economia da política, no entanto, dificilmente descreve este problema, como veremos adiante.

Nenhuma destas razões está presente entre os eleitores. A ligação entre as eventuais vantagens conseguidas no voto é difusa, de tal ordem que uma teoria verdadeiramente racional tem de começar por explicar qual a lógica da participação no processo eleitoral¹⁹⁵. Na verdade, se os eleitores pretendem obter vantagens materiais e se o alcance destas é fundamental para o seu voto, é necessário perceber que a probabilidade desse voto influenciar o resultado final da eleição é inversamente proporcional ao número dos eleitores, ou seja, muito baixa.

Por outro lado a distância entre os eleitores e as formas concretas de obtenção de ganhos materializáveis é imensa.

¹⁹⁵ Cfr. WADE, L., op. cit., p. 174. Este problema é desenvolvido com grande rigor noutro enquadramento por OLSON, *The Logic of Collective Action*, op. cit. p. 35.

Em rigor, só as acções que dependem directamente da acção governamental são imediatamente calculáveis. É o que se passa, por exemplo, com as transferências da Segurança Social mas estas afectam apenas uma camada reduzida da população.

Ora, como adiante veremos, uma das grandes manifestações de receptividade eleitoral às condições económicas é de importância reconhecida à taxa de desemprego, cuja ligação ao Governo é difusa.

Parece haver assim algum fundamento lógico para tentar uma disfunção entre “consumidores” e “produtores” no “mercado político”. Os segundos têm de se envolver nos actos de “produção”, o que implica mobilização, motivação e acção concreta; os primeiros são receptores passivos cuja reacção aos incentivos materiais é mediatizada e difícil de calcular. Os estímulos a que reagem são muito mais difíceis de caracterizar e entre eles e a essência do poder político medeiam diversas barreiras que obscurecem a sua figuração concreta. Para a decisão política activa – isto é, para o Governo, os Partidos e o Parlamento – o carácter imediato do interesse económico é revelado e transparente.

É importante precisar qual o limite desta distinção, sob pena de se violar a noção básica de que a motivação do comportamento humano é genérica.

A questão central é a das consequências da acção política. Para os eleitores essas consequências são longínquas e difusas; mas para os governantes e candidatos elas são imediatas, quer em termos de efeitos (por exemplo, sobre o rendimento), quer em termos de poder obtido. A maior informação e a maior capacidade de resposta dos agentes faz com que a interpretação à luz do modelo racionalista seja mais adequada.

Quando, como sucede com os eleitores, a informação é muito menor, o resultado dessa aplicação é assaz problemático e a presença dos elementos éticos e ideológicos assume, em termos relativos, um peso muito maior.

Em ambos os casos, no entanto, esses elementos são fundamentais no processo político, pelo que a sua não inclusão conserva a análise no terreno da mera analogia que, ao pretender obter resultados positivos, se transforma num mecanicismo pouco produtivo.

5.5.2. *Estado e monopólio*

Este mesmo empobrecimento, que a não consideração da especificidade do processo político provoca, surge a outros níveis. Um exemplo é o da análise, da relação entre as despesas orçamentais e os seus efeitos sobre o voto.

Aplicando um paradigma da troca, o Estado é reduzido a uma entidade que compra votos com as suas despesas. Recorrendo à ideia de equilíbrio marginal entre despesas orçamentais e votos conseguidos, DOWNS, por exemplo, sugere que o Estado gastará recursos até ao ponto exacto em que os gastos marginais deixem de ser compensados em termos de votos ¹⁹⁶. Esta visão do Estado como detentor do monopólio remonta à tradição italiana das finanças públicas ¹⁹⁷. Tal proximidade, embora seja muitas vezes invocada, não é líquida. É facto que o Estado é descrito como um monopolista, mas não há uma percepção fundamental do carácter específico de tal monopólio. Por exemplo, BORSATTA reconhece que os problemas da lógica económica da posição do Estado são apenas um dos aspectos da questão havendo que considerar a específica dimensão política. Esta relativização surge também noutro sentido, com o reconhecimento de que os motivos dos agentes económicos envolvidos na produção dos bens públicos são um problema político, nessa medida alheio à essência da análise.

¹⁹⁶ Cfr. op. cit., p. 52

¹⁹⁷ Neste sentido, vide BUCHANAN, *The Economics of Politics*, Londres, I.E.A., p. 11 Cfr. igualmente DE VITTI DE MARCO, op. cit., pp. 19-21.

No mesmo sentido, DE VITTI DE MARCO considera o Estado monopolista como consequência de uma situação política. O monopólio surge, sobretudo em regime absolutista, através da não partilha do poder; a possibilidade da alternância democrática provoca uma situação de concorrência para a qual a imagem sugestiva é a da cooperativa, dado que os grupos sociais repartem entre si o poder ¹⁹⁸.

Pelo menos nos autores citados, parece que a recondução ao monopólio é uma imagem fortemente mitigada pelo próprio ambiente e circunstâncias políticas. Não é esse o entendimento actual, como claramente decorre do texto de DOWNS.

A análise deste autor integra-se nos chamados modelos da procura ¹⁹⁹. O Governo responde a uma procura dos sujeitos individuais, provocada pela necessidade da acção económica e política do Estado. Em termos políticos, essa procura é provocada por elementos exógenos. É este carácter exógeno que explica o próprio sistema partidário, já que, embora os eleitores votem no partido que lhes dá mais utilidade, esta preferência assume dimensão social na medida que é partilhada por uma multidão de sujeitos. Assim, os partidos vão de encontro a essa procura latente no mercado, aparecendo os programas que se revelam mais desejados. Adiante desenvolveremos as particularidades desta concepção. Por agora, em termos de ideia geral, há duas correcções importantes a fazer. Em primeiro lugar, as consequências da redução do Governo a um monopólio não são desenvolvidas. O resultado final do processo é globalmente positivo na

¹⁹⁸ Cf. BORGATTA, G., na introdução ao volume IX, dedicado às finanças, da *Nuova Collana di Economisti*, pp. xx e DE VITTI DE MARCO, op. cit., loc. cit..

¹⁹⁹ Cf. MITCHELL, W. "Fiscal Behaviour of the Modern Democratic State", in: Wade L., Eds., *Political Economy: Recent Views*, Boston: Kluwer-Nijhoff, 198J, p. 72.

medida em que um monopólio produz um equilíbrio final através da coincidência entre o “produto” do Governo e as preferências dos particulares. O monopólio público, assim, não explora a respectiva posição. Aparentemente, é disso impedido pela regra democrática, já que, se se afastar das preferências, o partido rival aproveitará o campo deixado livre.

Assim o Estado não explora a sua posição como monopolista, o que é contrário à própria lógica desta figura. Aparentemente, trata-se de uma fraqueza da análise, mas é possível que haja outra explicação: as próprias condições do mercado político tornariam difícil a exploração do monopólio. Estaríamos assim próximos da exposição de DE VITTI DE MARCO, atrás referida: o Estado enquanto instituição, tem de facto um monopólio mas o seu uso é limitado pela concorrência potencial existente, expressa no multipartidarismo.

Para quem aborda esta matéria partindo da tradição jurídico-política europeia continental, há uma evidente confusão entre Estado e Governo.

Do Estado, sabemos desde Bodin, que é um monopólio da força através da lei. Este monopólio é exercido pelo poder instituído como consequência da constituição, de que uma das manifestações é o poder executivo.

Vertendo DOWNS para termos que nos sejam mais familiares, o monopólio por ele referido é o que o Governo exerce, na medida em que usa o poder que o Estado tem como condição da sua soberania. E só nessa medida que a questão tem sentido.

Esse monopólio é limitado porque o uso que o Governo dele faz é apreciado democraticamente, e se o balanço fôr negativo o monopólio é entregue a outrém. O Governo não exerce as faculdades de que dispõe em termos de mecanização pura porque está sujeito a esse limite, o resultado é uma espécie de “equilíbrio de monopólio”.

Resta explicar porque é que essa limitação ao poder de monopólio se verifica. É lógico, na verdade, que se admita a existência de ciclos eleitorais, ou seja, de surtos de expansão localizados em momentos chave. Isto reduziria a possibilidade de alternância no poder ²⁰⁰, o que só seria limitado pela capacidade de informação dos eleitores. Esta, porém, está sujeita a limitações e é politicamente motivada, como o próprio DOWNS reconhece.

Outro limite ao desenvolvimento da ideia de monopólio decorre da excessiva rigidez com que o problema orçamental é encarado. A ideia de que o Governo aumenta a sua despesa até ao ponto em que, marginalmente, perde mais votos do que os que ganha, implica que as decisões de tributar e gastar são simultâneas. O processo orçamental é, no entanto, muito mais complexo. Só como imagem se pode usar essa ideia. O papel da burocracia pública e das autoridades autárquicas é aqui completamente silenciado. Estamos em presença de uma outra manifestação do simplismo excessivo na teorização do papel económico do Estado, em si mesmo não muito diferente daquele em que o autor acusa Lerner e Seligman de caírem ²⁰¹.

O mesmo tipo de problemas surge com outra tentativa de incorporar o Estado no monopólio, desta vez em sentido diferente. Para BRENNAN e BUCHANAN, o Governo tenta maximizar de forma cega o seu rendimento. O direito de apropriação do Governo é visto de forma não limitada, sobretudo porque não há qualquer ligação entre o rendimento que é retirado aos particulares e o uso que dele é feito ²⁰².

Este último aspecto é um progresso face ao simplismo de DOWNS. Aliás, os autores afastam-se da concepção mais

²⁰⁰ Vejam-se os exemplos dados por WADE, *The Political Economy of Public Finance*, op. cit., p. 179.

²⁰¹ Cfr. DOWNS, op. cit., pp. 280-84 e 287.

²⁰² Cfr. BRENNAN, G.,-BUCHANAN, J., *The Power to Tax*, op. cit. p. 8.

corrente do monopólio. O executivo não é, nem um déspota benevolente, nem uma entidade que visa tão só maximizar o seu próprio interesse, como nos modelos correntes que partem da noção de procura. A diferença essencial é que, aqui, o executivo não está eleitoralmente limitado, nem usa os seus poderes para condicionar a realidade. O único objectivo é aumentar o rendimento fiscal ²⁰³.

O simplismo surge, no entanto, com o carácter excessivamente centrado na oferta, isto é, no comportamento do executivo em si mesmo. O processo orçamental, por exemplo, não recebe um papel autónomo e na sua ausência é difícil entender como é que se podem conceber limites rigorosos a esse poder de tributação.

Se a utilidade pretendida pelo modelo é de permitir formular limites a esse poder, através de reformas constitucionais, é discutível que as propostas apresentadas necessitem dos pressupostos em que os autores se colocam ²⁰⁴. Nomeadamente, não parece haver ligação específica entre essas alterações e o trabalho anteriormente desenvolvido. Assim, e a título de exemplo, a célebre “Proposta 13” aprovada no estado da Califórnia, ao limitar a contribuição predial (*real property tax*) não parece ligar-se a qualquer dos exercícios referidos na obra em apreço.

A mais interessante das possibilidades contidas numa abordagem deste tipo é a que HAYEK sugeriu através do retorno à proporcionalidade na distribuição da carga fiscal, manifestação de uma ideia absolutamente formal de igualdade perante a lei. No mesmo sentido, vai a sugestão de separação da decisão de lançar um novo tributo e a sua configuração concreta, entre duas assembleias legislativas, cabendo à primeira a decisão fundamental de configurar esse imposto como um “nomos”, uma regra justa, e à segunda, à assem-

²⁰³ Cfr. op. cit., p. 15

²⁰⁴ Cfr. op. cit., todo o último capítulo, pp. 187-205.

bleia governativa, o seu traçado concreto ²⁰⁵. Nenhuma dessas propostas se justifica por qualquer recurso às ideias de maximização do rendimento do Governo, antes se filiando em princípios absolutamente individualistas, daí se extraindo a justificação para as propostas apresentadas.

Em conclusão, este esforço de aplicar ao comportamento governamental a tese da maximização, que é atribuída a este órgão, enquanto entidade abstracta, e não especificando as características básicas que podem levar a esse facto, não parece ter produzido resultados concretos.

Esta análise de duas típicas construções do Estado em torno da ideia de monopólio não se revelou pois frutífera. Para DOWNS nem sequer havia uma inteira coerência com a própria noção de monopólio e na obra de BRENNAN e BUCHANAN a utilidade da derivação individualista da constituição financeira não resulta evidente.

Coloca-se, assim, o problema de saber se esta concepção é a mais adequada para detectar o que se passa numa eleição política. A redução ao monopólio, como vimos, é mecanicista. Trata-se de uma pura analogia, supondo um paralelo entre as duas realidades, mercado e acção política, que não tem proximidade suficiente para que haja unificação de processos.

Uma das causas desta ineficiência reside na incapacidade do modelo para apreender o conjunto de fenómenos complexos de repartição do poder entre maioria e minoria numa assembleia legislativa.

Na verdade, em regra o partido que perde não é completamente excluído da área do poder. Certo número de lugares importantes são conservados pela minoria e, dentro do parlamento, há formas de concertação que podem ultrapassar a área partidária, ou que, dentro de cada grupo parlamentar, traduzem diversidade de pontos de vista.

²⁰⁵ Cfr., respectivamente, *The Constitution of Liberty*, op. cit., p. 313-314 e *Law, Legislation and Liberty*, vol. III, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1979, pp. 111-7 e 126.

Assim, a ideia de que, vencida a eleição, um partido exerce o seu monopólio institucional, é simplista. A possibilidade de auto-composição das diversas forças não conduz à livre expressão dos interesses partidários, antes a um arranjo que é componente essencial na noção de equilíbrio do sistema político, na forma proposta por SCHOFIELD. Não se trata aqui de um equilíbrio institucional mas do próprio desempenho político, pelo que as relações não institucionais são relevantes ²⁰⁶.

Uma manifestação desta dimensão que não obedece ao modelo mecânico do monopólio, é a possibilidade de os partidos no seu conjunto recorrerem ao conjunto de posições que, mais do que maximizar as chances de ganhar as eleições – forma tradicional de maximizar racionalmente os resultados dos partidos – lhes permite pôr em vigor as suas propostas políticas. É assim que os governos de coligação são justificados, já que se trata de uma forma de repartir o poder. Por outro lado, generaliza-se o modelo de oligopólio, formado por acordo entre os participantes, por forma a limitar as alternativas. A separação efectiva entre as propostas políticas é substituída pela mera diferenciação, isto é, pelo concentrar em aspectos laterais de modo semelhante à publicidade, que gera falsas diferenciações no mercado ²⁰⁷. Neste caso, portanto, o monopólio é substituído pelo oligopólio.

Está-se mais próximo de um fenómeno especificamente político, o da conservação do poder, distinto da estratégia puramente maximizadora da concorrência. As dificuldades

²⁰⁶ Vejam-se, a este propósito, as possibilidades de equilíbrio referidas por SCHOFIELD, N., “Equilibrium in Political Economy”, in Whiteley, P., ed., *Models of Political Economy*, Londres, page 1980, p. 269. Sobre a evolução das formas de equilíbrio p. 277.

²⁰⁷ Este aspecto é desenvolvido por WITTMAN, D., op. cit., pp. 287-9.

de transposição para a prática parecem, no entanto evidentes, nomeadamente pela fragilidade de tal acordo de princípio sobre os pontos essenciais a apresentar ao eleitorado.

5.5.3. *A especificidade da acção política*

Feito este balanço, deve concluir-se que as limitações da teoria são inúmeras. A transposição das categorias económicas para a análise política foi feita em termos analógicos sem incorporar o que de específico há nas decisões deste foro. O interesse foi reduzido ao interesse material, ignorando a enorme quantidade de aspectos que pode revestir para lá desse campo ²⁰⁸.

O passo fundamental a dar, portanto, é o de incorporar essa diferença específica da motivação política.

Como ficou dito, parece admissível que no que toca a actividade governativa haja uma maior plausibilidade da tese da maximização, mas que só será detectável na prática.

Já quanto aos eleitores a ideia de racionalização parece limitada. Só descritivamente se poderá falar aqui de concorrência, tão limitada é a informação dos “consumidores” políticos ²⁰⁹ e tão variadas são as motivações presentes.

E certo que esta concepção pretende fazer um juízo racionalista sobre a actividade política, o que implica uma necessária abstracção. Esse abstracionismo parece, no entanto, exagerado.

Que os recursos do modelo racionalizador não estão esgotados prova-o o trabalho de SEN atrás citado, ao distinguir no conceito tradicional de racionalidade dois subconceitos específicos (“Simpathy” e “Commitment”). A pri-

²⁰⁸ Cfr. WADE, L., “Political Economy, Problems With Paradigms”, in Wade, ed. *Political Economy, Recent Views* op. cit., p. 20.

²⁰⁹ A este respeito vide CARPI, J., “La Teoria Economica da la Toma de Decisiones Politicas y la Teoria del Estado”, in *Hacienda Publica Espanola*, n.º 93, 1985.

meira categoria de acção implica um interesse pelos fins de outrém que estimem uma preferência do próprio; na segunda, o resultado da escolha é a obtenção de uma utilidade menor, isto é, o sacrifício de alguma utilidade que se poderia obter, devido ao empenho numa escolha que beneficie outrém.

Qualquer uma destas escolhas pode perfeitamente ser produto do racionalismo, nomeadamente em obediência a imperativos morais.

São decisões deste tipo que é preciso incorporar na esfera da decisão política. Significativamente, SEN ensaia a sua extensão ao mecanismo da procura de bens públicos, campo em que, como vimos, a preocupação com a ideia da unanimidade, ou de maiorias muito elevadas, é frequente como forma de salvaguarda da posição individual no processo financeiro. O autor coloca justamente a hipótese de que nesses processos os elementos de simpatia e de empenho traduzam formas específicas de altruísmo, que impedem a percepção do problema em termos de maximização.

Uma primeira conclusão portanto é a de que estes modos autónomos de motivação têm de ser considerados e de que é possível fazê-lo sem abandonar uma ideia racionalista.

Uma das possibilidades abertas por esta posição é a de criticar a defesa da unanimidade feita por BUCHANAN e TULLOCK. Os autores, recorde-se, usam a unanimidade como forma de aplicar o óptimo de Pareto às decisões públicas. O carácter necessariamente conservador desta noção manifesta-se: a exigência da unanimidade obriga a que a nova decisão só seja tomada se todas as preferências para ela se orientarem. Isto equivale a colocar os destinos da colectividade nas mãos da minoria, mas BUCHANAN e TULLOCK afirmam o contrário, através da consideração dos custos que a acção da maioria causa à minoria²¹⁰.

²¹⁰ Trata-se de um argumento repetidas vezes apresentado ao longo de *The Calculus of Consent*. Para a exposição inicial, pp. 88 e segs..

O argumento reflete de forma perfeita a lógica subjacente ao óptimo de Pareto. Tal como nesta figura, só se considera a eventualidade de uma qualquer mudança e não os custos que a manutenção da situação existente implica.

E significativo que o tão invocado WICKSEL, no mesmo trabalho em que defendeu a unanimidade, a tivesse considerado possível somente em situações em que a distribuição de bens e do rendimento seja justa²¹¹. Deste modo WICKSEL entende que a manutenção de uma situação inclui em si mesmo custos que se não podem ignorar e cuja eliminação é condição prévia para que a unanimidade seja exigível. Sem essa eliminação, a unanimidade é uma forma de impedir toda a mudança e, em consequência, de manter a desigualdade.

Assim o bloqueamento de qualquer medida através do critério da unanimidade impede uma mudança que prejudicaria alguns; obriga à manutenção de uma situação que prejudica a maioria. Este facto demonstra a interpretação específica do óptimo de Pareto que BARRY lucidamente aponta: em si mesma, a definição desta figura diz-nos apenas que, se certa alteração prejudica alguém ela não é óptima; não se pode inferir daqui, como é corrente, que ela não deva ser feita. É isto porém o que fazem os autores do *The Calculus of Consent*, levando até ao fim a lógica do interesse individual. Esta obsessão leva curiosamente a uma contradição apontada por ARROW: apesar do individualismo metodológico, os dois autores acabam por ter de reconhecer a necessidade de uma lógica da acção colectiva²¹².

²¹¹ Cfr. op. cit., pp. 108-109. A versão traduzida em MUSGRAVE-PEACOCK não reproduz a totalidade do ensaio WICKSELL, pelo que não é possível esclarecer o que este entende por justiça na distribuição do rendimento, se uma questão jurídica formal, se qualquer forma de justiça distributiva substancial. Parece, no entanto, inclinar-se neste último sentido. Cfr., p. 108-16.

²¹² Cfr. a crítica de ARROW, 1963, op. cit., no *post facio* aditado à 2ª ed., pp. 107-8 e nota 43.

A lógica da mecanização individualista revela-se, portanto, evitada de simplismo e orientada num sentido estruturalmente conservador, que redundando na atribuição à minoria de uma importância absoluta, capaz de paralisar uma qualquer mudança ²¹³.

Esta orientação traduz por outro lado uma leitura da realidade política marcada pelo universo institucional americano. A complexidade da estrutura federal estado-unidense revelou bem cedo a necessidade de se acautelarem os efeitos centrífugos das diversas tendências.

Espelho disso é o muito invocado artigo de *The Federalist* publicado sob o número 10 e atribuído a James MADISON. O que aí se reconhece é, no essencial, que todo o poder se agrupa em facções e que estas tendem a manifestar-se exclusivamente no seu próprio interesse. A solução é dificultar a afirmação do poder dessas minorias, daí se extraindo a justificação para a colocação de barreiras que impeçam a maioria de esmagar as diversas minorias e, reciprocamente, que impeçam qualquer grupo minoritário de assumir o estatuto de maioria que não respeite as outras minorias ²¹⁴. Embora isto traduza uma orientação corrente na filosofia política norte americana ²¹⁵, parece tratar-se de uma análise provocada pela complexidade do universo político num estado federal onde, por razões históricas, os grupos de interesse assumem grande importância. É forçado extrair daqui um apoio para a tese da maximização dos interesses materiais, pois que isso é transformar uma concepção do

²¹³ Neste sentido, cfr. BAUMOL, W. op. cit., p. 44.

²¹⁴ Cfr. *Federalist Papers*, trad., *O Federalista*, Hamilton, Madison e Jay, ed. Universidade de Brasília, 1984, n.º 10, “O Tamanho e a Diversidade da União como Obstáculo às Facções”, pp. 147 e segs., *maxime*, 150-51.

²¹⁵ Na verdade, parece corresponder à segunda versão tradicional apontada por BARRY, B., *Political Argument*, New York: Humanities Press, 1974, pp. 238-39.

poder numa concepção da motivação política. Em rigor o artigo de MADISON é uma útil lição sobre os problemas dos grupos cuja interpretação económica exige porém um rigor que se não confunde com os critérios demasiado lineares do interesse directo pessoal.

A crítica que vimos fazendo ao carácter excessivamente radicalizado da interpretação do papel da motivação material e, por extensão, do peso do individualismo, segue a linha aberta por SCHUMPETER ao afirmar a necessidade – e a possibilidade – de analisar logicamente a democracia por um modelo de traçado geral inspirado na economia mas sem esquecer nunca as especificidade do universo político, numa obra cujo pioneirismo não tem sido suficientemente reconhecido ²¹⁶.

Nestes termos, tanto em sentido positivo, como critério de interpretação de comportamentos, como em sentido normativo, como critério de alteração institucional, o racionalismo encarado em termos materiais é uma noção demasiado simplista para a análise do comportamento político. Há sem dúvida um forte elemento presente com essa orientação, mas parece forçado transformá-lo em critério único. O mercado concentra os interesses, de tal forma que a motivação racionalista orientada para a maximização material é plausível. Mas o dito mercado político incorpora outros valores que se manifestam por duas razões: por um lado, por definição, o facto de que se não trata de obter compensações materiais directas afasta esta lógica maximizadora; por outro lado a escolha política incorpora valores

²¹⁶ Cfr. *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit., p. 274, e nota 43, por exemplo. A omissão de referências a este trabalho, passe a excepção de DOWNS, op. cit., decorre talvez da diferença de perspectivas a este respeito. Num sentido semelhante ao de SCHUMPETER, a respeito da especificidade da política, vide WADE, “Political Economy, Problems with Paradigms”, op. cit., p. 12.

e conceitos específicos que, se bem que possam ser racionalmente maximizados – daí a utilidade última que reconhecemos à análise da escolha pública –, necessitam de uma especificação mais cuidada ²¹⁷.

Questão diferente, importa reconhecê-lo, é a de saber se tecnicamente é possível obter um padrão de comportamento dos eleitores capaz nomeadamente de ser modelado perante valores que são muito mais difíceis de apreender do que aqueles que até agora se têm considerado. Trata-se no entanto de um argumento que abre campo à ditadura metodológica micro-económica, à custa do realismo das hipóteses de trabalho, e que será em última análise desmentido pela análise empírica à qual se destina.

Nada disto obsta ao interesse suscitado pelo esforço da teoria da escolha pública. A cedência repetida a facilidades metodológicas, se não mesmo relevando de uma específica concepção normativa do mundo, precisam de ser remediadas por um esforço de aumento de conteúdo positivo dos modelos incorporando novas variáveis e dando às motivações especificamente económicas o lugar que lhes cabe, por forma a torná-los mais adequados à realidade ²¹⁸.

5.5.4. *Racionalidade e tipo ideal*

A terminar referiremos uma questão que parece essencial em todo o processo de análise da forma como a hipótese básica do comportamento se articula com a realidade política.

Qualquer tratado de economia ao referir esta hipótese – tal como todas as outras obras, cada vez mais numerosas

²¹⁷ Uma crítica modelar ao trabalho de BUCHANAN e TULLOCK é feita por BARRY, op. cit., pp. 279-85. Ver, também, pp. 299 e 312-16.

²¹⁸ E este o caminho proposto por SAMUELS, W., “Whither (Positive) Public Choice? One Reading” in: Wade, L., ed, *Political Economy*, op. cit., *passim, maxime*, 162-64.

fora do campo económico, que a incorporam – começa por relativizá-la. O sujeito racional não é o animal egoísta que resulta dos trabalhos de EDGEWORTH. Os desvios à regra são conhecidos e tidos por tecnicamente detectáveis.

No entanto o papel central reconhecido à hipótese permanece intocado e as aplicações práticas permanecem ligadas à ideia do uso rigoroso da maximização racionalista. Pareceria mais lógico estabelecer um caminho inverso: determinar os pontos óptimos e depois estabelecer as fugas a esse ideal e as suas causas. Genericamente, podemos dizer que os estudos sobre as restrições da concorrência tiveram esta origem e este objectivo.

O mesmo trabalho tem de ser realizado para todas as generalizações do modelo a outros campos, nomeadamente ao que nos ocupa.

Enquanto isso não surgirem continuarão a trocar-se argumentos a respeito de mecanismos que remontam a Marshall e, enquanto justificação, a Adam Smith. Parece haver aqui um mal entendido que consiste no seguinte.

A hipótese do comportamento racionalístico é fruto de uma enormíssima simplificação sobre as motivações concretas dos agentes económicos. Isto é algo diferente do tão atacado irrealismo. A tendência racionalista existe, mas é como que sublimada, concentrada, libertando-se de todas as “impurezas” motivacionais.

Este processo conduz a uma categoria genérica de hipóteses capazes de abarcar todas as situações. Tal delimitação é fruto, em boa parte, dos próprios imperativos de formalização a que o cruzamento científico com a matemática levou. A racionalidade, parece, conduzirá à opção pelos melhores preços de entre todos os possíveis no mercado, o que define o ponto mínimo à volta do qual as diferenças e perdas são calculáveis. Por natureza, esta formalização parece adequar-se mal às modificações qualitativas introduzidas no comportamento por motivações alheias a esta lógica básica.

Temos portanto uma hipótese central levada a uma espécie de estado puro através do afastamento dos elementos a ele alheios. O paradigma deste raciocínio é a hipótese de concorrência perfeita e os modelos de equilíbrio abstracto: motivações racionais, características tradicionais dos mercados de concorrência perfeita, ausência de externalidades e de interações... nada disto se passa na realidade, mas a força motriz, o elemento significativo presente em todas as manifestações da realidade analisada é retido, abstraindo dos elementos que o perturbam.

Há nas ciências sociais uma categoria cuja similitude parece notável, a dos tipos ideais de Max WEBER. Também aqui, para a sociologia, se trata de abstrair certos elementos presentes numa vasta classe de factos. Para WEBER, o sentido unívoco de qualquer facto com relevância social só era obtido por abstracção; quanto mais abstracto, mais afastado da realidade, fosse certo conceito, mais claramente significativo ele seria. O tipo ideal não descreve a realidade, sintetiza-a, concentra o seu interesse ²¹⁹.

Passa-se algo de semelhante na teoria económica com a hipótese de comportamento racionalista, o que o próprio Max WEBER reconheceu ao apontá-la como exemplo. Refira-se, no entanto, uma diferença fundamental: o conceito é essencialmente operativo, passível de aplicação e de análise concreta, enquanto que os tipos ideais, por seu turno sendo identificados a partir da realidade, tal como a teoria que nos ocupa, não voltam a ela, salvo como elemento de comparação.

Por força da sua própria natureza a hipótese da racionalidade maximizadora tem outro alcance. Numa situação concreta permite identificar um resultado teoricamente puro.

²¹⁹ Sobre os tipos ideais, vide a *Introdução Metodológica a Wirtschaft und Gesellschaft*, trad. castelhana, *Economia y Sociedad*, vol. I, pp. 1-20, *maxime* 18-20, México, F.C.E., 1t344.

O círculo fecha-se e surge o momento dedutivo, onde em sociologia há essencialmente indução.

É justamente esta faculdade de ir conformar o real que torna o conceito económico que nos ocupa infinitamente polémico.

Qual a consequência desta aproximação entre tipo ideal e comportamento racional? Essencialmente de que essa hipótese é, e tem de ser, abstracta. A sua lógica necessariamente limitada, é uma abstracção a partir de factos concretos; o alcance desta abstracção tem de ser fixado cuidadosamente, pois só a partir de elementos empíricos se pode determinar o que é que dela se verifica na prática.

Digamos então que, existe um tipo ideal de comportamento, que corresponde à pura lógica do mercado sem barreiras. Em certas condições esse tipo manifesta-se, na prática, através do seu resultado. Quer dizer, a sua significação útil surge plenamente pelo que podemos inferir que a predominância dos elementos motivadores que se orientam nesse sentido se estabelece. O tipo só é identificável na sua manifestação concreta porque permite as características da sua aparição. Determinados em teoria, por abstracção, os efeitos últimos do comportamento racionalista, é possível identificá-los na prática, através da manifestação de fenómenos que se traduzem no seu predomínio.

Mas é também possível identificar o seu oposto, isto é, situações em que a motivação seja radicalmente não racional ou não maximizadora. Facto que deve por sua vez ser tipificado da mesma forma.

Determinados estes elementos – e o ambicioso plano de transformar o raciocínio económico numa teoria de acção social humana não pode tornear a existência destas duas correntes opostas –, resta considerá-los na prática, por forma a identificar a conformação concreta da realidade. Correspondendo esses dois tipos a duas formas de motivação opostas, uma identificando o racionalismo com a maximização da

utilidade, reconduzindo-o portanto a uma ideia de eficácia, e outra incorporando na análise racional elementos altruísticos, ideológicos, éticos ou outros, seria possível construir tipos abstractos de motivação.

Confrontados com a prática, esses tipos identificariam a presença da motivação a que correspondem, assim surgindo uma vasta gama de variações entre a rigidez lógica utilitarista, num extremo, e o absoluto altruísmo noutro.

Se esta aplicação, como cremos, tem algum sentido ²²⁰, o problema da teoria do comportamento deve ser visto de forma a considerá-lo como abstracção necessária cuja aplicação positiva depende da fixação das suas condições intrínsecas de verificação, ou seja, de concretização do tipo ideal a que corresponde. Na ausência dessas condições a maximização é tendencial. Dado que enquanto tipo, esta motivação está presente, seja de forma remota ou não, em todas as decisões económicas, parece natural que todas elas o revelem de forma empírica, mas o que interessa, sobretudo em termos de modelização predictiva, é determinar as condições concretas de manifestação do tipo, ou seja, o conjunto de elementos expúrios que com ele interferem.

Neste sentido, em termos positivos, é necessária uma teoria do comportamento imperfeito face aos tipos referidos, pois é esse o mais frequente.

Em termos teóricos e em termos normativos é possível construir uma teoria ideal concebida para um domínio concreto, mas as hipóteses de partida não podem abandonar a realidade. Em todo o caso, sem a teorização do comportamento imperfeito, só se podem construir modelos teóricos

²²⁰ Ela é sugerida, de forma implícita, em certos passos do artigo de Daniel BELL, "Models and Reality in Economic Discourse" in Bell, D., - Krystal I., op. cit.; vejam-se as páginas 69-70 e 77. Significativamente este autor aponta a ausência duma teoria de comportamento do Estado.

que, confrontados com a prática revelam tão só uma tendência que, porque nessa mesma realidade existe necessariamente, é, de forma errada, tomada como uma manifestação do acerto da teoria. Esta comprovação, se existe, coloca-nos perante uma espécie de tautologia: porque os elementos básicos estão presentes na realidade o modelo reflete-os; mas na medida em que o modelo pressupõe a manifestação ideal desses elementos básicos presentes, ele não pode representar cabalmente uma realidade em que há outros vectores.

Parece haver, portanto, uma alternativa, consequência necessária do próprio sistema metodológico seguido, a de construir tipos igualmente rigorosos de comportamento maximizador e não maximizador e determinar os elementos da presença simultânea de ambos. Isto poria em confronto as diversas formas de racionalização possíveis e poderia eventualmente produzir resultados tão formalizáveis quanto os do modelo corrente,

A aplicação do modelo corrente, por seu turno, parece condenada à simplificação extrema e logo aos resultados mitigados que já conhecemos.

No campo específico da economia da política e do problema específico da escolha pública, estas observações parecem ter alguma utilidade. É justamente no campo político que motivações alternativas à racionalização maximizadora são frequentes. É também aí que as perturbações ao universo da concorrência são dominantes. O modelo de comportamento neo-clássico parece portanto mais limitado do que a regra e o seu carácter ideal reforça-se. Justamente por isso, os obstáculos práticos à sua demonstração são muitos.

5.6. *Conclusão*

A teoria da escolha pública incorpora um modelo central que consiste na aplicação da teoria do comportamento racionalista e maximizador ao comportamento político.

Em si mesmo, isto é apenas uma extensão metodológica. Só faz verdadeiro sentido, porém, se forem integra-

das as variadas consequências que essa extensão implica. O que tal permite é tratar o mercado e a actividade pública, seja ela legislativa, administrativa ou directamente económica, em termos paralelos.

Daqui decorre a necessidade de racionalizar também essas formas de decisão pública através da intervenção da teoria do comportamento racionalista, como meio de preencher o vazio quanto às motivações a que tradicionalmente esta esfera de decisão é votada.

O resultado é a aplicação dos postulados maximizadores ao desempenho político. Esta aplicação provoca, no entanto, importantíssimas reservas.

Em primeiro lugar elas surgem no que toca à definição dessa maximização. É preciso distinguir a motivação material dos restantes aspectos, e encontrar um papel para estes. Não o fazendo, os modelos da escolha pública limitam a sua própria necessidade de explicação empírica.

Esta limitação parece relevar de um problema concreto, a aplicação meramente analógica do raciocínio económico. Isto significa que se não encontrou qualquer lugar específico para a teoria económica na sua relação com a economia. Há uma aproximação possível entre ambas as formas lógicas, mas ela só é interpretável se se identificarem os elementos racionais existentes na motivação política e que estão para lá do lucro material. Ao limitar-se a uma analogia estreita, substanciada também na aplicação de modelos retirados, sem mais, da realidade económica, como o monopólio, a teoria segue um caminho mais fácil mas autolimita-se. Não admira pois que esses modelos resultem muito pouco produtivos.

Em última análise esta busca do caminho mais fácil traduz algum mal entendido entre aquilo que é uma hipótese de trabalho e a sua relação com o real: a hipótese é um tipo ideal afastado necessariamente da realidade. Por força da especificidade da análise económica esse tipo ideal produz resultados práticos, só que estes não estão à altura da

sua conceptualização pura. Esse modelo é necessariamente afastado da realidade, pelo que a sua aplicação tem de incorporar a possibilidade desse mesmo afastamento. Para o aproximar da realidade é necessário incluir outras motivações alternativas, que podem em si mesmas representar um outro tipo, capazes de identificar as causas dos desvios referidos. Sem essa inclusão a aplicação ao comportamento político do postulado do comportamento racionalizante e maximizador produz resultados limitados.

*Carlos Pinto Correia
Faculdade de Direito
Universidade Clássica de Lisboa*