

Contrato e Bem Público: um Ponto de Vista Liberal Moderno*

Mauricio C. Coutinho**

Sumário: 1. Introdução; 2. Contrato, liberalismo clássico, Estado; 3. A economia política e o Estado: teoria do bem público, escolha pública e contratualismo; 4. Constituição e contrato; 5. Pontos controversos: racionalidade, igualdade e contrato; 6. O primado dos procedimentos: conclusões.

Palavras-chave: contrato; bem público; liberalismo.

Códigos JEL: B13 e H10.

O artigo procura utilizar o argumento econômico contratualista na formulação de uma lógica racional para o Estado. Partindo da teoria do bem público, de princípios gerais de escolha pública e, fundamentalmente, da “teoria da constituição”, o artigo tem por objetivo demonstrar que uma teoria econômica do Estado não pode prescindir do contratualismo. Por outro lado, ao repor as bases do argumento econômico liberal, de Adam Smith aos dias de hoje, mostra as implicações, requisitos e limites do liberalismo econômico moderno.

Aiming at the reconstruction of the rational (economic) foundations of the modern State, the paper digs into the public good theory, the public choice perspective and, specifically, Buchanan's “constitution theory”. Its purpose is to show that an economic theory of the State cannot avoid a contractarian stance. On the other hand, in recalling the basic arguments for the economic liberalism, from Adam Smith to our time, the paper shows the limits and the requirements of the modern liberal perspective.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é contribuir para as discussões correntes sobre o liberalismo econômico. No Brasil e no mundo essas discussões têm sido balizadas pelo horizonte das “reformas liberais”, um conjunto de políticas macroeconômicas e modificações institucionais nem sempre referidas à tradição intelectual do liberalismo. Por essa razão, considere de certa utilidade a retomada de noções – escolha, contrato, Estado, direito – que, por fazerem parte da tradição liberal clássica e moderna, podem contribuir para o entendimento

* *Artigo recebido em ago. 1996 e aprovado em jan. 1999.*

** *Do Instituto de Economia, Unicamp.*

do liberalismo econômico. Subsidiariamente, o artigo pode auxiliar na elaboração de um pano de fundo relevante para a avaliação das próprias “reformas liberais”.

O artigo utiliza conceitos usuais na teoria das finanças públicas e permanece fiel ao espírito da escolha pública por diversas razões. Em primeiro lugar, porque a escolha pública representa uma versão radical e conceitualmente pura de liberalismo econômico, orientada sobretudo por “primeiros princípios”. Disso decorre uma certa intransigência conceitual, especialmente útil na montagem de modelos destinados ao contraste com políticas concretas.

Em segundo lugar, a escolha pública é, antes de mais nada, uma teoria econômica da política. Por basear-se na noção samuelsoniana de bem público e assumir o critério paretiano de eficiência, ela é compatível com grande parte da tradição pós-pigouviana em finanças públicas e propicia uma comunicação direta com outros domínios da *welfare economics*. Dada a crescente incorporação das hipóteses microeconômicas de racionalidade pela sociologia e pela ciência política, a abordagem econômica também favorece o debate interdisciplinar.

Finalmente, a insistência na utilização de conceitos da escolha pública explica-se pela intenção de enfatizar a importância do contratualismo no pensamento econômico, antigo e moderno. Acredito que o liberalismo não prescinde de alguma modalidade de contratualismo. Mais ainda, considero o contratualismo não só o pano de fundo de algumas importantes contribuições da filosofia econômica contemporânea (Rawls, 1973; Coleman, 1988; Jasay, 1991), como também um guia eficaz para a análise de políticas concretas.¹ Na medida em que a escolha pública e, em particular, a teoria da elaboração constitucional representam o contratualismo econômico levado a seus limites, teríamos nela um arquétipo do argumento econômico liberal.

Após uma introdução sumária sobre o liberalismo clássico, o artigo estrutura-se em torno da seguinte questão: quais são os requisitos de uma teoria econômica do Estado, entendida como um conjunto de postulados e proposições destinados à construção de uma lógica racional (econômica) para a atividade econômica pública? Essa pergunta nos leva a uma retomada da teoria dos bens públicos tradicional e a uma exposição da “teoria da constituição”, o segmento da teoria da escolha pública voltada à formação de

¹ Como tentei mostrar em aplicações às finanças federativas e à previdência social. (Coutinho, 1997a, 1997b e 1997c).

normas. No nosso entendimento, com a “teoria da constituição” consuma-se a construção de uma teoria econômica do Estado.

O principal atrativo da “teoria da constituição” reside na ampla utilização da noção de contrato. Os contratos privados são a base de uma economia de trocas, mas podem ser, do mesmo modo, o ponto de partida das concepções liberais de Estado. Assim, o foco do artigo – a apresentação da “teoria da constituição” – transforma-se em um expediente para o desenvolvimento de uma argumentação liberal sobre o Estado, apoiada em conceitos usuais da teoria das finanças públicas e, portanto, compatível com as noções de eficiência e racionalidade da teoria econômica. Digressões laterais sobre as dificuldades na utilização do suposto de racionalidade instrumental na tomada de decisões sobre bens coletivos acabam por tocar em questões como voto e regimes de votação, especialmente significativas na escolha pública contemporânea.

2. Contrato, Liberalismo Clássico, Estado

Ninguém desconhece a relação existente entre a economia política e o liberalismo. Um dos produtos mais avançados da especulação filosófica do século XVIII, a economia política representou um projeto de explicação científica para o universo das relações econômicas de troca e, ao mesmo tempo, um libelo contra formas de regulamentação da atividade econômica contrárias às relações de produção modernas. Como frutos da filosofia do direito natural dos séculos XVI e XVII, não por acaso os sistemas econômicos decisivos na configuração da plataforma liberal (Hume, Smith) orbitaram em torno de noções – indivíduo, contrato, propriedade – que também deram sustentação às diversas expressões (Locke, Rousseau, Hobbes) do liberalismo político clássico.

Uma breve menção ao sistema smithiano servirá para dar maior nitidez à questão. Como se sabe, o maior feito de Smith foi a configuração de uma cosmologia humana, na qual se concilia o interesse individual com a ordem social. Nesse sistema, a economia é vista como a esfera da atividade humana em que a busca do interesse individual produz, além de progresso, ordem. A proposição de que a eliminação dos obstáculos administrativos (na forma de regulação estatal) favorece a iniciativa individual e o progresso das sociedades é o corolário do sistema de liberdade natural; entretanto, não se deve deixar de notar que o substrato jurídico-político subjaz ao pleno desenvolvimento da ordem mercantil. Um Estado que garanta a propriedade e a totalidade das

relações econômicas, vale dizer, que dê guarida e proteja os contratos privados, é o fundamento necessário das relações comerciais.

Na verdade, o *corpus* teórico do livro I da *Riqueza das nações* parte de um indivíduo dotado de um inato desejo pela melhoria das condições materiais, para daí derivar uma escala progressiva de operações – divisão do trabalho, especialização, troca –, que, apesar de induzidas pelo interesse, dão margem a uma estrutura de natureza social, só passível de difusão mediante o estabelecimento de uma rede de convenções sancionadas por força de império ou de lei. Entre as convenções estão o comércio, o dinheiro e os contratos em geral; a mais elementar das operações econômicas, a troca, é ao mesmo tempo a forma nuclear de contrato privado, pressupondo um sistema de direitos.

No afã de dar destaque às dimensões propriamente econômicas do sistema de liberdade natural, os economistas até recentemente conferiram pouca atenção ao ambiente jurídico-político do liberalismo econômico clássico.² Dois fenômenos independentes explicam esse relativo esquecimento. Em primeiro lugar, e no que se refere especificamente ao projeto smithiano, a digressão jurídico-política ocupa nele um lugar próprio. Nas *Lectures on jurisprudence*, a teoria jurídica da propriedade, ou a descrição dos “métodos pelos quais a propriedade é adquirida” (Smith, 1978:14), integra um painel de caráter histórico-indutivo que trata dos quatro estágios prototípicos da organização social – sociedades de caçadores, pastoris, agrícolas e comerciais –, baseado nas características econômicas das sociedades. A tradicional teoria das formas de governo (monarquia e república), por sua vez, é parte integrante das passagens sobre os direitos sociais e políticos do homem,³ que incluem uma ampla digressão sobre as origens do governo. De todo modo, nada indica que na *Riqueza das nações* Smith tenha abandonado a concepção de Estado e governo desenvolvida nas *Lectures on jurisprudence*. O mais razoável é admitir que a teoria da organização social subjacente ao sistema de economia política esteja especificada em passagens e contextos próprios, à margem da teoria econômica; vale dizer, a análise econômica não prescinde de uma visão mais ampla sobre política e instituições.

Em segundo e decisivo lugar, é necessário lembrar que o peso da argumentação liberal acabou por ser dirigido à esfera do comércio internacional,

² Com poucas exceções à regra até os anos 60. A mais notável delas é Viner (1927).

³ “Aqueles direitos que pertencem ao homem enquanto um membro da comunidade ou sociedade de homens”, distintos dos direitos que se referem ao “homem, meramente como homem” e ao “homem como membro da família” (Smith, 1978:200).

em especial nas primeiras décadas do século XIX. Na medida em que a luta pela derrubada de barreiras ao comércio, tema predileto da plataforma liberal, toma como principais protagonistas os Estados nacionais, privilegia atores não sujeitos a obrigações de natureza contratual ou, ao menos, às obrigações que são objeto do direito privado. Como se sabe, no plano das relações internacionais prevalecem os critérios de império, o que desloca para um plano secundário o contratualismo inerente às transações privadas.

A rigor, sob o manto amplo da “riqueza das nações” o liberalismo econômico clássico combina as duas ordens de questões, império e contrato. Na primeira, preponderam os interesses “nacionais”, entendidos como interesses dos Estados-nação, em sua relação com outros. Na outra, os interesses individuais são os fatores principais. Os interesses nacionais não colidem com os individuais e, ao contrário, ambos levam água para o moinho do bem-estar dos indivíduos e da coletividade e podem ser vistos como complementares. No entanto, apenas os segundos envolvem relações de propriedade e contratos, nessa medida remetendo ao cerne das relações contratuais privadas.

3. A Economia Política e o Estado: Teoria do Bem Público, Escolha Pública e Contratualismo

A transição da teoria do valor e dos preços clássica para a neoclássica não representou uma ruptura no que se refere à fundamentação contratualista. A troca – atividade econômica básica – é sempre uma operação entre proprietários, ou seja, uma relação entre livre-contratantes. A circulação mercantil pode ser entendida como uma cadeia de contratos garantidos por um ordenamento jurídico cuja regra mínima é a garantia de propriedade. As teorias dos preços, sejam quais forem, não têm por que colidir com a fundamentação contratualista que vem das origens dos sistemas de economia política.

Vale lembrar que essa associação entre o liberalismo econômico e o contrato, ainda assim, diz respeito antes de mais nada às relações econômicas privadas. Desde os primórdios, o liberalismo econômico foi sobretudo uma doutrina das relações econômicas privadas, tendo o ordenamento jurídico como um dado. As sucessivas alusões aos deveres do Estado, presentes nas obras de Petty, Smith e Ricardo, entre outros, não contradizem a natureza privada das relações econômicas e da temática econômica e devem ser entendidas como exortações dirigidas a um agente exógeno e soberano, visando à não-intervenção nos negócios privados. É exatamente esse o pano de fundo dos

celebrados capítulos tributários da *Riqueza das nações*: é possível encontrar neles argumentos racionais, baseados no princípio da utilidade, que lembram a moderna concepção de bem público, mas seria um exagero identificar aí uma fundamentação racional (econômica) para o pacto societário.⁴ Para Smith, o Estado (a sociedade política) é uma condição de existência da sociedade mercantil moderna.

A rigor, a elaboração de uma teoria *econômica* do Estado não fazia parte do projeto intelectual do liberalismo clássico. Se por teoria econômica do Estado entendermos um conjunto de postulados e proposições desenvolvidos dedutivamente, destinados à construção de uma lógica racional para a atividade econômica pública, veremos que ela é um fenômeno recente, associado ao desenvolvimento da teoria das finanças públicas. E mesmo nesse terreno é conveniente efetuar uma gradação lógico-histórica, pois a teoria das finanças públicas abrange um conjunto muito diversificado de entendimentos sobre as possibilidades de construção de uma teoria econômica do Estado.

Os textos dos precursores das finanças públicas (Mazzola, 1967; Edgeworth, 1967; Wicksell, 1967; Lindahl, 1967) representam uma tentativa limitada de aplicação do princípio da utilidade marginal e da lógica da racionalidade operativa à atividade orçamentária do governo. Eles contêm, por um lado, uma discussão sobre “tamanho do orçamento”, vale dizer, sobre o *mix* ótimo produção privada-produção governamental; por outro lado, aplicam o critério da utilidade marginal para especificar o sentido da tradicional, e até aquele momento imprecisa, noção de equidade contributiva. Pode-se dizer que essas contribuições pioneiras estão longe de apontar para uma teoria econômica do Estado, no sentido acima referido, pois não se propõem a definir as tarefas que competem ao poder público e muito menos a postular um fundamento racional (econômico) para a atividade estatal.

Mesmo a referência decisiva na constituição das finanças públicas modernas – a teoria dos bens públicos, tal como sistematizada por Samuelson na década de 50 – jamais foi formulada como uma teoria econômica do Estado. Apesar do impacto exercido na discussão econômica e política subsequentes, o propósito restrito de Samuelson foi o de estender as condições de otimização às situações em que a existência de bens de consumo coletivo (indivisíveis)

⁴ Muito ao contrário; no que se refere à filosofia política, Smith (como Hume) nem mesmo se alinhava ao contratualismo inglês. Sobre o significado dos capítulos tributários da *Riqueza das nações*, ver Coutinho (1995).

provoca falhas de mercado; vale dizer, em sua estrutura básica, a teoria dos bens públicos nada mais é do que um adendo às regras microeconômicas de equilíbrio alocativo, apoiado na *welfare economics*. Ao mostrar que em presença de bens cujas características técnicas são a indivisibilidade e o consumo coletivo, o mercado produz ineficiências alocativas só passíveis de serem contornadas pela provisão pública, a teoria do bem público proporciona uma *rationale* limitada para a atuação econômica do governo. Não chega a constituir uma teoria racional (econômica) do governo, por duas razões: não cruza a fronteira entre a simples determinação de um critério de eficiência alocativa e o estabelecimento de hipóteses sobre a oferta de bens públicos; não pretende ser o fundamento lógico da existência do Estado.

É destes dois pontos – oferta de bens públicos e lógica racional do Estado – que a teoria da escolha pública parte. A motivação da escolha pública foi, justamente, a insuficiência das explicações tradicionais para a atuação governamental, provocada pelo fato de as finanças públicas tradicionais tomarem a oferta de bens públicos como uma “decisão política”, ou seja, um dado. Por que não estender critérios econômicos (racionalidade operacional, individualismo metodológico) ao estudo das decisões governamentais, submetendo as decisões políticas a uma verdadeira análise econômica? (Buchanan, 1986a e 1986b).

Sem o objetivo de descrever sua trajetória intelectual, e nem mesmo de resumir suas principais conclusões, é importante ao menos referir a escolha pública a dois pontos. Em primeiro lugar, essa nova abordagem foi um dos subprodutos do quadro de descontentamento em relação ao “estatismo” supostamente implícito nas políticas econômicas keynesianas. De acordo com Buchanan, os principais resultados da política econômica do pós-guerra viriam a ser o Estado mastodôntico e os orçamentos deficitários. Para justificar a expansão do governo, os economistas keynesianos estariam sendo pródigos na aceitação da existência de falhas de mercado, e tímidos na verificação dos aspectos negativos de sua atuação, desse modo colocando um selo de aprovação sobre o crescimento da atividade estatal antes mesmo de procurar investigar seus determinantes. Não divergindo do arcabouço analítico da teoria dos bens públicos, a escolha pública propõe-se a modelar o comportamento do gasto governamental tendo por base a aplicação de supostos econômicos (racionais) à tomada de decisões políticas. Nesse exato sentido, trata-se de uma “teoria econômica da política” ou, como pretende Buchanan, de uma nova economia política, apoiada no individualismo metodológico.

O segundo ponto de referência é o renascimento da discussão sobre funções de bem-estar social, após as contribuições de Arrow (1951) e Black (1958) à análise da consistência dos regimes de votação. Essa é uma matéria que tem implicações especiais para a teoria das finanças públicas pois, por um lado, remete ao tradicional dilema wickselliano da regra de unanimidade *versus* fuga ao bem-estar paretiano (um dilema radicado nas distinções entre mecanismos de mercado e mecanismos políticos de decisão) e, por outro lado, oferece um campo comum de discussões a estudiosos de diversas áreas – economistas, sociólogos, historiadores – preocupados com matérias como processos eleitorais, representação política e organização burocrática de um modo geral. Não por acaso *The calculus of consent*, de Buchanan e Tullock (1963), um dos marcos inaugurais da escolha pública, veio a exercer um considerável impacto sobre as (e/ou a somar-se às) novas teorias da burocracia e dos regimes de votação e de representação política baseadas em argumentos econômicos, ou seja, as teorias da política que importaram da ciência econômica o individualismo metodológico e a hipótese de racionalidade.⁵

É bom destacar que os problemas envolvidos na utilização do individualismo metodológico como base para a racionalização da atividade política são imensos, não podendo ser ignorados. No entanto, acredito que a continuidade da argumentação sobre a teoria econômica do Estado possa prescindir, ao menos em um primeiro momento, do debate aberto de questões metodológicas,⁶ e concentrar-se em questões teóricas do campo das finanças públicas; mais propriamente, na teoria da elaboração constitucional, o segmento da escolha pública que representa uma espécie de limite intelectual do contratualismo econômico.

Se a perspectiva da escolha pública já é bastante ampla, abrindo as portas para a elaboração de hipóteses racionais sobre o gasto público, ou para a elaboração de uma teoria econômica das decisões governamentais envolvendo decisão (votação) e mecanismos de implementação (burocracia), sua consequência mais ousada parece ser a formulação de uma teoria econômica da formulação de leis – uma “teoria da constituição” – que abrange tanto a construção das “regras do jogo” (o ordenamento legal sobre o qual se formam as

⁵ Como, por exemplo, nos trabalhos pioneiros de Downs (1957) e Niskanen (1971). Um levantamento dos principais itens na agenda dessa vertente do liberalismo moderno pode ser encontrado em Przeworski (1990).

⁶ Para uma discussão restrita sobre individualismo metodológico e escolha política ver seção 5, adiante.

escolhas individuais e coletivas) quanto uma hipótese lógica para o contrato social. Como se pretende argumentar, com a teoria econômica da constituição teríamos afinal presentes todos os elementos de uma teoria econômica do Estado, no sentido aludido de uma lógica racional da atividade econômica coletiva.

4. Constituição e Contrato

A teoria econômica da ordem constitucional aplica os princípios tradicionais da microeconomia e da teoria das finanças públicas à dedução racional do Estado e do ordenamento legal. Em sua versão mais consistentemente contratualista, defendida por Buchanan (1975), acopla uma hipótese de contrato social de características hobbesianas a uma clara explicitação das vantagens econômicas proporcionadas pelo pacto político. De acordo com ela, os indivíduos concordam na formação de uma sociedade política porque desejam evitar as externalidades negativas produzidas pela ausência do direito. A renúncia à belicosidade e aos custos de proteção decorrentes traz vantagens econômicas para todos os envolvidos, malgrado as diferenças nas expectativas, nos gostos e na distribuição “natural” de ativos.

Afora uma especificação mais nítida das vantagens econômicas da vida na *polis*, possibilitada pela utilização da noção de externalidades,⁷ a grande diferença entre uma teoria econômica e as teorias políticas tradicionais do contrato social parece advir da incorporação da teoria dos bens públicos à concepção de contrato social. Na visão dos economistas, o Estado, além de resguardar direitos, possibilita a obtenção de uma posição de bem-estar individual e social superior, por meio da provisão de bens públicos. Para melhor explicitar a presença de duas dimensões no domínio do Estado, Buchanan cunhou a distinção entre o Estado protetor (aquele que protege a propriedade, mediante a imposição da lei previamente pactada) e o Estado produtivo (o que produz bens públicos). Um contrato constitucional completo abrange ambas as dimensões, contendo tanto os termos do sistema de direitos – pacto de desarmamento, direito de posse, conjunto de normas impondo limites à coerção estatal – quanto as regras para tomada de decisão na provisão de bens públicos.

⁷ Não por acaso a formulação pioneira de uma teoria econômica do contrato social (Baumol, 1967) apoiou-se inteiramente na noção de externalidades.

A existência de um acordo quanto aos critérios de votação para a provisão de bens públicos nunca elimina inteiramente o conflito entre interesse individual e ordem coletiva.⁸ Como se sabe, na ausência da regra de unanimidade, o Estado pode ferir o interesse individual ao prover bens públicos. A tributação significará uma transferência indevida de recursos sempre que houver diferenças entre o ônus tributário e a avaliação individual do bem público, isto é, quando a provisão de bens públicos impuser um benefício líquido negativo a alguém. Ora, a impossibilidade de se ter um Estado produtivo que opere por consenso faz com que a única garantia de estabilidade em um pacto social baseado em melhorias paretianas seja o acatamento a uma regra implícita, conforme a qual cada indivíduo contabilizará as vantagens de participar na vida social levando em consideração o benefício líquido do conjunto das atividades públicas produtivas. Caso contrário, pode configurar-se o caso de “exploração fiscal” pós-constitucional das minorias pelas majorias, incompatível com o critério de vantagens mútuas que é a base do contratualismo.⁹

É importante observar que a teoria econômica da constituição é fiel ao contratualismo a ponto de não apenas derivar a lei do livre concurso de interesses, como também de incorporar ao contrato original as regras para a provisão de bens públicos. Isso equivale a negar a possibilidade de que qualquer “função de bem-estar social” concebida externamente aos agentes possa representar um critério hábil para a provisão de bens públicos. O consentimento dos indivíduos é a base do pacto societário que, nessa concepção, representa fundamentalmente um código de procedimentos que assegura previsibilidade à vida econômica individual. Uma das marcas do contratualismo é justamente a prioridade dos procedimentos sobre os objetivos. Para o contratualismo econômico, a constituição de um sistema de direitos e as mudanças nele efetuadas são sempre um produto da barganha: em uma emulação do equilíbrio nas trocas privadas, a teoria econômica das leis assume que o equilíbrio constitucional será obtido quando os ganhos de comércio via mudanças na legislação estiverem esgotados.

A concepção contratualista pode ser tida como avessa a rupturas e descon- tinuidades no ordenamento jurídico pelo simples fato de derivar o contrato da

⁸ A disjunção entre bem-estar social e as posições individuais de equilíbrio é uma matéria trivial em finanças públicas, a partir do “equilíbrio de Lindahl”. A respeito, ver Buchanan & Flowers (1967).

⁹ Já a “exploração fiscal” das majorias pelas minorias é uma contradição nos termos, pois as majorias têm em tese os meios de evitá-la através do voto.

barganha. Conforme a modelagem das trocas, um novo ordenamento sempre dependerá do *status quo* anterior, ou seja, o resultado da barganha estará determinado também pelo estoque de ativos (direitos) previamente em mãos de cada indivíduo. Essa espécie de conservadorismo faz o contrato constitucional depender a todo momento de uma distribuição “natural” de direitos, que tanto pode ser entendida como aquela anterior à lei ou as relativas aos sucessivos acordos constitucionais com que as gerações se defrontam. Esse procedimento analítico elimina o delicado problema da separação radical entre a constituição do pacto originário e a obediência aos pactos estabelecidos, um conhecido calcanhar-de-aquiles do contratualismo. É como se a cada momento as pessoas se defrontassem com uma distribuição de direitos que pode ser reafirmada ou alterada, na dependência das vantagens mútuas existentes e dada a distribuição existente de direitos, que passa a ser entendida como a “natural”.

Vale enfatizar que a perspectiva constitucionalista reintrojeta o contratualismo no âmago das relações econômicas. A lógica da barganha, ou da livre contratação entre proprietários independentes, antes restrita ao mercado das trocas privadas, passa a ser estendida às trocas políticas (produção de bens públicos) e à própria definição dos direitos. Isso significa que, se a teoria das trocas antes apenas pressupunha direitos, agora ela própria, em conjunto com a teoria dos bens públicos, gera o ordenamento jurídico-institucional.

5. Pontos Controversos: Racionalidade, Igualdade e Contrato

Na medida em que uma adesão irrestrita ao individualismo metodológico e ao princípio da racionalidade operativa é o ponto de partida da escolha pública, ela se torna por definição suscetível a todas as objeções que podem ser feitas ao escopo restrito da noção de racionalidade assumida.¹⁰ A rigor, como mostrou Buchanan ao efetuar a defesa explícita da adoção da lógica contratualista da barganha como fundamento da teoria econômica, o que está em jogo é bem mais do que o projeto de estabelecimento de uma teoria econômica do fenômeno político: é uma opção metodológica em teoria econômica.

¹⁰ *Esse tem sido o núcleo dos comentários aos trabalhos de Buchanan efetuados por Antonio Maria da Silveira (1995a e 1995b). Uma crítica ampla às hipóteses metodológicas da teoria econômica (por extensão também aplicável à economia política liberal moderna) pode ser encontrada em Prado(1991).*

Anteriormente foi dito que, a despeito da pertinência de se submeter a teoria da escolha pública ao crivo dos critérios de racionalidade, o artigo passaria ao largo do debate propriamente metodológico. Ainda assim, e com o objetivo de nos atermos ao foco das relações entre política e economia, convém retomar um ponto mais restrito, que interessa tanto à teoria das finanças públicas quanto às diversas teorias sociológicas que se valem da noção de escolha individual e da modelagem da troca da microeconomia. Esse ponto pode ser introduzido por meio de uma interrogação: é lícito tomar o “homem econômico” como a base racional da sociabilidade política? Sem a intensão de fornecer uma resposta taxativa, acredito que algumas qualificações e observações laterais facilitam um encaminhamento produtivo e aberto a novas perspectivas.

Para iniciar, é importante distinguirmos dois problemas contidos na interrogação acima que, embora relacionados à temática do interesse individual, não são coincidentes. O primeiro diz respeito à aplicação estrita da racionalidade individual às pessoas, em suas funções sociais. Não resta dúvida de que burocratas, políticos, lobistas – os operadores dos interesses públicos – têm interesses próprios a serem considerados. Esses agentes não podem ser considerados meros executores de decisões externamente definidas, razão pela qual é sempre cabível introduzir seus interesses nas análises da oferta de serviços públicos. Feita essa admissão, não é possível deixar de referir as ações dos operadores políticos aos limites de suas funções: no papel de burocratas e representantes, os agentes têm de se reportar às regras institucionais que regulam os diversos desempenhos. Tais regras podem estar codificadas em um regimento administrativo estrito (é o caso dos burocratas), ou podem ser regras difusas de controle de representantes por representados, mas são sempre externas aos agentes e representam bem mais do que simples restrições à sua função-objetivo. Enfim, não se trata de desconsiderar a existência dos interesses individuais ou corporativos dos agentes, nem sua influência sobre o resultado efetivo das ações governamentais, senão, no limite, de admitir que burocratas e políticos também são “funcionários”, ou seja, personagens que, com maior ou menor flexibilidade, têm que se reportar a papéis.

Já na definição desses papéis, a racionalidade individual adquire uma grande relevância. Quando passamos à análise da escolha de objetivos sociais, retornamos ao indivíduo e a um plano em que a metodologia da barganha e o critério do interesse – a ótica do contrato, em suma – parecem oferecer uma

forma genérica e satisfatória de racionalidade, ressalvada a natureza especial e muitas vezes ambígua das escolhas eleitorais. Como se sabe, o voto é mediado por sistemas simbólicos de fidelidades e expectativas, envolvendo um complexo mecanismo que nem sempre permite que as políticas efetuadas guardem relação de transparência com as opções eleitorais; em outras palavras, muitas vezes não são transparentes as conexões entre voto e políticas decorrentes. Isso significa que o fenômeno da representação quase nunca é redutível aos modelos simplificados de escolha utilizados nas discussões sobre determinação orçamentária ou formulação de leis, já que, de fato, a racionalidade econômica da troca é necessariamente restrita.

Porém, se a ressalva anterior encarece a importância de análises multidimensionais da representação, não nos leva a deixar de admitir que o sistema de voto torna-se suscetível à lógica da racionalidade individual porque repousa, em última análise, no indivíduo. No limite, quem escolhe é o eleitor, a partir de sua escala de preferências. Nem por serem influenciadas por um complexo sistema de fidelidades e regras operacionais, típicos do fenômeno da representação, as escolhas deixam de ser individuais.

Deve-se observar que a modalidade de racionalidade individual adotada pelas teorias econômicas da escolha política só é relevante na vigência de sistemas democráticos baseados no voto universal (um homem, um voto). Para efeitos da análise, as tomadas de decisões sobre a provisão de bens públicos e sobre a formação do pacto societário têm como suposto o regime do voto universal, que é o único a efetuar uma transmissão entre escolha individual e resultados sociais atendendo a uma igualdade de princípio entre os eleitores, o que emula os modelos econômicos de escolha. Isso significa que, por mais que a visão contratualista pareça levar a uma abordagem ingênua da política, ao ignorar classes, grupos de pressão, mecanismos de representação etc., ela acaba sendo validada por um mecanismo – a votação universal – que, de certo modo, consegue transformar metaentidades sociais (Estado, políticas) em um produto da ação individual.

Uma argumentação semelhante pode ser aplicada à concepção de igualdade. É desnecessário enfatizar que a igualdade entre os indivíduos assumida pela economia política é uma igualdade de direitos, a mesma relação presumida pelo intercâmbio mercantil. Por detrás dessa simetria conceitual entre as partes, em suas condições de proprietários, prevalece uma irrestrita desigualdade de posses, preferências e expectativas, sem a qual, aliás, não haveria o que trocar, nem o que pactuar politicamente.

São bem conhecidas as críticas à concepção de igualdade calcada no intercâmbio mercantil. Para não irmos mais longe em uma matéria explorada à exaustão por Marx, digamos que o que está em jogo é a utilização ou não da noção de poder pelos sistemas de economia política. O poder implica a identificação de assimetrias primárias por detrás das relações de troca.¹¹ No entanto, por maior que seja a tentação de estendermos à esfera do Estado e da política uma concepção de poder e desigualdade amparada na situação efetiva (e não-formal) dos indivíduos, incluindo na cena política as desigualdades reais que parecem inerentes a ela, não se pode deixar de reconhecer que os regimes de representação baseados no voto universal acabam por realizar uma certa simetria social. Na esfera da representação política, independentemente de riqueza ou poder econômico, cada eleitor vale o mesmo. No limite, os indivíduos decidem, com seus votos, a natureza das políticas. Essa é uma questão que não possuía o menor sentido nos quadros do liberalismo dos séculos XVIII e XIX, mas que se tornou uma peça-chave nos regimes de representação por voto universal. Graças ao mecanismo eleitoral, as análises do Estado que tomam por referência grupos, classes, estamentos e ideologias, não deslocam o papel do interesse individual. Por maior que seja a relevância dessas análises para o entendimento da formação da subjetividade, elas não eliminam o papel de célula de referência para a ação social desempenhado pelo indivíduo. Em decorrência, os regimes de voto revigoram o contratualismo inerente às teorias da ação política baseadas na escolha individual e dão uma nova vitalidade às análises econômicas da política.

Curiosamente, a existência de regimes de votação universal também revigora a relevância do critério paretiano de eficiência. Parece paradoxal relacionar a eficiência paretiana à igualdade de direitos pressuposta pelo contratualismo econômico moderno, já que, como se sabe, os teoremas da economia do bem-estar propõem a existência de uma total disjunção entre eficiência e igualdade.¹² A teoria econômica da constituição, contudo, formula uma possibilidade de conciliação entre diminuição da desigualdade e bem-estar paretiano, mediante uma utilização bastante ousada da noção de externalidade.

¹¹ Sintomaticamente, Buchanan recusa de modo explícito qualquer enfoque das relações sociais baseado em poder, porque isto implicaria ficar restrito a ganhos e perdas, em um jogo de soma zero. Para ele, "em um sentido muito efetivo (...) a ação política é vista essencialmente como um meio através do qual o 'poder' de todos os participantes pode ser aumentado, se definirmos 'poder' como a capacidade de comandar coisas que são desejadas pelo homem" (Buchanan & Tullock, 1963:23).

¹² Para um apanhado sobre os teoremas da economia do bem-estar, ver Stiglitz (1994).

Conforme Buchanan (1975), todas as partes podem convir em um rearranjo do sistema de direitos que signifique transferências de renda, bastando para tanto que o afastamento do risco da disrupção estimulada pela desigualdade de posses seja entendido como um ganho econômico pelos agentes. O desarmamento temporário trazido pela redistribuição de direitos produzirá uma situação Pareto-superior para todos, se as expectativas indicarem um alto risco de conflito e externalidades negativas elevadas em presença de conflito.

6. O Primado dos Procedimentos: Conclusões

O artigo procurou utilizar os instrumentos da teoria das finanças públicas e destacar a importância dos critérios de escolha coletiva nas discussões correntes sobre Estado e economia, chegando a três resultados principais. Em primeiro lugar, a constatação de que um ponto decisivo para a abordagem contemporânea do Estado é o reconhecimento do voto universal como o instrumento específico de escolha pública. A retomada da visão contratualista pela moderna teoria econômica do Estado baseia-se inteiramente na escolha por votação. O voto representa o instrumento de afirmação das preferências individuais em circunstâncias em que as escolhas são obrigatoriamente coletivas. Embora a votação emule o mecanismo microeconômico de trocas privadas, seu resultado pode implicar uma situação Pareto-inferior, devido à falta de identidade entre as condições individuais e coletivas de equilíbrio. Portanto, na impossibilidade de se operar por consenso, uma certa estabilidade na ordem social depende de um uso restrito (e sempre problemático) dos critérios de maioria, tanto quanto do voto universal.

Em regimes políticos de representação a questão dos regimes de votação é ainda mais complexa, porque temos pelo menos duas instâncias decisórias distintas: na primeira, os indivíduos escolhem seus representantes; na segunda os representantes deliberam em nome dos eleitores. A deliberação através de representantes envolve diversos problemas de *agency* não tratados neste artigo. Mais ainda, fatores como as interseções interjurisdicionais, a existência de pacotes mistos de propostas e a falta de clareza sobre as decisões a serem tomadas podem turvar a relação entre as decisões políticas finais e as escolhas primárias dos eleitores. Isso equivale a dizer que, havendo representação, a linha de transmissão entre decisões individuais e resultados políticos é interrompida por diversas mediações. Nessas circunstâncias, pode ser difícil sustentar que as escolhas coletivas são inteiramente redutíveis à racionalidade

econômica. Ainda assim, é importante destacar que o princípio do voto universal na composição da assembléia de representantes é inalienável. Esse é o requisito mínimo para que se possa falar em política como contrato e, portanto, em políticas liberais. “Reformas liberais” sem que na raiz da representação esteja o voto universal não são liberais.

A segunda conclusão diz respeito à função de bem-estar social. Ao contratualismo interessa menos a natureza da função de bem-estar social do que a maneira pela qual ela é constituída. As decisões políticas “corretas” são, por definição, as que decorrem do livre intercâmbio entre as partes, ou seja, dos procedimentos aceitos de escolha coletiva. Essa concepção estabelece uma nítida primazia dos procedimentos sobre o resultado, abrangendo tanto as questões orçamentárias correntes (provisão de bens públicos) quanto a definição do direito. Um dos aspectos mais notáveis do liberalismo é justamente essa atenção aos procedimentos, decorrente do contratualismo, razão pela qual nada é mais estranho ao seu espírito do que a especificação de um pacote pré-confeccionado de “políticas liberais”. O teste liberal são os procedimentos de escolha social.

A conclusão final ressalta a importância das questões econômicas e, por extensão, da abordagem econômica nas discussões sobre Estado e sociedade. Vale lembrar que a diferença sensível entre a moderna economia política liberal e o liberalismo econômico clássico reside na preocupação com a legitimidade da atuação estatal, dado o amplo espaço ocupado na vida moderna pela produção de bens coletivos, inclusive o direito. Nesse quadro, é natural que o liberalismo econômico moderno tenha de conter, sobretudo, uma teoria do Estado ou da ação política, vale dizer, uma teoria comprometida com a conciliação entre o interesse individual e a imensa esfera da vida social em que predominam os contratos políticos.

Afora trazer à tona as questões econômicas, a grande contribuição da *rationale* das finanças públicas ao entendimento dos contratos políticos é a utilização do contraste – típico na teoria econômica – entre as “regras do jogo” (os critérios de decisão existentes) e as condições de eficiência. São as condições paretianas de eficiência que permitem a combinação entre o primado da escolha e a possibilidade de produção de bens públicos, em uma nova versão do tradicional dilema político da conciliação entre liberdade individual e vida social. Em termos resumidos, a teoria dos bens públicos formula os argumentos econômicos para o “Estado produtivo”, enquanto a noção de

externalidades permite uma especificação dos ganhos e perdas impostos pela ação de terceiros; já o critério paretiano de eficiência representa uma proteção para os direitos dos indivíduos em face da coletividade. Como se vê, a economia política contratualista vale-se de argumentos econômicos para proporcionar uma explicação liberal para a vida social moderna.

Referências Bibliográficas

Arrow, K. *Social choice and individual values*. New York, J. Wiley and Sons, 1951.

Baumol, W. *Welfare economics and the theory of the State*. [1952]. London, G. Bell & Sons, 1967.

Black, D. *The theory of committees and elections*. Cambridge University Press, 1958.

Buchanan, J. *The limits of liberty – between anarchy and Leviathan*. Chicago, University of Chicago Press, 1975.

_____. Political economy. In: Buchanan, J. *Liberty, market and State – political economy in the 1980s*. Brighton, Wheatsheaf Books, 1986a.

_____. The public choice perspective. In: Buchanan, J. *Liberty, market and State – political economy in the 1980s*. Brighton, Wheatsheaf Books, 1986b.

_____ & Flowers. *The public finance. An introductory textbook*. Homewood, Irwin, 1967.

_____ & Tullock, G. *The calculus of consent – logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1963.

Coleman, J. *Markets, morals and the law*. Cambridge University Press, 1988.

Coutinho, M. *Tributação e gasto público em Smith*. Anpec, 1995.

_____. Finanças federativas: uma abordagem conceitual. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* 90, jan./abr. 1997a.

_____. Previdência pública e equidade intergeracional. Campinas, Unicamp, 1997b. mimeog.

_____. Um modelo de equilíbrio federativo. Campinas, Unicamp, 1997c. mimeog.

- Downs, A. *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row, 1957.
- Edgeworth, I. The pure theory of taxation. In: Musgrave, R. & Peacock, A. (eds.). *Classics in the theory of public finance*. London, Macmillan, 1967.
- Jasay, A. de. *Choice, contract, and consent: a restatement of liberalism*. London, IEA, 1991.
- Lindahl, E. Some controversial questions in the theory of taxation. In: Musgrave, R. & Peacock, A. (eds.). *Classics in the theory of public finance*. London, Macmillan, 1967.
- Mazzola, U. The formation of the prices of public goods. In: Musgrave, R. & Peacock, A. (eds.). *Classics in the theory of public finance*. London, Macmillan, 1967.
- Musgrave, R. Public goods. In: Brown & Solow (eds.). *Paul Samuelson and modern economic theory*. New York, McGraw-Hill, 1983.
- Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971.
- Prado, E. *A economia como ciência*. São Paulo, IPE-USP, 1991.
- Przeworski, A. *The State and the economy under capitalism*. London, Harwood, 1990.
- Rawls, J. *A theory of justice*. Oxford, Oxford University Press, 1973.
- Samuelson, P. Pure theory of public expenditures and taxation. *Review of Economics and Statistics*, Nov. 1954.
- _____. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditures. *Review of Economics and Statistics*, Nov. 1955.
- Silveira, A. M. A perspectiva da escolha pública e a tendência institucionalista de Knight. Rio de Janeiro, FGV, 1995a. (Ensaio Econômico EPGE, 268.)
- _____. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema das revoluções científicas. Rio de Janeiro, FGV, 1995b. (Ensaio Econômico EPGE, 267.)
- Smith, A. *Lectures on jurisprudence*. Oxford, Oxford University Press, 1978.
- Stiglitz, J. *Whither socialism*. Cambridge, MIT Press, 1994.

Viner, J. Adam Smith and laissez-faire. *Journal of Political Economy*, 35, 1927.

Wicksell, K. A new principle of just taxation. In: Musgrave, R. & Peacock, A. (eds.). *Classics in the theory of public finance*. London, Macmillan, 1967.