

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 óptimo teórico que coincide com o óptimo de Pareto. A questão normativa, por seu turno, consiste em escolher um de entre os diversos óptimos 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 <sup>161</sup>. 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

---

<sup>161</sup> McRAE, 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 <sup>162</sup>. 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 <sup>163</sup>.

---

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

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