

# NOTAS ECONÓMICAS

NÚMERO 6/Dezembro'95/ PREÇO 1.500\$00/ISSN:0872-4733

6

**GIACOMO BECATTINI / ENZO RULLANI** SISTEMA LOCAL E MERCADO GLOBAL

**ANTONIO VÁZQUEZ-BARQUERO** EVOLUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA REGIONAL

**ANTÓNIO BRANDÃO / ADELINO FORTUNATO** CONCORRÊNCIA MULTIMERCADOS E COMÉRCIO INTERNACIONAL

**MARIA CLARA MURTEIRA** TEORIA DO CICLO DE VIDA E FINANCIAMENTO DAS REFORMAS

**DESMOND McNEILL** ECONOMIC APPROACHES TO THE STUDY OF CONSUMPTION

**JOSÉ REIS** ECONOMIA CONSTITUCIONAL, ESTADO E INSTITUIÇÕES

**JOÃO CRAVINHO** INFLAÇÃO, ESTABILIDADE CAMBIAL E POLÍTICA MONETÁRIA

**DOUTORAMENTO HONORIS CAUSA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## A Economia Constitucional: o Estado e as instituições na visão de um individualista radical (J. Buchanan) \*

José Reis Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Centro de Estudos Sociais

resumo

résumé / abstract

**Este texto enquadra-se nos interesses do autor pelo Estado e pelo lugar que a economia lhe tem reservado enquanto objecto de análise. Mas o seu conteúdo é muito mais específico: centra-se na contribuição de J. Buchanan para a formulação do programa de investigação designado "economia constitucional". A marca deste autor é muito forte, pois a sua análise é individualista, subjectivista e deliberadamente conservadora. Mas a análise tem também o grau de sofisticação suficiente para que se assinalem temas interessantes como o das decisões individuais que conferem mandatos e delegações constitucionais ou o da noção que a esfera pública comporta complexas relações institucionais. É, pois, de alguns dos temas de uma obra atenta à importância das normas e das instituições que aqui se trata, salvaguardando sempre as fortes divergências com o rígido conteúdo doutrinário e ideológico da teoria.**

Ce texte exprime l'intérêt analytique de l'auteur pour le rôle de l'Etat et l'Etat comme un objet de l'analyse économique. Toutefois, son contenu est beaucoup plus spécifique: il se concentre sur la contribution de J. Buchanan dans la formulation du programme de recherche connu comme "l'économie constitutionnelle". L'empreinte laissée par cet auteur est très forte du fait de ses vues individualistes, subjectives et délibérément conservatrices. Mais son analyse a tout de même un degré de sophistication suffisant pour traiter de thèmes aussi intéressants que celui des décisions individuelles qui confèrent des mandats constitutionnels ou des délégations de pouvoir ou encore celui relatif à l'idée que la sphère publique comprend des relations institutionnelles complexes. L'auteur traite ici de questions présentées dans une œuvre relative à l'importance des normes et des institutions, en marquant toujours ses profondes divergences avec le contenu rigide, doctrinal et idéologique de la théorie.

This text expresses the author's analytical interest in the role of the state and the state as an object of economic analysis. Its content, however, is much more specific: it focusses on the contribution of J. Buchanan in the formulation of the research agenda known as "constitutional economics". The hallmark of this theorist is very strong due to his individualistic, subjective and deliberately conservative views. But his analysis also bears the required sophistication to address such stimulating subjects as individual decisions conferring constitutional mandates and delegations or the idea that the public sphere comprises institutional relationships. The author deals here with some of the issues present in a work concerned with the importance of norms and institutions, keeping always his strong divergencies regarding the rigid doctrinal and ideological content of the theory.

\* Quero agradecer a Paulo Trigo, do ISEG, os comentários que fez a uma versão inicial deste artigo. O mesmo é devido aos meus colegas do Secretariado de Redacção de *Notas Económicas*.



## 1. Introdução

As razões que me levaram a tratar a matéria deste artigo são fáceis de explicar. De certo modo, elas situam-se para lá do conteúdo do próprio texto, visto que o meu propósito é apenas tratar aqui aspectos que julgo convergentes com a temática mais terrena que constitui o núcleo central de uma pesquisa que tenho vindo a desenvolver sobre o Estado e as suas relações com a economia (incluindo, do ponto de vista empírico, uma análise da despesa pública). Como é óbvio que um projecto deste tipo exige uma incursão na teoria económica, para um encontro com questões teóricas essenciais, a minha ideia para este texto foi fixar uma dessas problemáticas, elegendo como tema de trabalho uma das visões que mais tem cultivado a discussão das relações entre os indivíduos e as instituições.

Certamente que não limito a esta linha de pensamento a relação de convergência de que falei acima. Mostrarei mesmo que não vejo grandes cumplicidades entre os meus pressupostos (e os meus itinerários) de investigação e as raízes profundas da perspectiva que aqui apresento. É por isso que tenho sobretudo em mente identificar um mosaico de contribuições, ligadas apenas por pontos de tangência, que superem a falta de uma subdisciplina, devidamente reconhecida nos núcleos duros da teoria económica, a que chamássemos *economia política do Estado*. Julgo que tal coisa não existe<sup>1</sup>, mas insisto na ideia de que existem problemáticas tangentes, capazes de balizarem um terreno de discussão. E elas são várias: a discussão sobre a escolha colectiva e a possibilidade de uma *função social de bem-estar* (K. Arrow, 1963, e A. Sen, 1970, representam-na muito bem); a questão do *conhecimento restrito* e da *racionalidade limitada* e o modo como se justifica a existência de organizações (de novo K. Arrow, 1974a e 1974b, e sobretudo H. Simon, 1982 e 1991); a tradição institucionalista americana (o velho institucionalismo de J. Commons ou C. Veblen)<sup>2</sup>; a economia dos custos de transacção e o novo institucionalismo (R. Coase, 1988 e 1994, e O. Williamson, 1975 e 1990, a meu ver, mais aquele do que este, e também D. North, 1990). E não vem ao caso, antes de continuar, referir, já fora da economia, as teorias do neocorporativismo (W. Streeck e Ph. Schmitter, 1985)<sup>3</sup>. Ou, nas visões alheias à economia dominante, a teoria da regulação e a análise económica das convenções (R. Boyer, 1994; A. Orléan, org., 1994) a que, no contexto deste artigo, podemos atribuir a designação de inovações recentes, passíveis de serem guardadas para outro tipo de tratamento do problema.

Uma vez explicado o contexto de investigação em que o situo, este artigo é, pois, e muito especificamente sobre a *economia constitucional*: uma abordagem que tem vindo a autonomizar-se da *teoria da escolha pública*, de que foi uma espécie de irmã gémea<sup>4</sup>, e que tem como seu principal cultor James Buchanan, prémio Nobel da Economia em 1986, que desde já apresento como um economista sofisticado, por vezes fascinante, irredutivelmente conservador, radicalmente individualista e hipersubjectivista. Um homem que é simultaneamente um adversário agressivo quer do keynesianismo, quer desses “economistas dos anos 80, ilhtrados em princípios básicos, que chamam à sua disciplina o mesmo nome que eu chamo à minha”, que se dedicam a “uma ciência sem objectivo nem significado” e cujos interesses residem

1 Não estou a referir, claro está, nem as questões mais específicas das finanças públicas e da tributação nem a aplicação da análise económica ao Estado. Neste último caso, seriam relevantes análises como as de Nicholas Barr (1993) ou Joseph Stiglitz *et al.* (1989), de que, contudo, não tratarei aqui. Também não vou tratar de questões como as da regulamentação da economia pelo Estado, aspecto que pode ser ilustrado por G. Stigler (1975).

2 Para uma apresentação do velho institucionalismo de J. Commons e C. Veblen, cf. M. Rutherford (1994) e W. Dugger (org.) (1989).

3 Os nomes de Wolfgang Streeck e Philippe C. Schmitter são aqui imagem de uma vasta literatura sobre o tema.

4 No ponto 5.3, ensaio uma rápida apresentação da escolha pública e de algumas diferenças preliminares que se podem estabelecer relativamente à economia constitucional.

apenas “nas propriedades puramente intelectuais dos modelos com que trabalham [...] numa terra de fantasia” (J. Buchanan, 1983: 12-13)<sup>5</sup>.

Quase que será desnecessário dizer que o meu reconhecimento deste autor e desta disciplina, é totalmente independente da minha adesão às suas teses. Por isso, não deixarei de tratar aqui alguns dos pontos das minhas discordâncias. O que também devo dizer é que este texto não é apenas fruto da penosa obrigação de fazer o trabalho todo que qualquer programa de investigação implica. É também uma intromissão numa área valiosa da teoria económica, uma área influente na formação do que podemos designar opinião pública económica, incluindo as versões mais vulgares do neo-liberalismo (que, evidentemente, não incluem a sofisticação da fonte originária). Porque se trata apenas de uma incursão através de um trilho preciso, não vem ao caso explicitar neste texto o modo como julgo que se pode construir um enquadramento teórico adequado e coerente para o meu problema de investigação. Deixo isso para outras oportunidades e para outras referências (J. Reis, 1995a; 1995b).

## 2. Processos Políticos e Estrutura Institucional

Independentemente do seu denso corpo teórico e do seu marcado significado político, a economia constitucional representa uma visão interessada na política (mais precisamente, nos processos políticos), no Estado e no facto de as sociedades ser organizarem à volta de uma intrincada e complexa estrutura institucional. Antes do modo como analisa a oferta de bens públicos e da teoria da burocracia em que faz assentar a sua leitura sobre a propensão dos Estados modernos para a ilegitimidade e expansão excessiva (campos que podemos considerar como especialmente apropriados pela escolha pública), esta perspectiva baseia-se numa teoria económica das constituições, que pode ser entendida como um procedimento induzido pela procura destinado a compreender como as preferências individuais podem ser amalgamadas para gerarem resultados colectivos. É uma noção contratualista, na busca das “razões das normas” que está em causa. Uma noção construída no ambiente de um cerrado debate contra o keynesianismo, contra o paradigma maximizador e contra a ideia de que haja escalas de valor externas, exógenas aos indivíduos, que constituam um padrão social ou colectivo pré-existente, perante o qual se avaliem as decisões individuais (uma função social de utilidade, por exemplo).

Os elementos constitutivos da economia constitucional são os indivíduos e o seu comportamento é totalmente subjectivista. Assim sendo, o problema básico é saber como é que preferências individuais necessariamente diferentes se reconciliam nas instituições políticas. Como não se admite que estas prefigurem os indivíduos (é obviamente o contrário que se pressupõe) e como não se julga que representam uma bitola social do que é certo ou justo, é a construção contratualista das instituições, por um lado, e a conformidade da sua acção com a fonte de legitimidade que as cria, por outro, que representam os campos principais da análise.

Como objecto específico, e seguindo a mesma lógica, o Estado tem para a economia constitucional dois planos principais de interesse: a autorização constitucional pela qual os indivíduos lhe atribuem papéis (questão para que concorre o cálculo dos indivíduos sobre a sua própria incerteza) e as formas como ele exerce a sua acção prática. A conjugação destas duas dimensões permite apontar para uma visão do Estado em que este é simultaneamente uma construção de indivíduos — de indivíduos conscientes dos limites que a incerteza lhes atribui — e um actor autoconsciente dos seus próprios interesses, que tende a reproduzir à revelia de quem o criou. Não é, portanto, um Estado-eunuco nem um decisor bondoso e tolerante aquele que encontramos nas teorias — é antes um Estado perverso, esse que os indivíduos criaram para tão rapidamente lhes escapar. A perversidade do Estado é a perversidade dos seus

<sup>5</sup> Apesar do se situar no campo estrito da moderna teoria económica, J. Buchanan (1991a: 86) cultiva, de facto, uma certa propensão iconoclasta, nomeadamente, quando se dirige a “todos aqueles cujo pensamento não ficou imunizado pelos labirintos da teoria económica moderna”.



agentes, funcionários e políticos que depressa descobrem que podem procurar obter renda, isto é, comportam-se como *rent seekers* (cf. ponto 5.2.).

Este entendimento do funcionamento efectivo da estrutura institucional que governa as economias assenta nas ferramentas económicas, mas partilha a sua visão acerca do Estado com outras perspectivas, designadamente, as que se produziram na ciência política a partir da perspectiva estatista, de que são exemplos os trabalhos de E. Nordelinger (1981) e J. Dearlove (1989). Trata-se de trabalhos que retomaram até à exaustão os argumentos da autonomia do Estado, da sua separação da sociedade e das divergências cumulativas entre as preferências estatais e as sociais. O mecanismo desta divergência assenta no facto simples de os funcionários e os políticos transformarem as suas próprias preferências (os seus interesses pessoais no poder e na auto-reprodução política) em políticas, razão pela qual o Estado não é senão o "paralelograma" dos interesses dos seus agentes.

### 3. A Escolha de Restrições: subjectivismo e individualismo radicais

A economia constitucional é uma subdisciplina (ou, mais adequadamente, um programa de investigação) que se distingue da economia convencional por dirigir a sua atenção analítica à escolha das restrições. Ao contrário desta última, que se concentra na escolha *dentro de restrições*, o campo da economia constitucional define-se no plano da estrutura institucional-constitucional e não se limita a considerar as combinações alternativas existentes, pois procura envolver-se no desenho das estruturas que possam ser criadas. Assume uma posição que designaria pós-utilitarista e remete a leitura da sociedade para questões não compagináveis com a arena estreita dos mercados. Além disso, esta perspectiva compromete-se com o problema das influências da incerteza nas decisões individuais, construindo uma teoria da delegação de competências (da autorização constitucional) dos cidadãos perante as instituições e originando aí uma justificação, muito transitória, da quase-legitimidade do Estado-providência. Uma justificação que rapidamente sucumbirá às relações íntimas que, apesar das diferenças que aponto, a economia constitucional mantém com a escolha pública.

Trata-se, além disso, de uma perspectiva assente numa matriz radicalmente política e conservadora. De facto, e apesar de se colocar no espaço das discussões e das alternativas societais, a economia constitucional tem, originariamente, uma profunda marca societal. É ultra individualista e não admite extensões do cálculo de escolha do individual para o colectivo. A formação das normas e das instituições que condicionam o comportamento das pessoas está no centro da análise, sabendo-se que elas são entendidas como variáveis sujeitas à avaliação deliberativa e à escolha explícita dos indivíduos.

O principal cultor da economia constitucional é James M. Buchanan, um economista conservador, criador, ainda nos anos cinquenta, de um movimento universitário agressivamente antikeynesiano e deliberadamente político, dirigido ao estudo da sociedade livre, especialmente conhecido com um dos fundadores da escola da escolha pública. O Prémio Nobel da Economia que lhe foi atribuído em 1986 representa, sem dúvida, a consagração por Estocolmo da dimensão académica do neo-liberalismo daquela década.

A fé individualista da leitura constitucional expressa-se directamente no pressuposto de que os indivíduos, de facto, escolhem as suas próprias restrições<sup>6</sup>, "pelo menos até um certo grau e dentro de certos limites".

6 Numa outra designação trata-se de "fechar" os sistemas em que se processam os comportamentos. Os sistemas são abertos quando se supõe que as restrições que balizam as decisões são dadas externamente, são exógenas. Os pressupostos de que, no mercado, a motivação económica é geral e que podem ocorrer falhas do mercado quando há uma divergência entre custos (produtos) sociais e custos (produtos) privados (o que formalmente é equivalente a uma externalidade), levaram à solução de Pigou de correcções através da regulamentação pública. Esta forma de "fechar" o sistema decorre de se pensar que os comportamentos individuais no mercado estão motivados exclusivamente por valores privados, negligenciando-se os efeitos

“Não se supõe apenas que o indivíduo autónomo existe: supõe-se que esse indivíduo é capaz de escolher entre várias alternativas de forma tão regular que permita descobrir uma racionalidade no seu comportamento” (J. Buchanan, 1991: 15).



O indivíduo que a teoria pressupõe é racional, autónomo, conhecedor perfeito das suas preferências e capaz de realizar todas as escolhas. Este individualismo metodológico é o primeiro elemento constitucional, a primeira restrição assumida pelo próprio programa de investigação. “Tal como em anteriores trabalhos meus, a minha metodologia continua a ser estritamente individualista” (J. Buchanan, 1991a: 88), adverte a propósito da discussão das interdependências interpessoais em economia. Esta escolha quer significar, como é corrente, que é possível definir a autonomia individual pela separação do indivíduo da comunidade e que é possível definir a acção colectiva a partir das avaliações individuais. Não se considera que a afirmação da influência recíproca entre as decisões individuais ou da existência de fontes supra-individuais de avaliação sejam um desafio a este postulado. E se estas últimas forem exemplificáveis pelo Estado (ou pela razão, ou pelo direito natural, ou por deuses) é claro que não é para aí que a economia constitucional dirige os seus interesses ou radica as suas explicações.

A escolha racional é o outro grande postulado da economia constitucional. A autonomia dos indivíduos expressa-se num conhecimento suficiente das suas preferências e na escolha adequada das alternativas<sup>7</sup>. O pressuposto estende-se aliás, como está bem de ver, à própria escolha das restrições (é essa a diferença básica do constitucionalismo). E essa escolha não comporta necessariamente uma decisão utilitarista, em função dos interesses objectivos e quantificáveis dos indivíduos, é apenas uma escolha ordinal<sup>8</sup>, capaz de decidir entre bens e males e de prever alguma coisa do comportamento dos outros.

Finalmente, a economia constitucional declara os seus fundamentos democráticos, que julgo mais apropriado designar a sua versão naturalista da democracia. Ela é democrática porque os postulados anteriores (autonomia individual e escolha racional) se aplicam a todas as pessoas, segundo pesos iguais. Autonomia individual, escolha racional e peso igual, os três fundamentos da teoria são, assim somados, a razão final para que não haja lugar para raciocínios autónomos sobre a acção colectiva, isto é, para “fontes extra-individuais de valores”. A escolha, a escolha racional, é sempre um procedimento radicalmente individual e, sobretudo, processual.

Por isso mesmo, não há nesta perspectiva lugar para a agregação macroeconómica (este passo simples bastaria, no entendimento do individualismo subjectivista, para lhe conferir características teleológicas). Do mesmo modo que “matemática adequada” é a teoria dos jogos e não os exercícios de maximização de funções-objectivo<sup>9</sup>.

Toda as questões relacionadas com a concepção do papel dos indivíduos e com a natureza do processo de escolha podem ser sintetizadas no entendimento que a economia política constitucional faz do óptimo de Pareto, que, como se sabe, é um *must* da economia convencional. A discussão proposta por J. Buchanan atravessa várias das suas obras, desde há muitos anos. Retenha-se, contudo, apenas a formulação presente em J. Buchanan (1987: 3-7) e sublinhe-se mais uma vez a extrema elegância e sofisticação da perspectiva oferecida. É sabido

sociais das suas acções. E, por isso, é declarada “arbitrária e não científica”, consistindo a alternativa no simples entendimento de que são os mesmos indivíduos que agem em ambos os lados (o privado e o social), não sendo, portanto, substituídos nas decisões políticas por “seres omniscientes” (J. Buchanan, 1972: 12 e 15).

7 O problema da comparabilidade interpessoal da utilidade é basicamente rejeitado. O contrário seria uma atitude teleológica sobre a economia. Por isso encara-se “o padrão que os indivíduos revelam nas suas escolhas como a informação fundamental para se determinar o que é ‘bom’ e o que é ‘mau’” (R. Tollison, 1972: 4). O que conduz a análise é “uma adaptação do modelo de Pareto-Wicksell”, com a sua condição de “base verdadeiramente constitutiva da mudança social”.

8 Este pressuposto é partilhado com a teoria moderna do bem-estar, que se baseia também na escolha ordinal.

9 A revolução metodológica que teve lugar na economia desde que Alfred Marshall escreveu os *Principles* levou a que o programa de investigação da disciplina se limitasse a “maximizar ou a otimizar soluções de acordo com as restrições impostas por necessidades, recursos e tecnologias específicas” (J. Buchanan, 1983: 12-13).



que a influência de Pareto tem a ver com a tentativa de dar objectividade científica às ciências sociais: concorreriam para isso a definição de óptimos e de eficiências. Um óptimo é uma situação em que qualquer mudança registada conduziria a que alguma pessoa ficasse pior do que antes estava. Desta definição resulta uma regra que declara que qualquer mudança social é desejável se daí resultar (1) que todos melhoram a sua situação, ou então (2) que alguém melhora a sua posição sem que ninguém fique pior do que estava antes da mudança. O problema que aqui surge é o seguinte: Buchanan afirma que esta regra é, em si mesma, uma proposta ética e elimina muito especificamente a necessidade de comparações interpessoais de utilidades; contudo, a economia de bem-estar assume generalizadamente a omnisciência do observador, visto que o economista se considera capaz de ler as funções de preferência individuais. Ou seja, pode distinguir um aumento de bem-estar independentemente do comportamento individual. Mas, para Buchanan (1987: 5),

“admitir essa omnisciência parece totalmente inaceitável. A utilidade só tem valor, ordinal ou cardinal, para quem toma a decisão. É uma grandeza de quantificação subjectiva”.

Quando o pressuposto da ignorância do economista substitui o da sua omnisciência resultam duas consequências: não é possível construir uma escala social de valores e a eficiência não pode ser definida independentemente para ser usada como um critério de avaliação da acção. É o que poderíamos chamar um economista subjectivista aquele que encontramos no final de tudo isto: o critério de eficiência que ele pode introduzir é, apenas, derivado da estimativa que ele próprio faz das escalas de valores dos outros indivíduos. O conceito adequado para a economia política é, por isso mesmo, o de “eficiência provável”. O comportamento do economista será, nestas condições, eticamente neutral, pois os seus resultados contêm explicitamente a indicação de que reflectem a escala de valores própria do grupo social de que o economista faz parte. Do mesmo modo, o economista, enquanto cientista, não está apto a fazer recomendações de políticas, ele está apenas apto a apresentar determinada política como uma hipótese provisória a sujeitar ao teste do comportamento dos indivíduos enquanto decisores colectivos. Se este comportamento originar um consenso, a hipótese revela-se adequada.

#### 4. Contratualismo, Incerteza e Autorização Constitucional: a teoria económica das constituições

Mas, aqui chegados, vale a pena sublinhar uma outra dimensão importante da economia constitucional: ela é individualista, radicalmente subjectivista, mas também contratualista. E, além disso, admite que os indivíduos estão sujeitos a incerteza e que podem tomar decisões para a prevenir. Quando assim é, podem ocorrer processos de delegação (de autorização constitucional), pelos quais as instituições assumem a vigilância ou prevenção em nome de quem não está seguro de controlar a sua situação futura. Este mandato constitucional é, justamente, uma escolha de restrições para os comportamentos e decisões individuais (eu escolho delegar ou não delegar a gestão da minha segurança social), que já vimos ser o objecto último da atenção analítica da economia constitucional. Nisto consiste *The Calculus of Consent*, o título de um livro de J. Buchanan e G. Tullock (1962).

A teoria económica das constituições consiste, assim, na explicação do modo como emergem, a um nível constitucional, as regras, as normas específicas que formam a decisão colectiva. Este é um dos sentidos precisos em que a problemática em causa é relevante para quem queira discutir o Estado e a formação da acção estatal na economia.

“A incerteza dum indivíduo racional sobre o ponto onde reside o seu interesse numa sequência ou num conjunto de actos leva-o a preferir, no seu próprio interesse, regras, compromissos ou constituições que pareçam ‘justas’, independentemente das eventuais consequências” (J. Buchanan 1991b: 35)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> É sabido como esta visão (nas suas várias dimensões, incluindo a do individualismo metodológico) tem afinidades com a de John Rawls e a sua teoria da justiça.

A preferência pelas regras ou normas é uma resposta à incerteza e, ao mesmo tempo, um elogio aos benefícios da cooperação. E é também uma afirmação de que o problema económico deve privilegiar a compreensão das interações (e não, por exemplo, da escassez, como resulta da “influência” de Robison Crusoe na economia), embora postulando que tais interações se fazem num mundo estruturado apenas por decisões intrinsecamente individuais, isto é, em que os efeitos das influências recíprocas se não manifestam e, por isso, os resultados da interdependência complexa entre actores não estão disponíveis como objecto de escolha (G. Brennan e J. Buchanan, 1985: 1).

Esta delegação, esta autorização constitucional, é a fonte de legitimidade do Estado-providência, que é um caso particular daquelas instituições que surgem das decisões de vigilância tomadas pelos indivíduos. Quer isto dizer que há

“argumentos justificativos a favor das instituições do Estado-providência, pelo menos em abstracto, e independentemente de quaisquer considerações prévias sobre a sua aplicação”; [...] “uma instituição é legitimada ou justificada, pelo menos conceptualmente, se aceitarmos que, em princípio, ela foi aprovada com base num contrato hipotético em que todos os indivíduos participam, mas onde ninguém consegue determinar exactamente o seu papel no funcionamento da referida instituição” (J. Buchanan, 1988: 10).

O contratualismo (a construção contratualista das instituições) é, pois, o resultado desta soma de duas parcelas: um acordo individual generalizado, mais um cálculo prévio sobre a incerteza e as vantagens da cooperação e da delegação. Mas o contrato é também o produto da existência em estado conceitualmente puro de indivíduos irredutivelmente individualistas, no sentido em que agem sempre como partes e nunca como sujeitos articulados com instituições e com a vida colectiva.

A economia constitucional baseia-se também numa forte oposição crítica ao “insuportável simplismo utilitarista” e ao entendimento da economia como um mecanismo funcionalista e teleológico que, baseado no pressuposto da existência de uma escala de utilidades separada dos indivíduos, forma um conhecimento prévio das funções de utilidade e preferência relativamente ao qual define situações óptimas. Trata-se, como já se referiu do paradigma maximizador que emergiu no final do século passado, especialmente sob a influência do mesmo autor (A. Marshall) que desde há duas décadas foi redescoberto como um observador fascinado pelos efeitos aglomerativos de nível local presentes nos chamados distritos industriais<sup>11</sup>.

Não significa isto, como de resto já se viu, que não haja um raciocínio utilitarista nos pressupostos da economia constitucional sobre os comportamentos individuais. O que acontece é que, no seu (repete-se) subjectivismo individualista radical, o contratualismo da economia constitucional não separa a utilidade dos indivíduos, isto é, dos processos e interações em que estes concretizam os seus comportamentos. Assim sendo, o processo de troca é, enquanto conceito, diferente do processo de escolha. No primeiro, as soluções são dadas aos indivíduos, eles não as escolhem, pois elas emergem de alternativas, tomadas pelos participantes separada e independentemente<sup>12</sup>. Por isso, a solução do processo de troca não é uma solução do problema da maximização. Só o seria se existisse um valor máximo agregado independente do processo de mercado pelo qual ele é achado: um valor social ou colectivo. Mas, segundo os pressupostos de base, tal coisa não existe. E o equilíbrio das interações da troca apenas significa a maximização do

“valor atribuído por cada um dos participantes, subjectiva e individualmente determinado, condicionado pelos benefícios inicialmente existentes e pelas preferências expressas por terceiros nessa relação” (J. Buchanan, 1989: 32).

11 É vasta a bibliografia sobre este tema. Em Portugal veja-se, por exemplo, J. Reis (1992).

12 Veja-se o que se disse sobre o óptimo de Pareto.





E é também porque a escolha não deve ser vista como monolítica, como se fosse feita por um único planeador<sup>13</sup>, que a atenção tem de se dirigir igualmente à escolha das estruturas e das alternativas institucionais, as quais, do mesmo modo, derivam das escolhas individuais.

A *economia-come-order* é, pelo que se disse, um entendimento substancialmente diferente da ideia de troca coordenada por valores estabelecidos externamente ao indivíduos e ao próprio processo de troca. Este último contém "atributos de justiça" e "é considerado mutuamente vantajoso". Isto é,

"a interpretação da economia como ordem depende fundamentalmente do acordo como critério de avaliação. Uma avaliação positiva do bem-estar é possível porque o acordo indica uma troca mutuamente desejada" (*idem*: 37-38).

É esta lógica que não deixa as situações de bem-estar estritamente dependentes do mercado, entendido ele próprio como mecanismo maximizador universal. Há várias situações possíveis, porque são possíveis todas as que os indivíduos mutuamente acordarem, dada a sua condição intrínseca de agentes, sujeitos criadores dos processos de decisão, e não simples objectos. Por isso, a economia política é uma ordem constitucional ampla, a que pertencem também as instituições:

"a economia política pode descrever-se como o conjunto das restrições ou estrutura dentro da qual os indivíduos actuam procurando atingir os seus objectivos pessoais" (*idem*: 40).

##### 5. Contrato e Estado: perversidade estatal, procura de renda e escolha pública

Como já se viu, na economia constitucional a subjectividade e a acção individual voluntarista conduzem rapidamente à ideia de contrato. É, pois, o contratualismo que está na base das escolhas institucionais<sup>14</sup>. No caso do Estado, é um cálculo sobre a incerteza e a necessidade de a prevenir que leva os indivíduos a estabelecer autorizações constitucionais, a conceder um mandato para que as instituições assumam a função de vigilância ou prevenção em nome de quem não está seguro de controlar a sua situação futura. Manifesta-se assim a ideia que diferencia a economia constitucional da economia ortodoxa, pois um mandato constitucional é, justamente, uma escolha de restrições, capacidade que é atribuída aos indivíduos autónomos. Esta autorização constitucional é a fonte de legitimidade do Estado-providência, que assim é justificado em abstracto. O que permite afirmar tal legitimidade é o facto de aquele acordo explícito existir. Esta condição, toda a raiz do processo contratualista, e ainda a própria formulação do princípio da legitimidade (em que, sistematicamente, distingue a razão abstracta das formas de realização e o conceito da prática) deixam supor de imediato que a captação do Estado pela "economia contratual" e a legitimidade que se lhe atribui são muito provisórias.

E, de facto, assim é. Aquilo que em J. Buchanan é uma elegante e sofisticada construção do constitucionalismo económico (em que as razões filosóficas de base são claramente explicitadas, não deixando meio termo entre concordar ou discordar, mas também não impedindo a quem as recusa o reconhecimento da elegância da proposta), torna-se rapidamente numa vulgar economia política do Estado-providência<sup>15</sup>. Porquê? Porque, antes dos desenvolvimentos mais

13 Se a comparação dos interesses dos indivíduos com uma escala exterior é transparente, ela tanto pode ser uma tarefa do mercado como de um planeador bem informado.

14 Não vem ao caso estabelecer aqui as relações com a perspectiva de J. Rawls (1972), mas é claro que elas existem.

15 A proposta de desmantelamento do Estado-providência proporciona também fortes perplexidades, pois ela ilustra as dimensões mais agrestes da teoria, como acontece, quando se afirma a superioridade de uma forma de organização da economia que não trate colectivamente problemas como o das pensões de reforma. A liquidação consistiria num acerto de contas com os contribuintes líquidos e os devedores líquidos da segurança social por forma a reduzir todas as gerações a uma situação igualitária e abandonar a gestão estatal que, por natureza, é intemporal (J. Buchanan, 1986: 178-185).



elaborados de uma teoria do Estado, o que encontramos é o argumento de que toda a forma de Estado a que tenha sido conferida qualquer autorização vai, na prática, desrespeitá-la, ultrapassando-a, visto que há uma exorbitação natural das instituições que gerem transferências para os cidadãos. Este argumento é sobretudo um preconceito. A convicção de que as instituições são incapazes de respeitar os limites, porque isso vai contra os incentivos da actividade política, são verdadeiras ideias de base do contratualismo quando procura raciocinar sobre a esfera institucional. É que quem executa as políticas de bem-estar são políticos normais, vulgares, cujos interesses autónomos não se compaginam com as manifestações de autonomia do indivíduo que está na base das interações que constroem a economia como ordem (abrindo-se aqui a contradição de, afinal, nem todos os indivíduos serem... verdadeiros indivíduos).

A vulgaridade dos argumentos de base está também no facto de (para além do que se estabelece sobre a actividade dos agentes estatais) a avaliação do papel do Estado no desenvolvimento de políticas sociais se iniciar com a tradicional comparação entre as perdas de bem-estar que as taxas marginais da fiscalidade impõem sobre os contribuintes (reduzindo o incentivo ao trabalho) e o não-ganho que isso gera nos beneficiários (de facto é também uma perda de bem-estar, visto que as transferências estatais geram aí, igualmente, um desincentivo ao trabalho). Estamos perante a conhecida argumentação retórica sobre a perversidade, a futilidade ou o perigo das políticas sociais que Albert Hirschman (1991) tão magistralmente desmontou e criticou. Como se chega sempre à conclusão de que qualquer forma de Estado que comporte transferências no quadro de programas sociais gera malefícios, a solução pode residir no recurso à ética<sup>16</sup>. O problema passa a consistir na reconstrução da velha ética do trabalho (J. Buchanan, 1988: 20) que a expansão excessiva do Estado minou (este seria, de resto, o grande efeito de longo prazo da centralidade estatal), coisa que não deixa de parecer complicada de realizar quando a redução do trabalho é o grande fenómeno societal do fim do século, em vista, nomeadamente, da revolução informacional e tecnológica. Isto é, quando o problema do progresso já não se pode relacionar, como A. Smith o fez, com a divisão do trabalho e essa divisão com a quantidade de trabalho que alargava o mercado. A *religião cívica* do liberalismo clássico é, de facto, um recurso duvidoso dos individualistas radicais.

Mas é claro que a apropriação analítica do Estado por esta corrente se desenvolve a partir da autonomização que é feita do aparelho do Estado e da construção dos interesses dos seus agentes. O Estado não é nem um agente de uma classe, nem uma simples relação social, nem o resultado de um consenso geral: é um corpo de funcionários interessado na sua reprodução política e, por isso, cioso de uma autonomia que não lhe foi atribuída originariamente. É isso que configura a escola da escolha pública e o princípio de procura de renda em que se faz assentar a racionalidade estatal.

### 5.1. Poder para transferir: Estado-providência e *churning state*

O problema da economia constitucional perante um Estado não-perverso começa com a dificuldade de construir uma teoria do poder para transferir simétrica da que se pode construir para o poder para tributar<sup>17</sup>. A dificuldade reside no facto de que

“se na argumentação se incluírem questões de ordem política, pode não ser possível justificar satisfatoriamente as instituições do Estado-providência” (J. Buchanan, 1988:12).

Sendo a explicação espantosa na sua leitura mais terrena, ela não deixa, evidentemente, de se ligar à coerência da teoria e, naturalmente, à sua radical incapacidade para apreender a vida social. Porque a própria possibilidade de explicar a função fiscal do Estado (a sua capacidade para cobrar impostos) estava dependente da hipótese, não menos espantosa, de se tratar de um Estado “sem autorização para efectuar transferências”.

16 O mesmo acontece quando está em causa compreender as interdependências reais da vida sócio-económica.

17 Essa dificuldade ilustra-a J. Buchanan (1988: 12) com a incapacidade de escrever o livro *Power to Transfer* que se deveria seguir ao *Power to Tax* que escreveu com Geoffrey Brennan.



A tentativa de J. Buchanan de encarar o problema do Estado que efectua transferências leva-o à tipificação, ideal, de duas formas deste Estado: o Estado-transferidor (*churning state*) e o Estado-providência. Na prática são duas formas que coexistem: mais precisamente, a prática levará a que a segunda se transforme inevitavelmente na primeira. Em abstracto, o que os distingue é que o Estado-providência tem uma quase-legitimidade (já referida) que o Estado-transferidor nunca tem. Isto é, este último executa pagamentos a grupos cuja existência resulta apenas de terem poder político para intervir no processo de decisão e para interagirem com os agentes do Estado, a quem, em troca, dão a garantia de que os manterão no poder (já veremos que é este o raciocínio básico da escolha pública). O Estado-providência, ao contrário, executaria essas transferências para grupos de cidadãos caracterizados por critérios objectivos, como o facto de serem idosos e necessitarem de especiais cuidados de saúde, ou de estarem no mais baixo escalão de rendimentos e necessitarem de uma reposição das condições mínimas de vida (trata-se, portanto, de questões de bem-estar). Mas aqui começa o problema: estes grupos são eleitoralmente pouco significativos e não bastam para garantir a permanência política dos agentes do Estado. Então, estes têm um incentivo para alargarem consideravelmente o leque de elegibilidade dos beneficiários das transferências, ultrapassando por certo a autorização inicial que lhes dava legitimidade. O caminho para a dependência da troca de bens políticos é, então, muito curto. Ficaria, assim, provado que qualquer autorização constitucional abre as portas à manipulação política. E, por isso, os modernos Estados-providência estarão para além da autorização constitucional que os fundou.

Sendo, portanto, a orgânica do Estado intrinsecamente perversa, convém sublinhar que a ideia fundamental na aplicação do contratualismo à formação da legitimidade de uma acção estatal redistributiva é, afinal, uma ideia sem conteúdo. Ela esgota-se (inicia-se e acaba) no simples facto de a vida social ser apenas a acção volitiva de indivíduos autónomos, cujo comportamento não se cristaliza em nada para além de eles próprios. Não se vê o que é que eles delegam, não se vê que eles sejam produtores de vida social.

## 5.2. Teoria da procura de renda

O conceito de procura de renda, que já antes identificámos como central à explicação da perversidade estatal, não nasce a propósito do Estado e dos seus agentes. Nasce sobretudo associado ao comércio internacional e atribui-se-lhe particular aplicação aos países em via de desenvolvimento e aos *malefícios* de que são portadores, quando comparados com a eficiência dos países centrais. Foi, de resto, uma conhecida especialista de economia internacional, A. Krueger (1980)<sup>18</sup>, que o criou e popularizou. Embora em teoria haja procura eficiente de renda (G. Tullock, 1980: 97-112), esta é, contudo, predominantemente aplicada a sociedades atrasadas (G. Tullock, 1984: 224-235). Ou, então, ao Estado, porque o que o conceito quer é

“descrever as actividades dos indivíduos que desperdiçam recursos quando pretendem obter transferências de riqueza sob a égide do Estado” (J. Buchanan *et al.*, orgs., 1980: ix).

Visto que, nos casos que aqui importam, uma renda é a parte de um pagamento a um detentor de recursos que excede o que esses recursos justificariam com um uso alternativo (é, portanto, um sobre-lucro para além do custo de oportunidade),

“a expressão procura de renda pretende descrever o comportamento em quadros institucionais onde os esforços individuais de maximização do valor não geram excedente social, mas desperdício”. E é assim porque, “quando as instituições trocam os mercados organizados por um certo caos da afectação política directa, a procura de renda torna-se um fenómeno social importante” (J. Buchanan, 1980: 4).

É o tamanho do Estado, isto é, a tendência para ultrapassar a condição de Estado mínimo, que gera o processo de procura de renda. A sua intervenção em lugar do mercado, ao originar diferentes possibilidades de acesso, está na base da disfunção, pois trata-se de procurar renda

<sup>18</sup> Este texto foi originalmente publicado em 1964.

sem benefícios sociais<sup>19</sup>: a procura de renda é um jogo de soma nula (G. Tullock: 1980: 16-36). Por isso,

“consientemente, as pessoas investem pouco para garantirem quer o direito inicial às oportunidades artificialmente escassas quer o direito à substituição dos anteriores detentores, à medida que estes vão sendo afastados das suas posições de privilégio” (idem: 9).

Claro que, para este autor, é possível uma afectação política sem procura de renda, mas isso obrigaria a que se regressasse à igualdade individual que só o mercado radicalmente atribui a todos. Ou que o Estado faça como o mercado e, pelo menos, gere a expectativa de que todos obterão o mesmo *pedaço* de renda que uma intervenção origina...

### 5.3. Escolha pública: o comportamento individual dos agentes do Estado

Faz algum sentido estabelecer uma distinção formal entre economia constitucional e escolha pública<sup>20</sup>, para assim sublinhar que aquela representa, por assim dizer, a primeira ordem de apreciação da vida política, visto que tem por objecto o modo como se estabelece a estrutura institucional (e legal) no quadro da qual se dão as interacções individuais. Está em causa, como vimos, a escolha das restrições para o exercício das competências de governo: os termos da delegação de direitos, os princípios de legitimidade e os seus limites, no sentido a que já se aludiu anteriormente. Já a segunda área é claramente pós-constitucional e é dentro dela que cabem as trocas políticas apreendidas por abordagens como a teoria do voto, a teoria da concorrência eleitoral e partidária e as teorias da burocracia.

A escolha pública é, pois, uma aplicação das ferramentas económicas (destas ferramentas económicas) à política, situando-se a meio caminho entre a economia e a ciência política, mas com a pretensão de ter significado uma revolução paradigmática, no sentido kuhiano. E o seu objectivo é muito preciso: oferecer uma perspectiva sobre as falhas do governo idêntica à que a economia de bem-estar oferece sobre as falhas do mercado. Neste sentido, ela representa uma visão da “política sem romantismo” (J. Buchanan, 1984a), isto é, uma visão céptica acerca do que os governos podem fazer. Declara-se, deste modo, como um instrumento mais positivo do que normativo, capaz de permitir um estudo comparativo das instituições sociais, visto que Estado e mercado, público e privado, passam a ser estudáveis através de “alternativas concebidas realistamente” (idem: 12). Por analogia, o Estado ocupa então o mesmo lugar analítico que o mercado, e onde estão, como participantes individuais, os compradores, os vendedores, os investidores, os produtores e os empresários encontramos agora

“o comportamento individual dos actores no sector governamental, isto é, o comportamento de pessoas nas diferentes qualidades de eleitores, candidatos ao governo, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos, agentes do governo (sempre funções de ‘escolha pública’) [...] relativamente aos diferentes resultados que se observam ou que podem vir a ser observados. A teoria da escolha pública procura fornecer uma interpretação, uma explicação da complexa interacção institucional do sector político” (idem: 13).

Dada a definição, é desnecessário sublinhar que a teoria se inscreve inteiramente no individualismo metodológico. Por razões de conveniente separação dos temas, mas também pelo estrutural atomismo do seu raciocínio, ela separa as motivações do lado da procura de bens e

19 Admite-se que haja procura de renda com benefícios sociais quando se está numa situação de monopólio e os recursos dos que entram no mercado são colocados directamente na produção, reconfigurando a situação inicial.

20 Noutros termos, pode dizer-se que a escolha pública é uma subdisciplina que, tal como o “direito e economia” (*law and economics*) e a “economia dos direitos de propriedade”, deriva da economia política entendida como uma construção assente no individualismo metodológico, no subjectivismo e na aplicação da teoria dos preços ao “mundo real”, isto é, à organização económica e ao mercado. Com um conjunto de perspectivas que incluem também as teorias da acção colectiva e do novo-institucionalismo, a escolha pública partilha a matriz comum do neo-utilitarismo.





serviços do Estado das do lado da oferta. Como se umas existissem sem as outras. As teorias do voto procuram explicar como é que se atingem decisões colectivas (como é que se forma a procura referida) e como é que se processa o comportamento das pessoas a quem estão atribuídos poderes de decisão. O teorema do eleitor médio, baseado no trabalho clássico de D. Black (1958) é um dado de base do raciocínio. Trata-se da demonstração de que, perante alternativas que impliquem uma oferta elevada (orçamentalmente dispendiosa) de bens e serviços públicos, uma oferta moderada e uma oferta baixa, a solução encontrada tende sempre a ser a média (a moderada), visto que quem decide (o eleitores ou os mandatados para o efeito) se repartirão entre as três opções e tenderão a convergir para a intermédia, dada a preocupação dos que desejam a elevada de evitar que seja escolhida a baixa e dado o correspondente raciocínio dos que pretendem a solução não dispendiosa (que procurarão sobretudo impedir a solução mais gastadora).

O problema esgotar-se-ia aqui se fosse admissível supor que a procura formada era passivamente satisfeita por quem estava dotado de uma autorização para o fazer, isto é, se a legitimidade conferida fosse escrupulosamente respeitada. Mas já se viu que não é isso que se admite. Pelo contrário, há desde logo que estabelecer que, em democracia representativa, é possível uma divergência de interesses entre os que representam e executam e os que mandatam e legitimam. A teoria da concorrência eleitoral procura estabelecer se é admissível um princípio da soberania do eleitor igual ao princípio da soberania do consumidor num mercado total concorrencial. Ora, a diferença que existe entre o mercado político e aquele suposto mercado económico é que, no primeiro, ao contrário do segundo, "há grupos de vencedores e vencidos que se excluem mutuamente" (J. Buchanan, 1984a: 19). Isto é, o mercado político não é um jogo de soma nula, uns (os vencedores) ganham tudo, outros (os vencidos) perdem tudo. As opções são mutuamente exclusivas, ou se é poder ou se é oposição. As decisões não se fazem na margem e não se convertem em soluções constituídas pela arbitragem entre ganhos e perdas.

A teoria da burocracia pretende ir mais além do que a divergência de interesses entre eleitores e eleitos, pretende ser um modelo de análise do comportamento dos que efectivamente gerem a oferta de bens e serviços públicos. Trata-se de explicar como é que se ultrapassa os limites da legitimidade, processo em que intervêm a capacidade dos agentes públicos para manipular a agenda e para modelar o governo como uma entidade dotada de poderes de monopólio, em vez de concorrência.

A convicção dos trabalhos da escola da escolha pública não é nada menos do que a seguinte:

"Os políticos e os agentes do governo são geralmente considerados pessoas iguais às outras, e a 'política' é entendida como um conjunto de acordos ou, se preferirem, um jogo em que intervêm múltiplos jogadores com objectivos muito diferentes em que os resultados obtidos podem não obedecer a nenhum padrão de coerência e de eficiência" (J. Buchanan, 1984a: 20).

Em conclusão, pode dizer-se que o seu pressuposto mais importante é a naturalização das relações de troca (que antecedem em significado qualquer outra relação social) e os seus instrumentos principais são os "instrumentos normais da optimização individual". Daí que, como sublinha P. Evans (1992: 143), "as relações de troca entre os titulares de cargos e apoiantes constituam a essência da acção do Estado".

A acção estatal assenta, assim, na gestão dos objectivos convergentes dos agentes do Estado e dos grupos de interesse que os apoiam. Os primeiros necessitam de apoio, que devem conservar perante a possibilidade de deslocação para outros, e os segundos necessitam de contrapartidas para esse apoio (recursos distribuídos pelos agentes públicos sob a forma de subsídios, empréstimos, empregos, contratos, provisão de bens e serviços ou limitações de mercado que os beneficiem, através do poder regulamentador do Estado). A criação de rendas é a consequência principal desta acção sempre perversa e a própria apropriação dessas rendas é

objecto da relação entre apoiantes e titulares de cargos. É, aliás, este processo, e não qualquer outro, que leva a uma valorização negativa do Estado e a propostas para a sua redução a limites mínimos. O julgamento acerca do Estado tem a ver com o facto de a criação de rendas conduzir à ineficiência económica, pois altos rendimentos provenientes de lucros improdutivos, como os que resultam das actividades artificialmente geradoras de rendas, levam a que as actividades efectivamente produtivas sejam pouco atractivas, e, assim, a eficiência e o dinamismo económico fiquem em causa. Não são, portanto, julgamentos políticos ou morais, aliás tão justificados relativamente a alguns Estados para os quais aquele mecanismo perverso de trocas é pertinente<sup>21</sup>, que dominam a lógica do argumento, dando-lhe capacidade selectiva: o que predomina é um raciocínio geral, que reduz as relações sociais a trocas, a trocas entre indivíduos, e lhes julga a eficiência.

#### **5.4. O Estado é dos cidadãos mas é perverso: Buchanan contra Pigou e Coase**

O raciocínio contratualista é, frequentemente, um raciocínio castigado pela necessidade de demonstração de que o Estado não precisa de ser concebido desligado dos cidadãos (são sempre os indivíduos que explicitamente o constituem, através de decisões unânimes) e pela inevitabilidade de declarar o Estado existente como intrinsecamente perverso, isto é, corruptível. Os passos das duas demonstrações estarão já minimamente ilustrados, mas há um interessante aspecto da discussão que surge quando J. Buchanan (1984b: 159-173) discute a tradição pigouviana, por um lado, e o famoso teorema da neutralidade da afectação de R. Coase<sup>22</sup>, por outro lado.

Estas duas contribuições, de natureza essencialmente diversa, podem ser consideradas duas pré-teorias económicas do Estado, no sentido em que não o tomando explicitamente como objecto, constroem, contudo, as premissas necessárias a uma dedução da sua lógica e natureza.

É sabido que a influência de Pigou na economia ("o mundo pós-pigouviano da política microeconómica") é dominado pela possível divergência entre custo (ou produto) privado e custo (ou produto) social. Trata-se de um raciocínio que, como também já vimos, é rejeitado pela economia constitucional. O sentido pigouviano do Estado é, através da fiscalidade, repor em termos socialmente correctos a comparação entre custos e rendimentos. O que quer significar que a intervenção estatal nas decisões microeconómicas tende a corrigir distorções e a contribuir para resultados que satisfaçam critérios de eficiência. A bondade desta acção resulta da capacidade para medir adequadamente custos sociais e benefícios sociais e para satisfazer as regras que, em função disso, foram estabelecidas. O agente estatal não é, portanto, um agente que maximize a situação de rentista potencial que a escola da escolha pública lhe atribui. Coisa que muito perturba J. Buchanan (1984b: 168-169), visto que este Estado é um Estado eunuco, não utilizador do "valor de renda dos direitos de decisão que lhe são conferidos": o burocrata, ou seja, o agente do governo é simultaneamente informado e incorruptível.

O teorema da neutralidade da afectação de R. Coase diz que em determinadas situações, quando os custos de transacção são nulos e os reflexos dos efeitos de rendimento são irrelevantes, os resultados da afectação derivam de acordos voluntariamente negociados e são invariantes perante diferentes situações de direitos de propriedade entre as partes. A maior parte da discussão sobre este teorema tem a ver, compreensivelmente, com os seus limites, isto é, com o que acontece no mundo real, que o próprio R. Coase entende como um mundo de custos de transacção positivos (é a explicitação desse facto que este prémio Nobel diz ter sido a tarefa

21 Segundo P. Evans (1992: 144) "Seria estupidez negar que a visão neo-utilitarista capta importantes aspectos do funcionamento da maioria dos Estados, talvez mesmo o aspecto principal do funcionamento de alguns Estados". Estão entre eles alguns dos Estados do Terceiro Mundo: o Zaire é apontado como "um caso exemplar de voragem" (*idem*: 149). Mas outros casos (Japão, Taiwan e Coreia) servem para mostrar como actuam os "Estados desenvolvimentistas", aqueles que promovem o desenvolvimento ao usar o excedente social criando perspectivas empresariais entre elites privadas e sugerindo o risco e a inovação.

22 Basicamente explicitado em R. Coase (1960).





da sua vida<sup>23</sup>). Mas o caminho de J. Buchanan para discutir o teorema é, justamente, o inverso. O que lhe importa é que R. Coase reconhece explicitamente que em certas circunstâncias as duas partes em qualquer interdependência económica potencial tendem para acordos voluntários e livremente negociados. De onde decorre imediatamente que, nas condições expostas, qualquer intervenção colectiva ou estatal conduz, ao contrário da pigouviana, a um afastamento da solução de eficiência. Para que esta seja a norma, e não a excepção, J. Buchanan propõe-se alargar a pertinência do teorema. O que, no caso, quer dizer que se deve demonstrar a sua aplicabilidade à escolha entre diferentes contextos institucionais. O problema põe-se assim porque a existência de limites institucionais dados era outra (podemos dizer, a terceira) das condições do teorema. Ora, como não seria de supor que R. Coase, homem reverencial a A. Smith, não quisesse discutir a questão das reformas institucionais — entendidas como alterações dos direitos de propriedade (*property rights*) —, haveria então que demonstrar que o pressuposto de acordos voluntários e livres entre indivíduos e a neutralidade do teorema também se devem manter quando há lugar a escolhas institucionais, isto é, a decisões constitucionais. Para que essas decisões sejam tomadas por decisão governamental é necessário, na lógica da teoria, que se abandone o pressuposto da unanimidade dos cidadãos perante a decisão, visto que ela procura melhorar a posição de um grupo de membros da comunidade que é menor do que a totalidade (relembre-se que, no contratualismo, a participação unânime numa decisão colectiva implica a presunção por todos os membros de que os custos da acção colectiva são, para si, menores que os benefícios). O que J. Buchanan quer demonstrar é que mesmo nesta situação o teorema da neutralidade mantém a sua validade, isto é, tendem a emergir resultados eficientes desde que a nova estrutura de direitos de propriedade seja reconhecida e as negociações livres se mantenham possíveis. Esta demonstração é, contudo, mortal para a concepção de Estado atribuída a R. Coase. Porque

"mesmo quando a pessoa que toma a decisão é escolhida no exterior, o teorema sugere que, depois da entrada do novo membro, qualquer alteração na atribuição de direitos entre os membros produz resultados de afectação idênticos" (J. Buchanan, 1984b: 168),

então o Estado coaseano também não é um maximizador de renda, ao contrário, ele age em nome do grupo social, separado dele, mas capaz de o beneficiar, isto é, de manter soluções de eficiência. Ora estas são duas conclusões insuportáveis para o contratualismo, como já verificámos repetidamente.

## 6. Conclusão

A natureza deste texto (essencialmente ele é a apresentação dos resultados de uma incursão num domínio da teoria económica) não impede que apresente algumas conclusões pessoais. Vou ordená-las tomando por referência o problema da minha própria investigação que indiquei no início: a questão do Estado e das lógicas da sua acção na economia.

A economia constitucional (mais esta do que a escolha pública, mantendo a distinção que introduzi no ponto 5.3.) oferece evidentes contributos para quem queira afirmar a importância das instituições no funcionamento da economia e, mais amplamente, para quem queira defender uma noção institucional do processo económico. Neste sentido, ela é mesmo um argumento de autoridade útil numa retórica de persuasão perante aqueles economistas que limitem a visão económica a uma mecânica técnica abstractamente formalizada. A propensão crítica e iconoclasta que antes sublinhei evidencia que estamos perante uma abordagem sofisticada e não perante tecnicidades vulgares.

Mas, além disso, encontramos na economia constitucional temáticas substantivas importantes. Quero sublinhar duas: a temática da incerteza e do contrato, por um lado, e a ideia de que há

23 Veja-se R. Coase (1994: 3-10). A propósito do percurso da obra de R. Coase, cf. O. Williamson e S. Winter (orgs.) (1993).

nas economias um intrincado institucional para entender. Esta última questão representa mesmo uma definição do objecto da economia política e, sobretudo, representa a convicção de que a ordem económica é construída por sujeitos activos e instituições actuantes.

Sublinhar a incerteza como problema inicial da vida económica e da construção de uma armadura institucional é revelar os limites das acções individuais, a necessidade de mecanismos supletivos e, portanto, a impossibilidade de uma economia seca, falha de soluções de irrigação colectiva.

É claro, contudo, que não se pode pôr a teoria a dizer mais do que aquilo que ela quer dizer. Ora, a frase anterior já denuncia uma visão que não cabe dentro da perspectiva constitucionalista. Do meu ponto de vista, isso é o resultado dos seus próprios defeitos. Julgo que eles são essencialmente três: o preconceito básico da perversidade das instituições que resultam de delegações constitucionais; a procura de renda como categoria fundamental para entender as motivações da acção estatal; a total negação de raciocínios colectivos ou sociais, reduzindo tudo a cálculos individuais.

No caso concreto do Estado, a economia constitucional e a escolha pública julgam-no capaz para o "mal", mas totalmente incapaz para o "bem". É isto que nos cria um problema e nos atribui uma tarefa: ousar uma avaliação, sem preconceitos e pela positiva, da acção do Estado nas suas relações com a economia.





### Referências Bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1963) *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press (1ª ed. 1951).
- Arrow, Kenneth (1974a) Limited Knowledge and Economic Analysis, *The American Economic Review*, 64, 1, 1-10.
- Arrow, Kenneth (1974b) *The Limits of Organization*, Nova Iorque e Londres, Norton.
- Barr, Nicholas (1993) *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press (1ª ed. 1987).
- Black, D. (1958) *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boyer, Robert (1994) Les Capitalismes vers le XXIème Siècle: Des Transformations Majeures en Quête de Théories (I), *Notas Económicas — Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 3, 8-37.
- Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M. (1985) *The Reason For Rules — Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1972) Toward Analysis of Closed Behavioral Systems in James Buchanan e Robert Tollison, *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. (1980) Rent Seeking and Profit Seeking in James M. Buchanan; Robert D. Tollison e Gordon Tullock (orgs.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. (1983) *The Political Economy — Retrospective of a Quarter Century*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Buchanan, James (1984a) Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications in James Buchanan e Robert Tollison (orgs.) *Theory of Public Choice (II)*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James (1984b) The Coase Theorem and the Theory of the State in James Buchanan e Robert Tollison (orgs.) *Theory of Public Choice (II)*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James (1986) *Liberty, Market and State — Political Economy in the 1980s*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- Buchanan, James (1987) *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*, College Station, Texas A&M University Press.
- Buchanan, James (1988) *The Political Economy of the Welfare State*, Estocolmo, The Industrial Institut for Economic and Social Research.
- Buchanan, James (1989) *Essays on the Political Economy*, Honolulu, University of Hawaii Press.
- Buchanan, James (1991a) *The Economics and the Ethics of Constitutional Order* Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James (1991b) *Constitutional Economics*, Oxford, Cambridge, Basil Blackwell.
- Buchanan, James; Tollison, Robert (1972) *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.



- Buchanan, James; Tollison, Robert (orgs.) (1984) *Theory of Public Choice (II)*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James M.; Tollison, Robert D.; Tullock, Gordon (orgs.) (1980) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.
- Buchanan, James; Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Coase, Ronald H. (1960) The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Coase, Ronald H. (1988) *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, Chicago University Press.
- Coase, Ronald H. (1994) *Essay on Economics and Economists*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press.
- Dearlove, John (1989) Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State, *Political Studies*, 37, 4, 521-539.
- Dugger, William M. (org.) (1989) *Radical Institutionalism – Contemporary Voices*, New York, Greenwood Press.
- Evans, Peter (1992) The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change in S. Haggard e R. Kaufman (orgs.) *The Politics of Structural Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1991) *The Rhetoric of Reaction — Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard, The Belknap Press.
- Krueger A. (1980) The Political Economy of the Rent-Seeking Society in James M. Buchanan; Robert D. Tollison e Gordon Tullock (orgs.) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.
- Nordelinger, Eric A. (1981) *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Londres, Harvard University Press.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Orléan, André (org.) (1994) *Analyse Economique des Conventions*, Paris, PUF.
- Rawls, John (1972) *A Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Reis, José (1992) *Os Espaços da Indústria — A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- Reis, José (1995a) O Estado e a Economia: A Despesa Pública em Portugal, *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, 53.
- Reis, José (1995b) O Estado e a Economia numa Época de Globalização, Conferência no III *Encuentro Internacional de Cultura Económica: A Economía Regional en el Nuevo Orden Internacional*, Córdoba.
- Rutherford, Malcolm (1994) *Institutions in Economics — The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1970) *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day.
- Simon, Herbert (1982) *Models of Bounded Rationality — Behavioral Economics and Business Organization*, Cambridge, Londres, The MIT Press.
- Simon, Herbert (1991) Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2, 25-44.



Stigler, George (1975) *The Citizen and the State — Essays on Regulation*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press.

Stiglitz, Joseph E. *et al.* (1989) *The Economic Role of the State*, Oxford, Cambridge, Basil Blackwell.

Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (orgs.) (1985) *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Londres, Sage.

Tollison, Robert D. (1972) *Involved Social Analysis in James Buchanan e Robert Tollison, Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Tullock, Gordon (1980) *Efficient Rent Seeking in James M. Buchanan; Robert D. Tollison e Gordon Tullock (orgs.) Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.

Tullock, Gordon (1984) *The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking, and the Rule of Law in James Buchanan e Robert Tollison (orgs.) Theory of Public Choice (II)*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications — A Study in the Economics of Internal Organization*, Nova Iorque, The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1990) *Economic Organization — Firms, Markets and Policy Control*, Nova Iorque, New York University Press, (1ª ed. 1986).

Williamson, Oliver; Winter, Sidney (1993) *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, Nova Iorque e Oxford, Oxford University Press.