

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA**

SOCIAL CHOICE E PUBLIC CHOICE:
o problema da agregação e o cálculo
das regras de decisão coletiva como fórmulas
de alocação/ distribuição de recursos

Ana Carolina Corrêa da Costa Leister

Tese apresentada à Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Da Universidade de São Paulo,
Departamento de Filosofia, para a obtenção
do título de DOUTOR

Orientador: José Chiappin

**São Paulo
2005**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA**

***SOCIAL CHOICE E PUBLIC CHOICE:*
o problema da agregação e o cálculo
das regras de decisão coletiva como fórmulas
de alocação/ distribuição de recursos**

Ana Carolina Corrêa da Costa Leister

**São Paulo
2005**

Para Adalberto e Ione

*'If theoretical science is to possible at all, then
at some level the systems it studies
must follow definite rules'*

Stephen Wolfram

*'O que faz um mercado como o financeiro funcionar
bem ou mal está na forma como a decisão
coletiva é construída'*

James Surowiecki

RESUMO

O objeto desta tese são regras de decisão coletiva. Estas são definidas como fórmulas de alocação/ distribuição de recursos disponibilizadas na tomada de decisões do setor público. Duas são as áreas na economia que têm desenvolvido pesquisas sobre o tema. De um lado, a *Social Choice*, tributária da economia de bem-estar bergsoniana. De outro, a Economia Constitucional, que contribui com a *Public Choice*. Cada uma dessas linhas, *Social Choice* e *Public Choice*, é reconstruída como um programa de pesquisa. A distinção entre esses dois programas decorre tanto de seus pressupostos epistemológicos e axiológicos quanto do instrumental adotado por cada um deles. O programa da *Social Choice* é discriminado por sua tendência epistemológica ao reducionismo simplificado, dada a sua abordagem não-interacionista e agregatória. A *Public Choice*, mais inovadora, aposta em uma versão igualmente reducionista, todavia, uma redução complexizada em função do interacionismo nela pressuposto.

Quanto a seus instrumentais, a *Social Choice* elege a abordagem de equilíbrio da estática comparativa e as ferramentas estáticas do controle ótimo: a função de bem-estar social, um agregado das relações de ordenação expressando preferências individuais que sustenta como solução para uma escolha coletiva um único ponto de equilíbrio. (Em última instância mostra que uma tal solução não pode ser alcançada sem o comprometimento com julgamentos de valor relativos à comparação interpessoal de utilidades.) A *Public Choice* opera com instrumentos dinâmicos, com ênfase em recursos tomados da teoria dos jogos, para avaliar métodos de voto, considerados estes últimos como restrições institucionais a funções de utilidade individual, assumindo-se como tese ontológica que os indivíduos são maximizadores de auto-interesse na tomada de decisão. Neste último caso, são supostos múltiplos pontos de equilíbrio, *i.e.*, diferentes possíveis soluções para o problema da escolha coletiva. Função de bem-estar social e métodos de voto são, ambos, designações distintas para regras de decisão coletiva.

A escolha de um ou outro instrumental é implicada de posições axiológicas diversas. Assim sendo, a *Social Choice* incorpora julgamentos de valor como pré-condição para a construção de uma função de bem-estar social, o que torna clara sua filiação à economia de bem-estar de Bergson. Em contrapartida, a *Public Choice* é erigida sobre fundamentos axiológicos fracos, no caso, o individualismo e a regra da unanimidade, esta última disponibilizada como tal, pela primeira vez, por Wicksell, mas muito antes dele, pelos contratualistas clássicos. Segundo a reconstrução aqui empreendida, a principal diferença entre ambas as axiologias é diagnosticada como a estrutura de seu sistema de regras – modelada conforme a metodologia do ordenamento jurídico para a *Public Choice*, mas não hierarquizada na *Social Choice*.

Dados os pressupostos axiológicos, epistemológicos e seus instrumentos, verifica-se que, ainda que ambos os programas estejam preocupados com uma mesma questão – as regras de decisão coletiva – sua ênfase recai em propriedades diversas dessas regras, em especial as regras majoritárias: (i) Arrow e a *Social Choice* esforçam-se por obter a estabilidade das soluções auferidas sob essas regras (decisividade ou equilíbrio estável das soluções engendradas pelas regras); (ii) Buchanan e a *Public Choice*, diversamente, adotam uma perspectiva procedural, preocupando-se com a trajetória, ou o processo em direção a uma posição de equilíbrio. Sua obra *The Calculus of Consent*, escrita conjuntamente com Gordon Tullock, e aqui reconstruída, apresenta esta análise logística. Nela, a análise do processo leva à distinção de dois níveis: (i) constitucional, no qual o equilíbrio é alcançado considerando uma

perspectiva de longo-prazo; (ii) operacional, no qual um equilíbrio instável da regra de decisão coletiva é bem vindo.

A opção, nesse segundo nível, por um equilíbrio instável por parte da *Public Choice* decorre do regime dentro do qual operam as regras de decisão coletiva, a democracia, que é centrada na alternância de poder. Dentre outros resultados, esta pesquisa conclui que muito do que parecia um problema para Arrow e para a *Social Choice*, é avaliado como parte da solução na *Public Choice* buchano-tullockiana. Por outro lado, Buchanan constrói um instrumental para a análise da dimensão econômica das regras de decisão coletiva. Dessa análise, demonstra que a maioria simples tende a produzir desperdício social na alocação de recursos por meio da aprovação de projetos ineficientes no legislativo. Sua estratégia para sanar este problema é introduzir mecanismos endógenos (*logrolling*/ pagamentos laterais) e exógenos (restrições institucionais) disponibilizados na correção do problema econômico engendrado da operação da regra majoritária.

PALAVRAS-CHAVE:

Social Choice – *Public Choice* – regras de decisão coletiva – maioria – unanimidade

ABSTRACT

The object of this thesis is rules of collective decision that are defined as allocation and/ or distribution formulas of resources for the decision making of the public sector. Two are the areas in the economy that have developed research on the subject. Of a side, the Social Choice, affiliated of the bergsonian economy of well-being. Of another one, the Constitutional Economy, that contributes with the Public Choice. Each one of these lines, Social Choice and Public Choice, is rationally reconstructed as a research program. The distinction between these two programs is based upon as in epistemology and axiology thesis as in instruments and methodological resources adopted per them. The program of the Social Choice is discriminated by its epistemological trend to the simplified reduction, given its assumption of non interacting or independent individuals and aggregative approach. The Public Choice, more innovative, bets in an equally reductionist version, however, a much more reduction complex in function of its assumption of interacting individuals.

With respect to its instruments, the Social Choice chooses the approach of the equilibrium of the comparative static and the static tools of the optimal control theory: the function of social welfare, an aggregate of the ordinance relations expressing individual preferences that support as solution, for a collective choice, an unique equilibrium point (In last instance shows that one such solution cannot be reached without the compromise with relative judgments of value to the interpersonal comparison of utilities.). The Public Choice operates with dynamic instruments, with emphasis in resources taken of the theory of the games, to evaluate vote methods, considered these last ones as institutional restrictions to the functions of individual utility. In this last case, the theory is dealing with multiple equilibrium solutions, i.e., different possible solutions for the problem of the collective choice. Function of social welfare and methods of vote are, both, distinct assignments for the rules of collective decision.

The choice of one or another instrument is implied with diverse axiological positions. Thus, the Social Choice incorporates value judgments as condition for the construction of a function of social welfare, what makes clear its filiation to the economy of social welfare of Bergson. On the other hand, the Public Choice is erected on weak axiological assumptions, in the case, the individualism and the rule of the unanimity, this last one pointed out, explicitly, for the first time, for Wicksell, however, implicitly also by the classic contractarianism. According to the reconstruction undertaken here, the main difference between both axiologies is diagnosed as the structure of its system of rules - shaped according to the methodology of the legal (code) system for the Public Choice, but not in an hierarchical way in the Social Choice. Given the axiological and epistemological assumptions and also its instruments and methodological resources, it is verified that, still that both the programs are worried about one same question - the rules of collective decision - its emphasis fall again into diverse properties of these rules, in special the majority rules: (i) Arrow and the Social Choice endeavor for getting the stability of the solutions gained under these rules (decisive or stable equilibrium of the solutions produced by the rules); (ii) Buchanan and the Public Choice, diversely, adopts a procedural perspective, being worried about the trajectory, or the process in direction to a equilibrium position. His research expressed in *The Calculus of Consent*, which was written jointly with Gordon Tullock, and reconstructed here, presents this logistic analysis. In it, the analysis of the process leads to the distinction of two levels: (i) constitutional, in which the equilibrium is reached considering a long-stated period perspective; (ii) operational, in which an unstable balance of the rule of collective decision is welcome.

The option, in this second level, for an unstable balance on the part of the Public Choice comes from the regimen, inside of which operate the rules of collective decision, the democracy, that is centered in the alternation of political power. Amongst other results, this research concludes that much of that seemed a problem for Arrow and the Social Choice, is evaluated as part of the solution in the buchman-tullockian Public Choice. On the other hand, Buchanan constructs an instrument for the analysis of the economic dimension of the rules of collective decision. Of this analysis, he demonstrates that the simple majority tends to produce social wastefulness in the allocation/distribution of resources by means of the approval of inefficient projects in the legislative one. His strategy to solve this problem is introduce endogenous mechanisms (logrolling/ lateral payments) and exogenous (institutional restrictions) for the correction of the economic problem produced by the operation of the majority rule.

KEY-WORDS: Social Choice - Public Choice - rules of collective decision - majority - unanimity

Agradecimentos

À Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo por todo apoio oferecido durante todos estes anos de graduação, mestrado e doutorado, e particularmente ao prof. doutor José Chiappin, meu orientador, e aos professores doutores Leonel Itaussu de Almeida Mello e Rafael Antonio Duarte Villa, que participaram de minha banca de qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que financiou esta tese e permitiu minha dedicação exclusiva à pesquisa no período de dois anos e meio.

À Fundação Getúlio Vargas, especialmente ao prof. doutor Marcos Fernandes.

Os eventuais desacertos contidos nesta tese são de minha inteira responsabilidade.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1. Notas Introdutórias..... | 1 |
| 2. Das Duas Condições Centrais Exigidas Das Regras de Decisão Coletiva..... | 5 |
| Condição 1: O Individualismo..... | 5 |
| Condição 2: Eficiência..... | 9 |
| 3. Encaminhamento do Problema – <i>Social Choice</i> e <i>Public Choice</i> : Programas De Pesquisa Concorrentes ou Modelos De Um Mesmo Programa?..... | 12 |
| 4. Os Recursos Metodológicos: O Enfoque Dos Programas de Pesquisa Como Unidades de Organização do Conhecimento..... | 14 |
| 5. Os Proponentes – O <i>Framework</i> Básico Dos Dois Programas..... | 19 |
| 6. Relevância do Tema..... | 27 |
| | |
| CAPÍTULO 1: Reconstrução Racional do Programa da <i>Social Choice</i> | 28 |
| I - Núcleo Teórico..... | 29 |
| 1. Introdução: O Problema..... | 29 |
| 2. Axiologia..... | 30 |
| 3. Ontologia..... | 32 |
| 4. Epistemologia..... | 33 |
| II – Heurística Positiva..... | 35 |
| 1. Metodologia..... | 35 |
| 1.1. Método de Escolha..... | 36 |
| 1.2. Método de Construção..... | 38 |
| 1.3. Método de Solução de Problemas..... | 40 |
| 2. Metametodologia..... | 53 |
| | |
| CAPÍTULO 2: Reconstrução Racional do Programa da <i>Public Choice</i> | 56 |
| I – Núcleo Teórico..... | 56 |
| 1. Introdução: O Problema..... | 56 |
| 2. Axiologia..... | 59 |
| 3. Ontologia..... | 67 |
| 4. Epistemologia..... | 78 |
| II – Heurística Positiva..... | 83 |
| 1. Metodologia..... | 83 |
| 1.1. Método de Construção..... | 90 |
| 1.2. Método de Escolha..... | 94 |
| 1.3. Método de Solução de Problemas..... | 146 |
| 2. Metametodologia..... | 259 |
| | |
| NOTAS CONCLUSIVAS..... | 282 |
| | |
| GLOSSÁRIO..... | 290 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 295 |

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1:

RECONSTRUÇÃO RACIONAL DO

PROGRAMA DA *SOCIAL CHOICE*

CAPÍTULO 2:

RECONSTRUÇÃO RACIONAL DO
PROGRAMA DA *PUBLIC CHOICE*

NOTAS CONCLUSIVAS

BIBLIOGRAFIA

GLOSSÁRIO

INTRODUÇÃO

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS - O Enfoque nas Regras Procedurais

Buscando introduzir o tema desta tese tomo como expediente a formulação de uma suma de abertura onde consta a agenda de pesquisas que venho desenvolvendo na área da teoria da decisão. O escopo de minha dissertação de mestrado envolveu a problemática da racionalidade considerando o indivíduo como unidade de decisão. (Racionalidade definida como um critério qualquer de adequação meios-fins.) No interior desta problemática, a racionalidade tem sido debatida quanto a seu papel em duas etapas diversas da tomada de decisão, quais sejam: (i) na escolha ou resultado (produto) propriamente dito; (ii) no processo ou trajetória de geração da escolha. A primeira linha de pesquisa assume que, dados alguns axiomas definindo um padrão de ordenação consistente para as preferências, a escolha da melhor alternativa segue-se de um critério de maximização.

Todavia, observações empíricas, em especial da parte de psicólogos da decisão, têm apontado para falhas da racionalidade na escolha de uma alternativa, levando à seleção de um sub-ótimo, dada uma série S de opções disponíveis. Tendo esses dados mais recentes como elemento aglutinador, uma nova escola é organizada. Esta linha de trabalho recupera a noção de racionalidade, mas aplica-a, agora, a uma etapa prévia da tomada de decisão, *i.e.*, ao processo que culmina na geração do *output*, e não particularmente ao resultado da escolha. Por outras palavras: racional é todo o processo ou trajetória que leva à escolha¹. Assumo aqui a terminologia de Simon (1976), que designa a primeira linha como *racionalidade substantiva*, e a última, *racionalidade procedural*². Dentre essas duas perspectivas, meu foco recaiu na última delas, a saber, a racionalidade procedural.

Ainda, dentro dessa perspectiva, racionalidade procedural, dois diferentes sub-programas de pesquisa conflagram-se segundo minha própria taxonomia. (1) Um deles,

¹ Tal postura não deixa, contudo, de considerar a qualidade dos resultados. Ocorre que, para esta última interpretação da racionalidade, no que concerne aos resultados da escolha, impera, em substituição ao critério de otimização, o critério de *satisficing*, e, por trás desse a noção de racionalidade limitada. Segundo o critério de *satisficing* escolhe-se uma alternativa suficientemente satisfatória por meio do controle do erro (ϵ) no processo de decisão, controle este implementado pelo uso adaptativo de estratégias heurísticas, em vez da adoção de algoritmos, estes últimos processos envolvendo muito mais etapas e, conseqüentemente maior esforço cognitivo. Ou seja, é suposto um *trade-off* entre processo e produto. Trabalhei este tema em minha dissertação de mestrado.

o qual designo *sub-programa das teorias empíricas de valor*, inclui um conjunto de teorias que trabalha com a formação das preferências, ou, em termos mais técnicos, que têm procurado construir um padrão de variação da utilidade $d(u)$ em função de ambientes de decisão diversos. Trata-se de uma visão contingente da função utilidade. Uma dessas teorias, incluída no sub-programa das teorias empíricas de valor, é a Teoria da Perspectiva, desenvolvida por Tversky e Kahneman ([1986] 1987) e aplicada à área de finanças para analisar o comportamento em situações de risco. Segundo esta abordagem, a utilidade varia dado um enquadre da decisão em termos de perdas ou ganhos³.

(2) O outro *sub-programa*, também dentro da linha de pesquisa da racionalidade procedural, atenta para as *estratégias heurísticas de decisão*, que operam em um segundo momento, após ter sido definida a função utilidade⁴. No mestrado, meu interesse voltou-se para a pesquisa acerca das estratégias de decisão, tomando como expoente máximo desta linha, Simon, e, na esteira deste, Payne, Bettman e Johnson (1993). Segundo esses teóricos, as estratégias de decisão são reduzidas a *regras* que agregam as utilidades obtidas por uma alternativa em um espaço n -dimensional (ou em termos de estados de mundo possíveis, no caso de decisões sob risco/ incerteza) e um critério de escolha, sendo disponibilizadas contingencialmente, em função do problema de decisão abordado⁵. Por exemplo:

$$U_T = \rho_1 u_1 + \rho_2 u_2 + \dots + \rho_n u_n = \sum \rho_i u_i$$

Nesse caso, a utilidade total da alternativa (U_T) é igual à soma do produto das utilidades obtida pela alternativa em cada dimensão (ou estado de mundo) e dos pesos (ou probabilidades objetivas/ subjetivas) atribuídos pelo indivíduo para cada uma das

² A forma mais usual de nomear essas duas escolas, segundo a literatura moderna, é como *teoria da decisão normativa* e *teoria da decisão positiva* ou *descritiva*.

³ No caso, o padrão de variação encontrado foi uma função de valor com a forma de um S, côncava para ganhos e convexa para perdas, de modo que a variação é contingente a perdas e ganhos. (Na teoria da escolha sob risco tradicional, é bem sabido que a função de utilidade, a *utilidade esperada*, tem o formato de uma função logarítmica, mas sem qualquer consideração quanto à sensibilidade do indivíduo relativa a perdas e ganhos.)

⁴ Portanto, os programas das teorias empíricas de valor e das teorias de estratégias heurísticas de decisão são complementares, antes que concorrentes, visto suas análises focarem momentos distintos do processo de tomada de decisão. Nas teorias empíricas de valor, as preferências são variáveis endógenas, enquanto nas teorias que trabalham com estratégias de agregação de utilidades, as preferências são variáveis exógenas, *i.e.*, estão dadas.

dimensões consideradas⁶. Simplificadamente: no caso da escolha de um carro dentre um conjunto S de carros disponíveis, um problema envolvendo um espaço n -dimensional, a dimensão *economia* pode ter peso (ρ_1) 0.2, a dimensão *segurança* pode ter peso (ρ_2) 0.4, e a dimensão *conforto* peso (ρ_3) 0.4, e as utilidades (u_i) obtidas por um determinado carro ξ em cada uma das dimensões pode ser 30: 40: 30⁷. Pela estratégia:

$$U_T = (0.2) \cdot (30) + (0.4) \cdot (40) + (0.4) \cdot (30) = 6 + 16 + 12 = 34 \text{ útil}^8.$$

Tendo devotado meus esforços iniciais à teoria da decisão procedural, e particularmente ao sub-programa das teorias de estratégias heurísticas de decisão selecionadas contingencialmente por meio de meta-regras – portanto, uma abordagem envolvendo regras para escolher regras –, pretendia, em meu programa de doutoramento, ater-me ao outro sub-programa da racionalidade procedural, aquele referendando a construção de uma função utilidade contingente. Essa função pode sofrer designações diversas, dependendo da teoria, *viz.*, função valor (Simon).

Todavia, neste interregno, tendo incrementado meu cabedal bibliográfico, essas pesquisas deram-me a conhecer um horizonte mais amplo do que aquele que pretendia trabalhar primordialmente. Sendo assim, de minhas análises no nível individual, estendi-me ao plano da coletividade, passando a flanquear o *quid pro quo* da escolha coletiva, em especial, as escolhas coletivas *em termos de políticas públicas*. No que tange à metodologia, essa ampliação não se diagnostica como um corte lógico em relação à minha dissertação de mestrado⁹. Tendo reconstruído a separação taxonômica dentre as duas linhas de frente da teoria da decisão supramencionadas – aquela referente ao *output* da escolha (racionalidade substantiva) e outra relativa ao processo de tomada de decisão (racionalidade procedural), ambas em nível individual – pauto-me, também no doutoramento, tal como havia feito anteriormente no mestrado, nesta segunda proposta.

⁵ Capacidade adaptativa, que consiste na escolha contingente de uma estratégia de decisão em função do problema enfrentado, é uma propriedade característica das teorias envolvendo racionalidade procedural.

⁶ Esta estratégia é adotada preferencialmente para problemas envolvendo múltiplos atributos ou ambiente de risco/ incerteza.

⁷ Por didatismo, e pelo caráter agregativo da estratégia, assumo aqui a utilidade cardinal. Pesos são ponderados relativamente, assumindo um valor entre zero e um.

⁸ *Útil* é o termo adotado pela literatura mais remota para designar a unidade da utilidade. Mais *úteis* significa mais valor para o indivíduo (*apud*. Shepsle e Boncheck, 1997, p. 202, nota 1).

⁹ Quanto ao sub-programa das teorias empíricas de valor, venho desenvolvendo pesquisas também nessa área. Contudo, na presente tese ela não será diretamente contemplada.

Conquanto minhas análises tenham se atido à rubrica da racionalidade procedural, a extrapolação do nível individual para aquele da coletividade mantém-se fiel a esta temática. Esclareço. No nível da coletividade, do mesmo modo que no individual, adota-se a divisão entre o plano das escolhas propriamente ditas, e o plano da avaliação e seleção das estratégias, definidas como regras procedurais que fornecem o enquadre (*frame*) a partir do qual as escolhas tomam lugar (Buchanan e Tullock [1962] 1971). No caso da decisão coletiva, o primeiro plano é relativo às decisões políticas rotineiras, *i.e.*, às escolhas de políticas públicas de *per se*. Trata-se do nível de decisões nomeado de *políticas operacionais*. O outro plano tem sido comumente designado na literatura como *nível constitucional*, uma vez que é a Constituição que especifica as regras procedurais, estratégias que fornecem o enquadre para a tomada de decisão de políticas públicas posteriores. É sobre esse plano de decisão, o plano constitucional ou procedural, que esta pesquisa se debruçará prioritariamente¹⁰.

Por conseguinte, o problema envolvido neste segundo plano configura-se como aquele da escolha de uma Constituição, *i.e.*, o conjunto de regras procedurais que orienta todo o processo de tomada de decisão ulterior. Ainda, no presente trabalho, serão especificadas as regras procedurais de interesse, uma vez que ordinariamente, muitas são as regras definidas por uma Constituição, *v.g.*, as leis delimitando os poderes e limites do Estado. As regras procedurais aqui discutidas são de um determinado tipo, no caso, regras de decisão coletiva, aquelas que, como no caso das estratégias de escolha individual, servem para agregar preferências. Essas regras são definidas como estratégias de alocação e distribuição de recursos que operam no sentido de transformar as preferências dos membros de uma coletividade (*inputs*) em políticas públicas (*outputs*)¹¹.

Se a escolha de determinadas políticas públicas exige regras de decisão coletiva, a seleção dessas regras, por sua vez, fica a cargo de meta-regras. Ou seja, trata-se de uma abordagem de regras para escolher regras, na mesma linha que venho trabalhando desde o mestrado. Chamarei as regras para a escolha de políticas públicas propriamente ditas

¹⁰ A proximidade entre a pesquisa que desenvolvi no mestrado e a presente tese tornar-se-á ainda mais patente quando for indicado que, como naquele trabalho, a visão assumida por ao menos uma das escolas aqui trabalhadas, no caso a *Public Choice*, é adaptacionista/contingencialista, nos mesmos moldes do programa de pesquisa formulado por Simon e desenvolvido posteriormente por Payne, Bettman e Johnson.

¹¹ Assim, também no que tange à tomada de decisão coletiva, meu foco de análise reside nas estratégias de decisão, antes que na construção de preferências por parte do eleitorado., área essa que tomo como parte do sub-programa envolvendo as teorias empíricas de valor.

de *regras de decisão coletiva* e regras para a escolha de regras de decisão coletiva, *princípios*¹². Neste trabalho, que versa sobre o nível constitucional, as regras de decisão coletiva são diferentemente nomeadas em função do programa que as analisa. Para a *Social Choice*, as regras de decisão coletiva são chamadas *funções de bem-estar social*. Para a *Public Choice*, *regras de voto*. Uma de suas categorias mais importantes são as regras de decisão coletiva majoritárias. Quanto aos princípios, meu intuito é, inicialmente, reconstruir aqueles endossados por cada uma das escolas aqui trabalhadas, *Social Choice* e *Public Choice*, e, posteriormente, indicar como esses diferentes princípios permitem acionar propriedades diversas implicadas da estrutura das regras majoritárias¹³.

2. DAS DUAS CONDIÇÕES CENTRAIS EXIGIDAS DAS REGRAS DE DECISÃO COLETIVA

CONDIÇÃO 1: O INDIVIDUALISMO

Conforme retratado na seção precedente, a ênfase nas regras me trouxe a lume pesquisas referentes aos princípios norteadores para a escolha das regras de decisão coletiva. (Não esquecendo que esses princípios são regras de tipo superior às regras de decisão coletiva de *per se*¹⁴.) Ao compilar uma série de trabalhos nessa área, deparei-me como um princípio/ meta-regra que assumo figurar como a síntese de todas as condições requeridas à escolha coletiva. Sendo assim, nas pesquisas modernas, a condição primordial demandada de um tal princípio consiste na necessidade deste tomar como *inputs* unicamente as preferências dos indivíduos (Arrow [1951] 1963; Buchanan e Tullock [1962] 1971)¹⁵. Mantendo o indivíduo como foco também no plano macro, pode-se antever, portanto, que tais pesquisas tomam o individualismo metodológico como seu modelo de explicação.

¹² Ou, assumindo a linguagem da economia de bem-estar, *juízos de valor* (Bergson) ou *condições* (Arrow), que fornecem o enquadre para a construção de uma função de bem-estar social. Em Buchanan, um princípio é chamado *critério ético*, que, no caso desse teórico, trata-se de um critério ético fraco, a norma da unanimidade.

¹³ Atenção deve ser mantida no intuito de evitar confundir a discussão no nível dos princípios com aquela relativa às regras de decisão coletiva propriamente ditas.

¹⁴ Esta abordagem que faz uso de regras e meta-regras em problemas de decisão foi extensamente abordada em minha dissertação de mestrado. Ali, contudo, o agente da decisão é o indivíduo.

¹⁵ Como veremos, essa condição somente poderá ser satisfeita por uma regra que funcione localmente, quer dizer, que satisfaça o critério de racionalidade individual. E, ainda, apesar

No intuito de evitar confusões, posto que o termo *individualismo metodológico* sofre do mal de dispor de múltiplas definições na literatura, apresso-me em aplicar-lhe a navalha de Ockan. Primeiramente, o individualismo metodológico é um modelo de explicação, como o é, v.g., o modelo dedutivo nomológico de Hempel e o modelo funcionalista da biologia e economia (*apud* Elster, 1983)¹⁶, ¹⁷. Esse modelo requer que todas as explicações acerca de fenômenos sociais sejam implicadas das ações humanas, *i.e.*, que as tenha necessariamente como seu *explanans*, e não como seu *explanandum*. Parafrazeando Mäki (2001), chama-se o individualismo de metodológico, uma vez que a tal exigência suprema são relacionados certos compromissos de caráter metodológico, o principal deles, sendo a vinculação inexpugnável de qualquer fenômeno macro a uma explicação em termos de um nível micro, no caso o individual¹⁸. Akerman, dentre outros, comenta a este respeito:

‘Dans une société de libre concurrence absolue, la société est définie comme une assemblée d’homines oeconomici; ici de même, le problème d’agrégation est éludé, car on pose a priori la prémisses: Macro = Σ micro. (1952, p. 666)¹⁹.

de reivindicar tal regra, Arrow termina por abortá-la em sua abordagem teórica, como será verificado de sua análise.

¹⁶ A definição do individualismo metodológico como um modelo de explicação me ficou clara a partir da oposição que Boudon (1987) faz entre esse modelo, que ele designa *paradigma individualista*, e o modelo de explicação dedutivo-nomológico hempeliano, nomeado por ele *paradigma nomológico*. A leitura do individualismo metodológico como um modelo de explicação é aquela que me parece mais adequada e que é assumida aqui.

¹⁷ Na economia, antes de se assumir o individualismo metodológico como modelo de explicação hegemônico, adotava-se o modelo funcionalista de explicação. Este último explicava a coordenação descentralizada obtida da atividade de mercado a partir do teorema da mão invisível.

Com a percepção das falhas de mercado este modelo entrou em declínio. Portanto, o modelo de explicação individualista metodológico surge para resolver um problema que o modelo funcionalista não dava conta, as falhas de mercado.

(Mais especificamente, Agassi (1960, 1975) distingue o individualismo metodológico do individualismo institucional, sendo este último o modelo que me parece ser adotado pela *Public Choice*. Ambos buscam explicações em termos do comportamento individual, contudo, o individualismo institucional adota como estratégia para endogeneizar instituições, a teoria do contrato, de modo a suportar explicações nas quais instituições figuram juntamente com ações individuais em seu *explanans*.)

¹⁸ A posição contrária ao individualismo metodológico consiste no holismo metodológico, que assume, de outra via, que sistemas complexos não podem ser reduzidos a componentes simples por meio de regras de composição ou coexistência.

¹⁹ Mais adiante veremos que existem dois modelos para o individualismo para o qual vale a fórmula Macro = Σ Micro: (i) o modelo reducionista simples, que assume preferências/ações humanas independentes; (ii) o modelo reducionista complexo, aquele que trabalha com ações humanas interdependentes. Nesse último, assume-se que:

Nesse sentido, uma teoria da ação humana é capital e deve preceder teoricamente a abordagem da ação coletiva se pretende fazer uso de explicações de tipo individualista metodológicas²⁰. E, ainda, absolutamente incoerente seria defender o individualismo metodológico sem supor correlativamente que, em sua ontologia, é o indivíduo que figura como agente central. Cito Elster:

'methodological individualism holds only in extensional contexts. When aggregate entities appear in intensional contexts, they are not reducible to lower-level entities. People often have beliefs about supra-individual entities that are not reducible to beliefs about individuals' (1985, p. 6)²¹.

Buchanan, por exemplo, vai além, e define o individualismo também como seu princípio axiológico primordial (*apud*. Udehn, 1995)²². Tendo bem definido o que se quer chamar pelo nome de individualismo metodológico, passemos então aos problemas trazidos por este princípio. Sob sua chancela, bem como dos compromissos por ele implicado, encontramos a chave da problemática envolvida na investigação da decisão coletiva. Sem meandros, tendo o individualismo metodológico como sua mola propulsora, tal problemática refere-se à possibilidade (ou impossibilidade, o que geralmente é o caso) de correlacionar o plano da ação individual àquele da ação coletiva.

Conforme indicam um sem número de análises, as relações entre esses dois planos não se dão sem distorções e vieses. Deparamo-nos, então, com uma aporia teórica engendrada do pressuposto do individualismo metodológico. Nesse particular, o teorema da impossibilidade de Arrow constitui-se em demonstração lapidar desse paradoxo²³. Conseqüentemente, pode-se definir a viabilidade da passagem da decisão

'there is no mysterious additional entity which turns a collection of individuals into a society; a collection of individuals is a society if there is strong interaction between them; this interaction is due to the fact that when any one individual acts (rationally) on the basis of his own aims and interests, he takes into account the existence of other individuals with aims and interests' (Agassi, 1975, p. 146).

²⁰ Ou a outra versão do individualismo, o individualismo institucional que, segundo Udehn (2002), é aquela abraçada por Buchanan.

²¹ Teríamos, neste caso, uma ontologia nominalista.

²² O individualismo metodológico não necessariamente exige um sistema de valores individualista, como comenta Agassi (1975). Outras teorias podem assumir que o indivíduo age com vistas a alcançar valores ligados ao bem-público. Nesse caso, o indivíduo é analisado instrumentalmente, como meio para satisfazer fins coletivistas.

²³ A compatibilidade entre esses dois planos apresenta feições diversa. Em Arrow, é a racionalidade que é demandada na passagem do plano individual para aquele da coletividade, *i.e.*, o que é exigido é a compatibilidade entre *racionalidade* individual e coletiva.

individual para a coletiva como condição essencial na construção de qualquer teoria da escolha coletiva de relevo (Akerman, 1952). Esta condição é, outrossim, sua principal fonte de problemas.

Nessa linha, a passagem automática de um plano para outro foi tomada como fácil em análises ingênuas empreendidas por muitos teóricos da decisão. Imiscuindo-me de proceder ao levantamento de todo este panorama, cito apenas um dos estudos mais eminentes nesta linha, aquele empreendido por Downs ([1957] 1999), que extrapola imediatamente a teoria da decisão do plano individual para aquele do partido político, gerando um organicismo apontado por Buchanan e Tullock:

'Downs tries to construct a theory of government analogous to the theory of markets by concentrating his attention on the behavior of political parties. The attempt of parties to maximize voter support replaces the attempt of individuals to maximize utilities in the market process. (...) We construct a model of collective choice-making that is more closely analogous to the theory of private choice embodied in the theory of markets than is that which Downs has produced' ([1962] 1971, p. 8)²⁴.

Análises simplistas, tal como aquela empreendida por Downs, sofrem ataques desferidos por parte de teóricos do porte de Arrow, Olson, Buchanan e Tullock, bem como têm sido contraditas por teóricos ligados à teoria dos jogos. Para muitos desses críticos, a passagem do plano individual para aquele da coletividade deve gerar distorções de natureza diversas, dentre as quais aludo aos problemas: (i) da *comparação interpessoal de utilidades*, posto que inexistem bases objetivas para sua fundamentação (Robbins, 1938); (ii) da *eficiência*, quando o resultado das escolhas individuais gera como *output* um sub-ótimo coletivo, como derivado da teoria dos jogos e do dilema do prisioneiro; (iii) da *coerência lógica* ou *racionalidade*, externado tanto no teorema da impossibilidade de Arrow, quanto no paradoxo do voto ou paradoxo de Condorcet

Por esta razão, apesar desse teórico tomar o individualismo como ponto de partida, seu requerimento de racionalidade coletiva o levará ao funcionalismo e à explicação funcional, como será deduzido nesta tese.

²⁴ Parte dessas críticas, contudo, não desqualifica a teoria econômica da democracia advogada por Downs. A redução do *setting* político às instituições partidárias, antes que aos indivíduos, pode ser perfeitamente justificável ao nível da análise para o qual o teórico pretende deter-se. Por motivos similares, não há necessidade de se abolir a química em favor da física nuclear. Apenas não é possível afirmar que Downs assume o individualismo metodológico. Para esse teórico, à título de garantir a simplicidade da análise, tomam-se os partidos *como se* eles fossem entidades homogêneas, desconsiderando, por exemplo, suas disputas internas.

recuperado por Black; (iv) de *cunho moral*, como é o caso tanto das questões de *rent-seeking*, *free-rider* e de toda ação envolvendo a produção de externalidades negativas (*spillover effect*), quanto da problemática da distribuição, que indica que a maximização da riqueza agregada não implica em maior bem-estar para a população como um todo, em função, principalmente de problemas de distribuição²⁵.

Segundo essas análises críticas é má economia apostar na ampliação pura e simples das pesquisas focadas no âmbito individual para aquele da coletividade, de modo que esta passagem se tornou um problema importante na teoria da decisão coletiva. Não obstante, resta incontestemente o individualismo metodológico como fulcro desta problemática. Em outras palavras, considerando-se que as distorções entre esses dois planos residem na necessidade de reduzir a ação coletiva à ação individual, complicam-se em escala exponencial, a partir de então, as análises que tomam como objeto a escolha coletiva visto não abrirem mão do reducionismo explicativo engendrado pelo individualismo metodológico, e cujo paradigma ontológico é o reducionismo fisicalista expresso nas ciências humanas sob a forma do individualismo²⁶.

CONDIÇÃO 2: A EFICIÊNCIA

A solução para o problema da decisão coletiva não exige unicamente a satisfação do princípio individualista. A escolha da regra de decisão coletiva também implica na avaliação de seu desempenho do ponto de vista de sua capacidade de selecionar *melhores alternativas*. Mas o que se quer dizer com *melhor(es) alternativa(s)*? Antes de qualquer coisa, apenas com essa capacidade justifica-se a escolha de uma regra de decisão coletiva sobre as demais. Ainda, considerando o princípio individualista, uma alternativa melhor significa *uma alternativa melhor para o indivíduo*, uma vez que é esse o foco das decisões coletivas. Altercando acima de tudo em favor de uma abordagem que se pretende neutra no que tange à especificação das motivações que insuflam a entidade mínima de sua ontologia – o indivíduo –, assume-se unicamente, sob essa prerrogativa, que este age no sentido de maximizar preferência, mantendo

²⁵ Muitas das críticas dirigidas ao critério de Pareto referem-se à sua impossibilidade de operar sobre questões de distribuição.

²⁶ O problema da relação entre os níveis micro e macro não limita-se exclusivamente às ciências humanas, ou à economia e à política em especial. Ao contrário, esta passagem é problemática para praticamente todas as disciplinas científicas, como é o caso da biologia e da física. Na economia, de um modo geral, a tentativa de reduzir a macroeconomia à microeconomia tem dividido seus teóricos entre favoráveis ou contrários à busca por micro-fundamentos (Hoover, 2001).

indeterminado o objeto maximante. (Pode-se, *viz.*, assumir a versão da maximização de utilidade individual, deixando-se indefinidos os argumentos que entram como *inputs* na função utilidade²⁷. Ou seja, esses argumentos estão *dados*, sendo supostos como variáveis exógenas à teoria²⁸. Outras versões são assumidas, por exemplo, aquela de Arrow, na qual maximização implica na satisfação de certos axiomas que expressam a preferência do indivíduo em termos de relações ordinais.) A esse respeito, comenta Kassouf:

‘If a normative theory specifies values or goals, then there may be no “experts”. If, however, goals, values, or desires are given, then decision makers may usefully exploit “experts” who can instruct them how they should behave.’
(1970, p. 2). Grifo do autor.

Deixando à margem toda e qualquer semântica da decisão, os teóricos debruçam-se sobre sua sintaxe, reduzindo a motivação individual à maximização de alguma espécie, qualquer que seja seu objeto. A maximização individual de preferência figura como critério de eficiência²⁹. Seguindo a literatura, portanto, urge apresentar como o problema central a ser enfrentado por uma teoria da decisão coletiva, aquele da eficiência, definida de modo puramente individual, *i.e.*, somente ao indivíduo cabe aferi-la. Assim sendo, a eficiência de uma ação, ainda de uma ação coletiva, é medida pelo indivíduo, a partir da capacidade desta de maximizar sua preferência individual. Na teoria da decisão coletiva, procura-se por uma regra que satisfaça o critério individualista de eficiência. Ainda, tendo definido eficiência em termos de maximização individual, contudo, duas serão as interpretações adotadas para o critério de eficiência em função da teoria da decisão coletiva considerada. Em uma delas associa-se eficiência à racionalidade coletiva, que não é senão uma generalização da racionalidade individual, *i.e.*, a maximização do

²⁷ Utilidade é um conceito bastante metafísico na economia, talvez o mais metafísico deles, sendo passível de diferentes interpretações. Duas delas são: (i) aquela que interpreta utilidade hedonisticamente em termos de prazer, como supõem aqueles que advogam em favor da abordagem benthamita; (ii) a interpretação que toma utilidade como preferência, como tem sido assumida por teóricos da economia de bem-estar. Qualquer que seja a interpretação endossada, utilidade pode ser definida operacionalmente como a possibilidade de reduzir qualquer coisa de valor para o indivíduo em uma escala única de utilidade. Ou seja, tudo o mais assume valor instrumental em relação à escala de utilidade. Nesse sentido, implica em um monismo axiológico que comumente tem sido designado de *welfarismo*.

²⁸ Hardin (2001), contudo, permanece cético quanto à possibilidade das teorias da decisão conseguirem se abster de especificar tais argumentos. A tese do *homo oeconomicus* é um indicativo dessa especificação, definindo utilidade como auto-interesse puramente egoísta.

²⁹ Ou seja, estou definindo eficiência como capacidade de maximização individual.

agregado deve corresponder à soma das maximizações individuais³⁰. Esta concepção atribuo a Arrow ([1951] 1963), que identifica eficiência à racionalidade:

'If we continue the traditional identification of rationality with maximization of some sort...., then the problem of achieving a social maximum derived from individual desires is precisely the problem which has been central to the field of welfare economics' ([1953] 1961, p. 3).

A outra interpretação toma eficiência segundo o critério paretiano, que considera que uma alternativa A, o *status quo*, é superior a outra, a alternativa B, se nenhum indivíduo fica pior em A e ao menos um indivíduo está melhor nessa alternativa, representando essas alternativas estados sociais distintos que determinam a posição de cada indivíduo na sociedade. Este é o critério de eficiência por trás da concepção formulada por Buchanan³¹.

A posição que defenderei aqui é que ambas as interpretações pretendem precisar um critério individualista de eficiência para a decisão coletiva, e não outra coisa, posto que tanto a noção de racionalidade quanto o critério paretiano aspiram à seleção da *melhor* alternativa (estado social), ou ainda, em termos mais técnicos, de uma alternativa dominante, em comparações binárias³². Uma alternativa com tal propriedade é aquela que, em comparações binárias, bate cada uma de suas concorrentes³³. (Em

³⁰ Somente sob um reducionismo estrito a racionalidade individual pode ser generalizada para uma racionalidade coletiva. Malgrado, quase tudo o que se refere aos indivíduos, suas ações/ valores/ preferências, tende à interdependência, inviabilizando um tal reducionismo. Daí o paradoxo utilitarista gerado da tensão entre maximização individual e maximização coletiva.

³¹ Em Buchanan e na *Public Choice*, contudo, o critério paretiano é aplicado a contextos de custos, buscando a minimização de custos individuais, em vez de *settings* de benefícios e da escolha da alternativa maximante.

Portanto, uma primeira diferença entre esses dois teóricos é que, enquanto em Arrow eficiência corresponde a um critério de maximização, em Buchanan, contudo, eficiência foca essencialmente na minimização de custos. (Por outro lado, sustenta que minimizar custos implica em maximizar utilidades.)

³² Isto porque, enquanto o critério paretiano é, sem sombra de dúvida, tido na literatura da economia do bem-estar como um critério de eficiência, o critério da racionalidade coletiva é assumido como um critério de consistência lógica, e não propriamente de eficiência. Parece-me, contudo, que ele se presta perfeitamente a este papel, visto que, racionalidade é definida por Arrow como maximização de alguma espécie. Sob esta ótica, estarei assumindo no presente trabalho a noção de racionalidade coletiva como um critério de eficiência nos mesmos moldes do critério de Pareto, *i.e.*, ambos são critérios ou condições de dominância, dado, de um lado, um conjunto de alternativas, e de outro, as preferências individuais.

³³ Alternativas dominantes estão presentes em *settings* alocacionais. Na política uma alternativa dominante é mais comumente designada *um ganhador de Condorvet*.

contrapartida, uma alternativa dominada pode ou não ser selecionada, dependendo de suas concorrentes³⁴.) Assim sendo, individualismo e eficiência são as principais condições cuja satisfação é exigida de uma regra de decisão coletiva em ambas as abordagens analisadas nessa tese, a *Social Choice* e a *Public Choice*. Tomadas essas considerações iniciais, pretendo, na próxima seção, explicitar as escolas fundadas por cada um desses teóricos.

3. ENCAMINHAMENTO DO PROBLEMA – *SOCIAL CHOICE* E *PUBLIC CHOICE*: PROGRAMAS DE PESQUISA CONCORRENTES OU MODELOS DE UM MESMO PROGRAMA?

Tendo como parâmetro o problema a ser atacado, passa-se a buscar por regras de decisão coletiva capazes de satisfazer as condições do individualismo e da eficiência. Destarte, com a revitalização das pesquisas na Economia de Bem-Estar impulsionadas por esse referencial mais moderno e complexizado fundado com a apresentação do teorema da impossibilidade de Arrow, duas linhas de estudos centrais são deflagradas, e é a partir delas que pretendo empreender minha própria análise. A primeira delas é intitulada na literatura sob o qualificativo de *Social Choice*, e tem no próprio Arrow seu encabeçador. Relacionei a esta escola a interpretação da eficiência em termos de racionalidade coletiva.

A outra linha de pesquisa derivada da Economia Constitucional é comumente reconhecida sob o nome de *Public Choice*, sendo Buchanan sua figura mais proeminente. Como comentário supra, o critério de eficiência nessa segunda abordagem é o critério paretiano. Introdutoriamente sustento que esses dois programas de pesquisa,

Se uma decisão individual está sendo tomada, uma alternativa dominante é aquela que bate as demais em cada uma das dimensões em que elas são avaliadas – quer adotando-se uma estratégia algorítmica quer uma heurística, *viz.*, a eliminação por aspectos.

Em um *setting* de escolha coletiva, uma decisão dominante é aquela superior a todas as demais *para cada um dos indivíduos*. (Por conseguinte, é fundamental ressaltar que na qualificação de uma alternativa como dominante relativa às demais tanto aspectos alocacionais quanto distributivos são simultaneamente considerados, mas, podemos antever, para a dominância os distributivos são cruciais – daí porque um critério de maximização agregada tende a ser impróprio na identificação de uma tal alternativa.)

³⁴ Quando, dado um conjunto de alternativas, não houver entre elas um *ganhador de Condorcet*, *i.e.*, todas as alternativas da série forem dominadas em alguma dimensão por uma de suas concorrentes, é a ordem de comparações binárias, e não o valor da alternativa, que determina a seleção de uma delas. Tal distorção é conhecida pelo nome de *manipulação da agenda*. Assim, a agenda fornece um critério arbitrário de desempate em comparações

Social Choice e *Public Choice*, assemelham-se no que concerne tanto a seu objeto central, qual seja, regras de decisão coletiva (designada *função de bem-estar social* pela primeira escola e *regra de voto* pela segunda), quanto ao seu enfoque metodológico mais básico, que consiste, *grosso modo*, na aplicação da *approach* econômica a questões políticas, em especial, a questões de políticas públicas, ainda que em seu pré-nível, a escolha constitucional. Igualmente, ambos caracterizam o seu problema como a escolha de uma (ou mais) regra de decisão coletiva que satisfaça os critérios do individualismo e eficiência.

Em contrapartida, a principal diferença entre esses programas constitui-se na estratégia a partir da qual levam a cabo sua tarefa, principalmente no que concerne à escolha dos princípios, ou meta-regras, para seleção das regras de decisão coletiva. Por assumirem papel de valores, se essas meta-regras forem incompatíveis entre si, podemos sustentar que *Social Choice* e *Public Choice* figuram como dois programas distintos, posto que seus pressupostos axiológicos divergem. Contudo, assumimos acima que individualismo e eficiência figuram como condições para os dois programas. Por esta razão, se forem seus instrumentos que se mostram distintos, antes que seus pressupostos, essas duas abordagens podem ser interpretadas como modelos alternativos pertencentes a um programa de pesquisa único. Esse trabalho pretende ser elucidativo para a confirmação ou não de uma dessa hipóteses. Feita a apresentação deste esquema mínimo, exponho nos capítulos subsequentes as diretrizes básicas de cada uma dessas linhas, *Social Choice* e *Public Choice*.

A título de didatismo, separo-os como se fossem programas de pesquisa alternativos ou concorrentes, no intuito de, valendo-me do aparato metodológico introduzido por Lakatos, bem como dos refinamentos a ele incorporado pela Metodologia da Teoria da Ciência, de Chiappin, reconstruir os componentes centrais dessas abordagens. Se essas propostas pertencem a programas distintos ou se podem ser interpretadas como modelos alternativos de um mesmo programa é uma aposta cujo desenlace pretendo postergar, encaminhando-a apenas no desenvolvimento deste trabalho, quando as análises de cada uma das propostas estiverem sendo formadas. A seguir apresento os principais recursos metodológicos adotados nessa análise, em especial a noção de *programa de pesquisa*.

binárias. A este respeito consultar Riker ([1982] 1988), especialmente seu capítulo sete, *The Manipulation of Social Choices: Control of the Agenda*.

4. OS RECURSOS METODOLÓGICOS: O ENFOQUE DOS PROGRAMAS DE PESQUISA COMO UNIDADES DE ORGANIZAÇÃO DO CONHECIMENTO

Os recursos metodológicos adotados aqui cumprem duas funções: (i) comparativa – proceder à confrontação entre essas duas linhas de pesquisa levantadas na área de decisão coletiva, buscando averiguar se são ou não compatíveis, *i.e.*, se se trata de programas concorrentes ou se pertencem a uma mesma linha de pesquisa; (ii) analítica – reconstruí-las racionalmente decompondo-as em seus componentes e apresentando as premissas que lhe servem de fundamento. (I) Para a primeira função, avaliar se *Social Choice* e *Public Choice* são complementares ou concorrentes, adoto o aparato dos programas de pesquisa, propugnado por Lakatos (1979) e a concepção de modelos de Koopmans (1957). Consideremos pormenorizadamente cada um deles. A ferramenta dos programas de pesquisa permite incluir em uma mesma unidade um grupo de teorias/modelos em função de seu compartilhamento de um núcleo comum de pressupostos (*hardcore*), diferindo unicamente quanto ao instrumental adotado por cada uma das teorias ou modelos, instrumental este pertencente à heurística positiva (*protecting belt*) do programa.

Sendo assim, a heurística apresenta o elemento propriamente dinâmico da noção de programa de pesquisa. A dinâmica se caracteriza pela progressão de teorias/modelos mais simples para aqueles mais complexos que são incorporado em sua heurística positiva. Deste modo, o programa se desenvolve no sentido de que novas teorias ou modelos, compartilhando o mesmo núcleo teórico, aprimorem seu instrumental buscando solucionar novos problemas que vão sendo colocados no interior do programa³⁵. O aprimoramento desses instrumentos é empreendido pela substituição e incremento de novas ferramentas, todas incorporadas em um mesmo programa, desde que não contrariem o seu núcleo, mas, em vez disso, que o operacionalizem de maneira consistente. Desse modo, é essa capacidade de gerar novos instrumentos e ampliar suas possibilidades de resolução de problemas, o critério que permite classificar um programa como progressivo.

Em contrapartida, no intuito de evitar que os fatos contradigam o núcleo, uma regra *ad hoc* proíbe aplicar o método de refutação baseado no *modus tollens* às proposições

³⁵ Nesse sentido, cada nova tecnologia incorporada a um programa de pesquisa em uma teoria T_{n+1} tem como origem um problema deixado insolúvel por uma teoria T_n .

(pressupostos) que figuram no núcleo do programa³⁶. Esta regra é designada heurística negativa, e seu propósito é impedir que um programa seja abandonado muito precocemente em função dos problemas mantidos sem resolução em seu interior e que podem vir a ser resolvidos com o aprimoramento do instrumental incorporado à sua heurística positiva. Assim, a heurística negativa torna o núcleo dogmático e imune aos resultados dos testes empíricos³⁷.

Como afirmado supra, se novas teorias/modelos propostos no interior do programa permitem equacionar esses problemas, diz-se, então, que o programa é progressivo. Todavia, quando os problemas vão se acumulando, sem que soluções legítimas implicadas das teorias/modelos, mas tão somente emendas *ad hoc*, sejam dadas a eles, o programa é avaliado como degenerativo. Seu destino é: (i) ou recuperar-se, quando instrumentais novos são propostos e permitem resolver tais problemas, salvando o programa; (ii) ou naufragar definitivamente, quando um novo programa em ascensão, na mesma área de pesquisa, mostrar-se mais poderoso em sua capacidade para resolver problemas insolúveis no programa em degenerescência. Portanto, a questão quanto à progressão ou degeneração de um programa é uma decisão alcançada ao longo do tempo, com o desenvolvimento do programa³⁸.

Sob a ótica do aparato dos programas de pesquisa, por conseguinte, as duas linhas teóricas aqui consideradas, a *Social Choice* e a *Public Choice*, serão analisadas no sentido de avaliarmos se estas propostas podem ser diagnosticadas como programas de pesquisa alternativos, *i.e.*, se diferem quanto a seus pressupostos, ou se fazem parte de um mesmo programa. Nesse último caso, sua diferença residiria exclusivamente em seu instrumental. Se ambas as propostas, *Social Choice* e *Public Choice*, puderem ser reincorporadas em um único programa, a concepção de modelos de Koopmans pode ser adotada juntamente com o aparato dos programas de pesquisa de Lakatos. Nessa

³⁶ Essa proposta não difere muito da abordagem operacionalista na economia que, segundo Blaug ([1980] 1999), previa que eram as proposições derivadas, mais operacionais, e não as proposições primitivas (pressupostos), que deveriam ser submetidas a testes empíricos.

³⁷ Como veremos na discussão relativa à posição metodológica dentro da qual caracterizo a *Public Choice*, a proposta de Lakatos parece se configurar em um refinamento da metodologia operacionalista.

³⁸ Aqui faço um uso espúrio da noção de programa de pesquisa, pois, como me foi advertido por Plastino em minha dissertação de mestrado, o referencial metodológico lakatosiano é aplicado às teorias positivas, e não normativas. Na presente análise, que avalia escolas da economia normativa, assumo que a degeneração ou progressão dos programas depende de sua capacidade para resolver problemas, no caso, problemas de cunho lógico e normativo.

concepção, modelos sucedem-se no sentido de aumentar sua complexidade com relação a seus predecessores, refinando seu instrumental, por exemplo, com a incorporação de novas variáveis, que, desse modo, aumentariam seu realismo. Cito Koopmans:

‘Considerations of this order suggest that we look upon economic theory as a sequence of conceptual models that seek to express in simplified form different aspects of an always more complicated reality. At first these aspects are formalized as much as feasible in isolation, then in combinations of increasing realism. Each model is defined by a set of postulates, of which the implications are developed to the extent deemed worthwhile in relation to the aspects of reality expressed by the postulates. The study of the simpler models is protected from the reproach of unreality by the consideration that these models may be prototypes of more realistic, but also more complicated, subsequent models’ (1957, p. 142-3).

Se na análise das duas abordagens, *Social Choice* e *Public Choice*, encontrarmos diferenças entre seus pressupostos, e não apenas em seus instrumentos, então a concepção de Koopmans não pode ser adotada, de modo que essas linhas devem ser classificadas como dois programas de pesquisa concorrentes na área de decisão coletiva. (II) No que tange à função metodológica de fornecer instrumentos para a reconstrução racional desses dois programas, adoto as seguintes ferramentas: (i) novamente a proposta dos programas de pesquisa, agora com ênfase em sua estrutura; (ii) a Metodologia da Teoria da Ciência, proposta por Chiappin (1996) como um refinamento da estrutura dos programas de pesquisa. Destarte, cada uma dessas linhas, *Social Choice* e *Public Choice*, será racionalmente reconstruída em um capítulo diferente *como se* fossem programas de pesquisa diversos. Tal procedimento se justifica a título de didatismo no intuito de reconstruir os componentes de cada uma dessas abordagens. Segundo este instrumental, cada uma das duas linhas de pesquisa será considerada em termos de uma estrutura contendo: (i) núcleo teórico (*hardcore*); (ii) heurística positiva (*protecting belt*). (Apenas no transcorrer desta análise será possível avaliar se seus núcleos são ou não compatíveis.)

Um outro recurso adotado nessa exposição é a ferramenta da Metodologia da Teoria da Ciência (MTC) de Chiappin (1996). Este instrumental permitirá detalhar a análise de cada uma dessas propostas. Nessa linha, o núcleo teórico, designado pela MTC *metafísica do programa*, é decomposto em três níveis: (i) ontológico, explicitando os agentes que compõem a *weltanschauung* por trás da teoria; (ii) axiológico, tomando os

valores imbuídos na teoria, e dividindo-se, por sua vez, em axiologia de valores e fins, a primeira contendo as condições para as quais uma solução ligada aos fins deve satisfazer; (iii) epistemológico, que trata de considerações acerca da natureza do conhecimento construído com base nas entidades e em suas relações. Seguindo os preceitos da MTC, esses três níveis serão reconstruídos sob a forma de teses, no caso, teses ontológicas, axiológicas e epistemológicas. Na terminologia de Hempel ([1966] 1981), o núcleo, ou *metafísica do programa*, reconstrói os princípios internos da teoria, principalmente aqueles relativos às propriedades dos agentes e valores que a ela subjazem.

A heurística positiva lakatosiana, por sua vez, é também refinada sob o instrumental da MTC, que a nomeia *lógica da ciência*. Assim, são distinguidos na heurística positiva os níveis metametodológico e metodológico. O primeiro faz considerações supra-teóricas acerca de sua própria concepção e de concepções alternativas, *i.e.*, concepções que concorrem com ela em seu campo de aplicação. O último nível é decomposto em três sub-níveis: (i) método de construção; (ii) método de escolha; (iii) método de solução de problemas. O método de construção visa, principalmente, operacionalizar os componentes teóricos reconstruídos no núcleo. Na abordagem de Hempel, podemos alocar aqui os princípios de transposição - leis empíricas, conceitos operacionais, procedimentos de medição, etc – que operacionalizam e atribuem conteúdo empírico aos princípios internos (pressupostos), esses últimos lotados no núcleo do programa. Hempel define esses dois tipos de princípios:

‘Podemos então dizer, em linhas gerais, que a formulação de uma teoria pedirá a especificação de dois tipos de princípios que chamaremos abreviadamente de princípios internos e princípios de transposição. Os primeiros caracterizarão as entidades e os processos básicos invocados pela teoria, assim como as leis a que supostamente obedecem. Os últimos indicarão como esses processos estão relacionados aos fenômenos empíricos com que já estamos familiarizados e que a teoria pode então explicar, predizer ou retrodizer’ ([1966] 1981, p. 95).

O método de escolha, neste trabalho, incluirá a operacionalização do enquadre para a seleção da regra de decisão coletiva, tomando a axiologia do núcleo como base. Por último, o método de solução de problemas reconstrói os instrumentos disponibilizados pelo programa para a resolução de problemas teóricos/ práticos.

Para proceder à diferenciação da natureza do discurso que caracteriza esses níveis metodológicos adoto a separação estabelecida por Copi e Cohen ([1994] 2002) entre

argumento e explicação. Tal distinção é bastante simples: sustentando que argumento e explicação são, ambos, modelos de inferência, sua distinção reside no tipo de conclusão que se segue de suas premissas. Na explicação, a conclusão é uma afirmação acerca de um fato evidente, tendo a(s) premissa(s) a função de indicar sua(s) causa(s)/ mecanismo(s), se a explicação for de tipo causal. No argumento, a conclusão não é de modo algum auto-evidente e sua verdade depende da verdade das premissas que lhe antecedem e que lhe servem de suporte.

A própria argumentação pode ser dividida em: (i) argumentação formal, que é a demonstração ou dedução lógica, não expansiva em termos de conteúdo, adotada como método para construir teorias científicas; (ii) argumentação informal, definida como um campo de debate racional, persuasivo e expansivo, dentro do qual valores são colocados, discutidos e questionados, e onde os teóricos defendem sua própria abordagem de propostas concorrentes³⁹. O discurso metodológico assume, por conseguinte, três formatos: (i) argumentação formal (demonstrativa); (ii) argumentação informal (técnica de persuasão); (iii) explicação⁴⁰. A argumentação formal e a lógica dedutiva são disponibilizados como recursos para derivar princípios de transposição dos princípios internos. Os princípios de transposição estão localizados nos métodos de construção e escolha, enquanto os princípios internos fazem parte do núcleo teórico, aquele envolvendo os pressupostos da teoria. Em tempo, princípios de transposição operacionalizam os princípios internos da teoria e os conectam aos fenômenos empíricos, ou seja, são recursos de operacionalização do núcleo teórico.

No nível metametodológico predomina a argumentação informal, uma vez que é nesse nível que o(s) teórico(s) proponente(s) da teoria vai (vão) defender os valores que a imbuem e contra-atacar programas concorrentes. O debate nesse nível é, portanto, persuasivo, supra-teórico e normativo, uma vez que são discutidos os valores por trás das teorias. O método de solução de problemas, de outra via, é caracterizado pelo discurso e pelo modelo de inferência explicativo. Aí os fatos empíricos são subsumidos à estrutura da teoria, *i.e.*, é nesse nível que são fornecidas explicações e previsões para os fenômenos a partir da teoria. Por conseguinte, tanto a argumentação formal (dedução lógica) que permite deduzir princípios de transposição (leis empíricas) de princípios

³⁹ A distinção entre argumentação formal e informal derivei das noções de demonstração e argumento tomadas de Breton ([1996] 2003, p. 10).

⁴⁰ Na argumentação formal o discurso é lógico, na informal, normativo, e na explicação é (ao menos pretensamente) descritivo.

internos, quanto às explicações, conferem aplicabilidade e conteúdo empírico ao programa, a primeira operacionalizando os princípios internos a partir dos princípios de transposição (leis empíricas), e as explicações ligando essas leis empíricas aos fatos e dotando o programa de conteúdo empírico⁴¹.

5. OS PROPONENTES – O *FRAMEWORK* BÁSICO DOS DOIS PROGRAMAS

Como afirmado anteriormente, o problema que esta análise se propõe a considerar contempla a questão da decisão coletiva, mais especificamente, a seleção de uma regra de decisão para promover escolhas de políticas públicas. Questões de políticas públicas envolvem dois componentes: (i) alocação; (ii) distribuição. No afã de dar cabo desta tarefa, as pesquisas centraram-se na busca por uma regra de agregação das preferências individuais (*inputs*), designada função de bem-estar social, procurando gerar, como *output*, uma escolha coletiva⁴². A filiação desta proposta pode ser buscada no imperativo benthamita de aferir a maior felicidade do maior número de indivíduos. O instrumental baseado na agregação, que tem como base material as preferências dos indivíduos, vêm sendo atacado, amiúde e por todos os flancos, por uma miríade de questionamentos, dentre os quais cito aqueles referentes à possibilidade de se estabelecer uma comparação intersubjetiva de utilidades e à plausibilidade de se construir uma função de utilidade cardinal (Robbins, 1938).

Todavia, a despeito dessas acirradas investidas, diagnostica-se comumente como tendo sido letal às pretensões de um tal instrumento o ataque desferido quando da publicação do teorema da impossibilidade geral de Arrow ([1951] 1963). Segundo propala este teórico, não há regra de agregação capaz de gerar um *output* social não enviesado, *i.e.*, consistente, tomando-se como *inputs* preferências individuais. Ou seja, dado um enquadre contendo cinco condições, os princípios ou meta-regras exigidos por Arrow de uma função de bem-estar social, nenhuma regra de amalgama das preferências individuais se sustenta dentro deste enquadre, *i.e.*, não há regra de agregação que não viole alguma das condições propostas pelo teórico⁴³. Convém ressaltar, contudo, que, a

⁴¹ Portanto, se o nível metametodológico é campo do discurso normativo, os três níveis metodológicos – construção, escolha e solução de problemas – são caracterizados pela discussão positiva, aquele que pretende operacionalizar a teoria, de modo a remetê-la aos fatos empíricos.

⁴² A regra de agregação (*sum-ranking*) é o mecanismo básico por trás de uma função de bem-estar social, e um dos três pilares do utilitarismo, juntamente com welfarismo e o consequencialismo (Sen, [1987] 1999).

⁴³ Esses problemas serão tratados em detalhe no capítulo relativo a *Social Choice*.

despeito desses resultados, Arrow não parece disposto a encontrar um substituto para a agregação. Em termos mais acertados, ao que tudo indica, para o teórico, a agregação é, efetivamente, a essência de uma regra de decisão coletiva legítima, não havendo possibilidade de escapar dela. Arrow afirma:

'all implicitly accept the essential formulation stated here: The social choice from any given environment is an aggregation of individual preferences' ([1951] 1963, p. 103).

Sob o impacto do trabalho de Arrow, duas correntes de estudo descortinam-se em torno do tema da decisão coletiva, cada uma delas propondo um modelo alternativo de sociedade, mas ambas apostando no individualismo metodológico advogado por ele, como sua condição. A arenga estabelecida entre essas duas correntes é, *ab initio*, interpretada aqui hipoteticamente sob a perspectiva de que se trata de programas concorrentes que competem pela hegemonia na área da decisão coletiva. Contempladas cada uma dessas linhas em análises dispostas em capítulos separados, posteriormente veremos se elas podem ser reincorporadas ou não, a um programa único de decisão coletiva. Caso o possam, interpretaríamos a *Social Choice* e a *Public Choice* como modelos alternativos de um mesmo programa. , cujo denominador comum é o modelo de explicação individualista metodológico, que requer que o nível macro seja explicado a partir do nível micro.

Objetando-se ao argumento de que as duas escolas podem ser reunidas em um mesmo programa, um primeiro contra-argumento é esboçado nesta tese. *Social Choice* e *Public Choice* partem de escolas filosóficas distintas: (i) a *Social Choice* parte do programa utilitarista; (ii) a *Public Choice* do contratualismo⁴⁴. Algumas das diferenças entre essas duas linhas são esboçadas a seguir. O utilitarismo tem, comumente, apostado em decisões *positivas* que objetivam a promoção de alguma espécie de bem-estar social, geralmente obtido da agregação das preferências/ utilidades individuais. O tipo de ação desenvolvida no contratualismo é geralmente de cunho *negativo*, restritivo ou coercitivo

⁴⁴ Essa filiação, modernamente, pode parecer artificial, uma vez que utilitaristas como Harsanyi fazem uso da teoria do contrato para implicar princípios de escolha universais, enquanto contratualistas como Buchanan implementam decisões contratuais a partir do uso do cálculo de utilidades. Contudo, a doutrina de Harsanyi é, como a de Rawls, mais propriamente kantiana que utilitária. E Buchanan faz uso de um critério de escolha, ainda que seja ele um critério ético fraco, segundo suas próprias palavras. Arrow, por sua vez, parece figurar mais claramente na linha utilitarista, ainda que seja para fazer uma crítica sua.

sobre os indivíduos de uma coletividade⁴⁵. Aí reside a diferença nos instrumentos adotados por cada uma dessas linhas, a função de bem-estar social para a *Social Choice* e as restrições institucionais para a *Public Choice*⁴⁶. Ainda, o utilitarismo pauta-se em um cálculo de benefício. Em contrapartida, o contratualismo, em especial a abordagem buchano-tulloockiana, propende para um cálculo em termos de custos⁴⁷. Além de partirem de abordagens precursoras distintas, seu instrumental também apresenta diferenças⁴⁸.

Uma dessas diferenças residiria nas propriedades estáticas dos modelos da *Social Choice* versus as propriedades dinâmicas da *Public Choice*. Nessa perspectiva, seria possível sustentar todos os teóricos relacionados à abordagem arroviiana como fornecedores de *modelos reducionistas simplificados*, uma vez que dispensam o elemento dinâmico da interação. Em contrapartida, a *Public Choice* poderia ser lida como contentora de *modelos reducionistas complexos*, posto que incorporam essa dinâmica⁴⁹. Hansjürgens comenta acerca dessa diferença:

‘This makes up the crucial difference between public choice and social choice theories which do not include the element of exchange’ (2000, p. 107).

⁴⁵ Justifica-se daí o sistema penal ser um problema para os utilitaristas mas não para os contratualistas. Por esta razão, Bentham, um dos pais do utilitarismo, se manifesta a respeito do sistema penal em seu *O Panóptico* (2000): porque, para um utilitarista, cujas ações do Estado são ações positivas, ações negativas, como é o caso da coerção e da punição, não estão previstas em sua abordagem teórica. Portanto, alguma justificativa para elas deve ser fornecida.

No caso de Bentham, o sistema penal é defendido sob o objetivo de que deve gerar mais benefício que custo. Portanto, mesmo a ação punitiva é defendida positivamente por este teórico – seu objetivo é regenerar o indivíduo, aumentando, em última instância, o bem-estar social, não sendo sua meta a punição de *per se*.

Sob o utilitarismo negativo, que requer a minimização de dor em vez da maximização de bem-estar, como comenta Brown ([1986] 1990), então o sistema penal poderia ser justificado a partir da ação negativa do Estado no sentido de minimizar a dor da vítima a partir da punição do agressor.

⁴⁶ Como veremos no capítulo relativo à *Public Choice*, regras de voto são restrições institucionais.

⁴⁷ Enquanto o cálculo envolvendo benefício tende a focalizar unicamente o resultado da escolha, o cálculo pautado em custos, incorpora o processo em sua análise. O processo, por sua vez, tende a ser caracterizado em termos de custos, uma vez que ele representa o consumo de recursos, por exemplo, o tempo, para a geração do resultado.

⁴⁸ Essa diferença de berço servirá para justificar a definição da eficiência em termos de maximização de utilidade na *Social Choice* e como minimização de custos na *Public Choice*.

⁴⁹ Em analogia ao modelo de gás perfeito, sem interação entre as partículas (*Social Choice*), e modelo de gás imperfeito, no qual a interação é suposta (*Public Choice*).

Ainda, podemos associar à *Social Choice* o ferramental do controle ótimo, enquanto a *Public Choice* adota como instrumento a teoria dos jogos⁵⁰. No primeiro caso, controle ótimo é definido na perspectiva de Blanchard ([2003] 2004), como um instrumental adotado para analisar um sistema estático, em contraposição à teoria dos jogos, que tem uma visão dinâmica de sistema. Assim, dado uma série de *inputs*, que são as preferências dos indivíduos, segue-se automaticamente o *output*, segundo a perspectiva do controle ótimo⁵¹. Na teoria dos jogos, ao contrário, a interação e a interdependência entre os indivíduos estão previstas. Se suas diferenças residissem tão somente em seu instrumental, então essas duas linhas de pesquisa, *Social Choice* e *Public Choice* poderiam ser incorporadas como teorias diferentes de um mesmo problema. Esta permanece uma questão em suspenso que deverá ser respondida a partir da análise empreendida nesta tese.

Ainda do ponto de vista das ferramentas, o primeiro desses grupos, a *Social Choice*, buscou recuperar o instrumental proporcionado pela regra utilitarista de agregação (*sum-ranking*), propondo toda espécie de solução ao teorema de Arrow, principalmente relaxando suas condições. Nesse grupo inclui toda a linha de pesquisa que trabalha com métodos encarregados de reunir as preferências individuais, tomadas como *inputs*, em uma escolha coletiva, o *output*, por meio de um critério de agregação. A designação *Social Choice*, principalmente sua versão mais moderna, foi estabelecida a partir das análises empreendidas na linha econômica por Arrow e no âmbito da política por Black (1958). Enquanto o primeiro desses teóricos considerou a possibilidade de qualquer regra de agregação, *i.e.*, de uma função de bem-estar social que tenha como base preferências individuais, *v.g.*, o princípio de compensação e a regra da maioria, Black ateu-se a esta última, a maioria, recuperando, principalmente, o paradoxo do voto para

⁵⁰ Buchanan comenta acerca do instrumental estático da *Social Choice*:

Whereas the “social welfare function” approach searches for a criterion independent of the choice process itself, presumably with a view toward influencing the choice, the alternative approach evaluates results only in terms of the choice process itself (1987, p. 13).

⁵¹ Buchanan acredita que nessa perspectiva não há decisão em absoluto, uma vez que dadas as preferências, a escolha se dá automaticamente. Comenta ele sobre a função de bem-estar social, instrumental característico da *Social Choice*:

With this, the problem of genuine choice among alternatives disappears, and the single “best” state of the world may be selected (1987, p. 4).

Assim sendo, pode-se afirmar que, em Buchanan, há escolha apenas onde há contingência.

o centro das discussões de decisão coletiva⁵². Black também é precursor de uma escola de pesquisa, aquela envolvendo teorias espaciais de voto.

Portanto, na linha da *Social Choice* encaixo os proponentes de uma função de bem-estar social, regra majoritária inclusa, incorporando nesta linha os trabalhos de economistas do porte de Arrow e Sen. Todavia, convém aqui um aparte. Tendo diagnosticado Arrow como o teórico cujas pesquisas parecem engendrar o declínio da *Social Choice*, pode parecer paradoxal associá-lo exatamente a esta linha de pesquisa. Contudo, como têm afirmado seus proponentes, o teorema da impossibilidade arroviano instaura (antes que degenera) a versão moderna, e bastante complexizada, da *Social Choice*. Arrow, nesse sentido, introduz com elegante formalismo o problema que deverá ser debelado por este programa. A respeito do papel positivo de Arrow nas pesquisas da *Social Choice*, comenta Sen:

‘Arrow’s “impossibility theorem” aroused immediate and intense interest (and generated a massive literature in response, including many other impossibility results). It also led to the diagnosis of a deep vulnerability in the subject that overshadowed Arrow’s immensely important constructive program of developing a systematic social choice theory that could actually work’ (1999, p. 351). Grifo do autor.

Ou seja, a despeito do golpe imputado da parte de Arrow a seu próprio programa, este não parece derrogar a regra de agregação de seu estatuto privilegiado. É Buchanan quem comenta a posição arroviana:

‘Arrow, and all of his reviewers, seemed unhappy with his general conclusion; they seemed to feel that things would have been so much nicer had his proof turned out the other way. It would have made for a more satisfactory social science if only majority voting could have been shown to produce a set of wholly consistent choices’ (1979, p. 150).

Para Arrow, não há como se esquivar de um tal instrumento. Outros teóricos, todavia, mantêm uma visão mais otimista do que aquela introduzida por Arrow com relação à

⁵² O paradoxo do voto que será apresentado em outro capítulo, vem sendo redescoberto por uma série de teóricos em épocas distintas, desde sua formulação por Borda e Condorcet por volta de 1785. Em 1870, ele foi reconsiderado por C. L. Dodgson (Lewis Carroll), e em 1950, por Black e Arrow quase que simultaneamente.

possibilidade de alcançar uma regra não-agregatória⁵³. Mas a insistência da agregação é mantida na *Social Choice*, que centra seu poder de fogo na tentativa de preservar o instrumental agregacionista e, sob esta perspectiva, toma como pressuposto um modelo de sociedade que afirma serem independentes entre si as ações individuais⁵⁴. Ainda, é por serem assumidas como independentes, que tais preferências podem ser enfeixadas conforme alguma regra de agregação, regra esta exequível graças ao axioma da independência.

Em contrapartida, negando a possibilidade de salvar o instrumental agregacionista das críticas infringidas a ele, e negando sequer a conveniência deste instrumental, um novo núcleo de pesquisa liderado por Buchanan se coloca paralelamente a *Social Choice*. Na tentativa de fornecer uma alternativa à agregação, especialmente à regra majoritária, esses teóricos constróem todo um aparato instrumental inovador, o qual, provisoriamente, abrigarei sob o nome de *regra não-agregacionista de eficiência*, em oposição à regra agregacionista⁵⁵. Este aparato recupera algumas ferramentas de economistas mais antigos, notadamente a regra da unanimidade de Wicksell e o critério de Pareto, bem como o instrumental da mais recente teoria dos jogos. Faz parte desta segunda linha de pesquisa, a qual a literatura comumente atribui o nome de *Public Choice*, a escola de Virgínia, construída, sobretudo, em torno da figura de Buchanan, mas remontando sobretudo a Wicksell.

Diferenciando-se da linha de pesquisa da *Social Choice*, o modelo de sociedade desta segunda abordagem toma como fundamento a tese segundo a qual as ações individuais são interdependentes entre si, o que permitirá caracterizar a arena política como um jogo de soma positiva⁵⁶. Ordeshook assume esta segunda proposta. Comenta este teórico:

⁵³ Outro crítico da regra de agregação é Rawls (1971). Este teórico, diferente de Arrow, deve buscar por um princípio de decisão coletiva alternativo àquele da agregação, no caso um princípio universal – o princípio MAXIMIN.

⁵⁴ A ação, no caso, é o voto no qual o indivíduo ordena as alternativas segundo suas preferências.

⁵⁵ Para Arrow, o instrumental proposto por Buchanan é, também, um mecanismo de agregação, contudo, um mecanismo de agregação à longo prazo. E, como todos os demais mecanismos de agregação, também ao instrumental de Buchanan se aplica seu teorema da impossibilidade. A este respeito consultar Arrow ([1951], 1963, p. 109 e nota 48 nesta mesma página).

⁵⁶ A visão de economia implícita na *Public Choice* é aquela que toma a economia como lidando com problemas de troca, não de escassez, e envolvendo o mecanismo de barganha. Verificar-se-á daí, o caráter dinâmico imbuído neste programa.

'Politics concerns situations in which the actions that people choose depend on the actions that they think others have taken or will take. The study of politics, then, is the study of interdependent choice' (1986, p. 2).

Conforme veremos, a tese acerca da independência ou não entre as ações individuais é decisiva na separação dessas duas abordagens. Neste sentido, enquanto a *Social Choice* não aborda a interação, configurando-se em uma teoria estática da decisão coletiva, visto serem as ações dos indivíduos consideradas independentes entre si, a *Public Choice* caracteriza tal decisão dentro de um panorama onde a dinâmica é o elemento crucial. Sob esta ótica, a *Social Choice* parece se constituir em um modelo simplificado da decisão coletiva, enquanto a *Public Choice* configurar-se-ia como um modelo subsequente, enriquecido já com variáveis ausentes no primeiro modelo⁵⁷. É por esta razão que ambas as linhas de pesquisa parecem poder ser reincorporadas em um programa único acerca da decisão coletiva, programa este que tem na *Social Choice* seu modelo zero (M0) e na *Public Choice* seu modelo um (M1)⁵⁸.

Acrescente-se a essas considerações da *Public Choice*, que é decorrência lógica da tese da interdependência das ações dos indivíduos, que uma regra aditiva baseada no axioma da independência configura-se como instrumental inapropriado na geração de um *output* social a partir das preferências individuais. Schelling comenta:

'These situations, in which people's choices depend on the behavior or the choices of other people, are the ones that usually don't permit any simple summation or extrapolation to the aggregates. To make that connection we usually have to look at the system of interaction between individuals and their environment, that is, between individuals and other individuals or between individuals and the collectivity. And sometimes the results are surprising. Sometimes they are not easily guessed. Sometimes the analysis is difficult. Sometimes it is inconclusive. But even inconclusive analysis can warn against jumping to conclusions about individual intentions from observations of aggregates, or jumping to conclusions about the behavior of aggregates from

⁵⁷ Modelos matemáticos que não incluem interação tendem a gerar funções bem comportadas, *i.e.*, contínuas e suaves, enquanto modelos matemáticos envolvendo interação produzem funções impróprias, descontínuas, indicando alterações qualitativas.

⁵⁸ Conforme considerações supra, a idéia da sucessão de modelos como introduzindo novos refinamentos e maior realismo a seus antecessores é defendida por Koopmans (1957).

what one knows or can guess about individual intentions' (1978, p. 14). Grifo do autor.

No intuito de expor com maior clareza a diferença entre o instrumental agregacionista da *Social Choice* e aquele da *Public Choice* apelo para a distinção esboçada por Ferrell (1985) entre métodos de agregação matemáticos e comportamentais. Segundo este autor, um método matemático consiste em uma combinação pura e simples (ainda que seu resultado não deva ser nem tão puro e nem tão simples como atesta Arrow e a *Social Choice*) dos julgamentos realizados isoladamente por cada um dos indivíduos envolvidos na decisão. Um método comportamental, de outra via, é aquele em que está prevista a interação entre os indivíduos no processo de tomada de decisão.

Neste sentido, a regra agregacionista da *Social Choice* configura-se como um método matemático, onde não está prevista a interação entre seus participantes, enquanto a regra da eficiência da *Public Choice* inclui já esta interação⁵⁹. (Note-se que, para este autor, ambas as regras interacionista e não-interacionista são tomadas como agregacionistas, designação que Arrow certamente aprovaria. Em minha própria análise, todavia, chamo de agregacionista apenas a regra propugnada pela *Social Choice*, preferindo nomear o tipo de regra por trás da abordagem da *Public Choice* de *regra não-agregacionista*, visto que, não me parece que Buchanan assuma seu instrumental como agregacionista, uma vez serem as decisões tomadas invariavelmente no nível do indivíduo, nunca no plano do agregado, como ficará patente mais adiante. Sobre este aspecto, é Arrow quem comenta:

'Where Bergson, Little, and I seek in varying ways to explicate the notion of social welfare in operational terms, Buchanan's positivism is more extreme. Choice is only individual; the very concept of social welfare is inadmissible' ([1951] 1963, p. 107).)

⁵⁹ A escolha dessas ferramentas, em última instância, decorre da exigência de que, para a *Public Choice* e o contratualismo, uma solução para o problema da decisão coletiva é assumir e incorporar a interdependência das ações individuais, requerimento este que comumente não define as soluções na *Social Choice* e no utilitarismo (Contudo, ver Sen e Williams ([1982] 1991), especialmente o artigo de Harsanyi, que mantendo as ações individuais independentes, aplica um filtro para excluir preferências anti-sociais (*noise preferences*), i.e., preferências individuais que afetam negativamente outros indivíduos. O utilitarismo de regras seria outra tentativa do utilitarismo no sentido de incorporar ações individuais interdependentes.)

6. RELEVÂNCIA DO TEMA

Como último tópico deste capítulo introdutório, cabe ressaltar a relevância do tema escolhido. A ênfase desta pesquisa, como comentado supra, recai no nível constitucional, antes que na avaliação de programas de políticas públicas específicas. Em função do atual quadro de reformas estruturais e de prognósticos de especialistas ressaltando a necessidade de aprofundar essas reformas no Brasil, *v.g.*, implementação de parcerias público-privada (PPP), reformas tributária, judiciária, universitária, CLT, *etc.*, a pesquisa por metodologias que possibilitem avançar na análise das mudanças institucionais em curso, em especial quanto à eficiência econômica que essas reformas podem introduzir, parece ser útil no sentido de dirimir as deseconomias que as instituições vigentes não raro incorrem, *sem deixar de atentar para o caráter democrático que essas transformações estruturais devem tomar em conta.* Assim, o objetivo último desta pesquisa é reconstruir as tecnologia introduzidas pela *Social Choice* e *Public Choice*, entendendo aqui que estas duas abordagens contribuem com diferentes ferramentas para a decisão coletiva, e, finalmente, poder colaborar para a análise embasada em quadros teóricos, das reformas institucionais em andamento no país.

CAP. 1 - RECONSTRUÇÃO RACIONAL DO PROGRAMA DA SOCIAL CHOICE:

‘Aqui e em qualquer outro país, reforma da Previdência é sempre um conjunto de maldades. Trata-se de fazer com que as pessoas trabalhem mais, paguem mais e se aposentem com menos. Há um benefício coletivo, claro. Equilibram-se as contas públicas e, assim, afastam-se os problemas que surgem quando o governo gasta mais do que arrecada, como inflação, dívida e falta de investimentos. Ocorre que os benefícios são difusos e de médio prazo. Já a maldade é imediata e direta’ (Carlos Alberto Sardenberg).

‘A lógica da ação governamental é assegurar um futuro em que se harmonizam os sonhos da população com os meios da economia. É a função imprescindível e antipática de conciliar o interesse privado com o interesse coletivo’ (Cláudio de Moura e Castro).

Os programas da *Social Choice* e *Public Choice*, como aventado supra, são reconstruídos nesta tese em capítulos distintos. Segundo o instrumental lakatosiano dos programas de pesquisa mais a metodologia da teoria da ciência de Chiappin, a estrutura de uma tal apresentação é disposta do seguinte modo: (i) núcleo teórico, que inclui os níveis ontológicos, axiológico e epistemológico; (ii) heurística positiva, ou lógica da ciência segundo a MTC, incorporando a metametodologia, que traça as principais críticas do programa a seu concorrente, que aqui é definido como a *Public Choice*, e a metodologia, sub-dividida entre método de escolha, de construção e de solução de problemas. No caso de Arrow, cuja reconstrução a ser empreendida nesta tese toma como fonte o seu clássico *Social Choice and Individual Values*, e por ser esta obra a prova de um teorema de impossibilidade, em cada um dos níveis acima arrolados, são dispostos os seguintes conteúdos.

No núcleo teórico: (i) axiologia, que apresenta os principais valores e fins defendidos em sua abordagem; (ii) ontologia, incluindo suas principais asserções sobre o indivíduo e as alternativas (estados sociais); (iii) epistemologia, onde é apresentado seu modelo de explicação e suas principais teses epistemológicas. Na heurística positiva: (i) o método de escolha, que operacionaliza os valores apresentados na axiologia em termos de cinco condições a serem satisfeitas por uma função de bem-estar social; (ii) o método de construção, onde o teorema é provado para o caso de um dos possíveis modelos para sua função de bem-estar social, qual seja, a regra da maioria; (iii) o método de solução de problemas, delineando os principais componentes que devem ser incorporados por uma solução para o problema que propõe. Finalmente, a metametodologia retoma algumas críticas de Arrow à abordagem de Buchanan e Tullock para a *Public Choice*.

I – NÚCLEO TEÓRICO

1. INTRODUÇÃO: O PROBLEMA

O problema dentro do qual Arrow e a *Social Choice* trabalham tem sua forma definida pela economia de bem-estar bergsoniana. Em seu *paper* mais conhecido, Bergson adianta:

‘The object of this paper is to state in a precise form the value judgments required for the derivation of the conditions of maximum economic welfare’ (1938, p. 310).

Esses julgamentos de valor são, para os teóricos que trabalham com a formulação de Bergson, condições a serem satisfeitas por um instrumental designado função de bem-estar social. Ainda, se estas condições podem ser cumpridas, então um único ponto de equilíbrio, um bem-estar econômico máximo, é passível de ser alcançado. O problema passa a ser, então, a definição dessas condições ou julgamentos de valor. Mas para que essas condições possam ser satisfeitas por uma tal função de bem-estar, por sua vez, faz-se necessário que elas sejam consistentes entre si. E aí começam os problemas de Arrow.

Ao avançar sua proposta, este teórico identifica cinco condições a serem satisfeitos por uma função de bem-estar social. Elas funcionam como axiomas para modelar a função. (Traduzido nos termos da discussão empreendida no capítulo anterior, são as meta-regras, ou princípios, necessários para a escolha de uma regra de decisão coletiva, sendo esta última uma função de bem-estar social.) Todavia, nenhuma das candidatas a assumir o lugar de uma função de bem-estar social, dentre as quais o princípio de compensação e a regra da maioria, é capaz de satisfazer as cinco condições por ele propostas. Eis aí a demonstração do teorema da impossibilidade geral de Arrow. Esse problema pode ser avaliado como decorrência da inconsistência entre as condições por ele propostas. Comenta ele:

‘But, given these basic value judgments as to the mode of aggregating individual desires, the economist should investigate those mechanisms for social choice which satisfy the value judgments and should check their consequences to see if still other value judgments might be violated. In particular, he should ask the question whether or not the value judgments are consistent with each other, i.e., do there exist any mechanisms of social choice which will in fact satisfy the value judgments made? For example, in the voting paradox discussed above, if the method of majority choice is regarded as itself a value judgment, then we are

forced to the conclusion that the value judgment in question, applied to the particular situation indicated, is self-contradictory' ([1951] 1963), p. 5).

Sendo esta sua conclusão, somos levados a supor que o teorema encerra, antes que dá origem a um programa de pesquisa. Não obstante, como interpreta Sen (1999), e cuja citação foi apresentada anteriormente, ele antes figura como o ponto de partida para a *Social Choice*. Nessa linha, toda uma nova literatura é desenvolvida tomando o teorema da impossibilidade geral de Arrow como paradigma. Seu objetivo sendo a possibilidade de, introduzindo restrições às preferências individuais, garantir que uma solução única possa ser auferida de uma função de bem-estar social. Cumpre dizer que o teorema de Arrow configura-se em uma generalização do paradoxo do voto ligado à regra da maioria e redescoberto por Black, tendo sido trabalhado anteriormente por Borda, Condorcet e Dodgson.

As tentativas de solução para o teorema arroviano e o paradoxo do voto são originárias de duas áreas, a *Social Choice*, formada por economistas e mais ligada à versão de Arrow para esta problemática, e as teorias espaciais de voto, formuladas prioritariamente por cientistas políticos herdeiros de Black. Enquanto os primeiros tendem a fazer uso da linguagem da lógica formal, que é aquela adotada por Arrow para propor e tentar solucionar o problema, os últimos tomam, como Black, a geometria como linguagem para fazê-lo, estendendo suas soluções não apenas para *settings* de decisão unidimensionais, mas igualmente, para *settings* multidimensionais, por exemplo, por meio do teorema de Plott (Plott, 1967). No caso de Black, a solução proposta implica na condição de pico único, uma condição que restringe as preferências dos eleitores, derivando dela o teorema do *median voter*, que garante que uma única solução pode ser obtida da regra da maioria⁶⁰.

2. AXIOLOGIA

A justificativa para se iniciar esta reconstrução pela axiologia decorre de certos julgamentos de valor tomados inicialmente por Arrow. Esses julgamentos são aqueles que, segundo Bergson, são requeridos serem especificados para que uma função de

⁶⁰ Indicando que, sob certas condições, a regra da maioria, uma regra instável, uma vez que dela é deduzido o paradoxo do voto, pode auferir resultados estáveis, quer dizer, um ponto de equilíbrio único.

A instabilidade da maioria tem sido nomeada *ciclicidade*, que constitui-se na principal falha derivada de sua operação. Por instabilidade interpreta-se a regra que não é decidível considerando uma certa categoria de alternativas.

bem-estar social tome lugar. Essa estratégia é uma das principais críticas que Buchanan e Tullock, e sua *Public Choice* dirigem ao aparato teórico da *Social Choice*. Segundo esses dois autores, sua teoria procura depurar, tanto quanto possível, seu instrumental de valores que não os estritamente individuais⁶¹. Daí reside uma primeira diferença entre as duas abordagens, *Social Choice* e *Public Choice*. Todavia, segundo comenta Arrow acerca de Bergson:

‘So, as Professor Bergson has pointed out, there are value judgments implicit even at this level’ ([1951] 1963, p. 4).

Portanto, sua axiologia é construída sob julgamentos de valor fortes. Seguindo os preceitos da MTC, esta reconstrução é apresentada na forma de teses de valores e teses de fins. Assim, em uma primeira tese axiológica de fins, a *Social Choice* pode ser definida como a tentativa de traduzir preferências individuais em uma escolha coletiva (TAF1). Este fim é facilmente obtido do próprio título da obra de Arrow, *Social Choice and Individual Values*. Trata-se de buscar por um instrumental que permita lograr um máximo social a partir das preferências individuais, seguindo, assim, o projeto utilitarista de Bentham. Nesse sentido, a despeito das críticas dirigidas por Arrow a este programa, o utilitarismo, sua própria proposta segue o seu projeto, ou, ao menos, poderíamos dizer, não consegue desvincular-se dele.

Em uma tese axiológica de valor, a doutrina da soberania do cidadão é admitida como valor (TAV1). Essa doutrina pode ser sustentada derivar-se da doutrina da soberania do consumidor. Em ambas, os *inputs* que são argumentos em uma função de bem-estar social (ou individual, no caso do consumidor) são valores individuais. Segue-se, portanto, que Arrow assume o nominalismo axiológico, abordagem imputada por ele ao utilitarismo benthamita (ficando mais uma vez exposta sua filiação). Nessa doutrina, apenas valores individuais devem contar⁶². (E, ainda, não é suposta, na abordagem

⁶¹ Como poderia um procedimento de decisão coletiva ser imparcial, quer dizer, ser designado um algoritmo que permite transformar preferências individuais (*inputs*) em escolhas coletivas (*outputs*), se tais julgamentos valorativos fortes são assumidos *a priori*. Nesse sentido, um tal algoritmo é impossível. Arrow, todavia, sustenta que um processo de decisão coletiva não pode alterar os valores individuais, sob pena de perder sua credibilidade (*apud.* Arrow ([1951] 1963), p. 7-8). Ou seja, nesta perspectiva, valores individuais são tomados como dados, algo sobre o qual Buchanan não deve concordar.

⁶² Implícita à idéia de soberania do consumidor figura a racionalidade admitida para o nível individual. Ou seja, são assumidos que quaisquer valores individuais são aceitos, desde que estes satisfaçam certas exigências impostas pelo conceito de racionalidade.

arroviana, quaisquer restrições aos valores sustentados pelos indivíduos⁶³.) Por esta razão, bem social é interpretado como bem dos indivíduos. E o que é designado *bem dos indivíduos* é interpretado hedonisticamente como sendo os seus desejos. Não existem, portanto, valores supra-individuais na axiologia arroviana.

Contudo, em uma segunda tese axiológica de valor, a racionalidade coletiva é assumida como um outro valor nesta axiologia (TAV2). Mais especificamente, a racionalidade é imputada ontologicamente ao indivíduo e exigida normativamente de uma função de bem-estar social. Por racionalidade, como veremos no método de construção, é interpretada a consistência nas relações de preferência sustentada tanto para o nível individual quanto para o coletivo⁶⁴. É justamente este valor requerido por Arrow, que Buchanan e Tullock mais condenam em sua axiologia, uma vez que, contrariando asserção supra, é um valor supra-individual que está sendo requerido aqui. Assim, considerando a primeira e a segunda teses de valor, é possível antecipar a inconsistência que deve ser engendrada de uma tal axiologia, uma vez que o primeiro valor é estritamente individualista ao passo que o segundo é coletivista. A racionalidade coletiva sustenta a existência de um interesse público para a ontologia, que é o próximo nível a ser considerado nesta reconstrução.

1. ONTOLOGIA

Na ontologia são apresentadas as principais entidades que compõem a abordagem teórica que se pretende construir, bem como suas propriedades mais importantes. A reconstrução segue por meio das teses ontológicas. Em uma primeira tese ontológica sustenta-se o indivíduo como entidade principal (TO1). Sua perspectiva é, portanto, individualista, ao menos em um primeiro momento. As teses seguintes devem delinear as propriedades supostas possuir esta entidade. Assim sendo, em uma segunda tese ontológica os indivíduos são assumidos serem racionais (TO2). Por racionalidade, como afirmado supra, entende-se a consistência na relação ordinal das alternativas da parte do indivíduo. A operacionalização do conceito de racionalidade é apresentada no método de escolha.

⁶³ A principal estratégia para resolver o problema imposto pelo teorema da impossibilidade geral deverá ser, como veremos no método de solução de problemas, a restrição desses valores sustentados pelos indivíduos, sendo a solução de Black a principal delas.

⁶⁴ A operacionalização desses dois valores, racionalidade e soberania do cidadão, é empreendida no nível da heurística positiva, e condiz com as cinco condições apresentadas por Arrow e que devem ser satisfeitas por uma função de bem-estar social qualquer.

Uma terceira tese ontológica afirma que os indivíduos sustentam quaisquer valores, ou seja, nenhuma restrição, para além da consistência, é suposta limitar seus valores (TO3). Uma nova tese sustenta que as ações individuais são independentes entre si, quer dizer, todas as trocas são admitidas terem sido implementadas (TO4)⁶⁵. Derivada da anterior, uma quinta tese ontológica assume a existência de um estado social ótimo, assumido ser o bem comum/ interesse público, um ponto de equilíbrio *único* que é um ponto de bem-estar máximo para os indivíduos, tanto da perspectiva de suas componentes alocativas quanto distributivas (TO5). (Aliás, principalmente destas últimas.) O estado social ótimo é interpretado como a agregação dos valores individuais. A existência de um tal estado é assumida pela *Social Choice* arroviana, independente da capacidade de auferi-lo por meio de uma função de bem-estar social.

4. EPISTEMOLOGIA

Na epistemologia são dispostas as teses relativas ao conhecimento passível de ser construído por meio de um tal aparato teórico, no caso, o arroviano. Primeiramente, como é conveniente antecipar, as pretensões da *Social Choice*, dado o teorema da impossibilidade geral de Arrow, são limitadas a identificar certas restrições sobre as quais um único ponto de ótimo social possa ser implicado dos valores individuais. São, por conseguinte, prioritariamente, restrições dos valores individuais, sendo esta a principal condição requerida de uma solução para o problema de se garantir um máximo social, como será verificado no método de solução de problemas. Este requerimento pode ser assumido em uma primeira tese epistemológica (TE1). Esta tese, contudo, é derivada de outras, as quais apresento a seguir.

Em uma segunda tese epistemológica, é assumido que o instrumental construído pela *Social Choice*, a função de bem-estar social, supondo valores individuais ainda livres de restrições salvo aquela da racionalidade, deve estar apto para tratar com problemas puramente distributivos, problemas estes que nenhum instrumental de natureza utilitarista, como o são aqueles da economia de bem-estar, foi capaz, até hoje, de trabalhar (TE2)^{66, 67}. Por exemplo, da economia de bem-estar paretiana é possível

⁶⁵ Portanto, o problema com o qual Arrow pretende trabalhar é mais puramente distributivo que alocativo, *i.e.*, nos termos da teoria dos jogos, é antes um jogo de soma zero que um jogo de soma positiva, *setting* dentro do qual Buchanan e Tullock prioritariamente constroem sua teoria.

⁶⁶ Em outras palavras, o instrumento deve estar apto para identificar um estado social ótimo dado um conjunto de estados sociais que são todos alternativas não-dominadas.

engendrar um critério, o critério paretiano, que permite identificar alocações Pareto-superior e ótimo-de-Pareto. Contudo, deve ser assumida como uma fraqueza central do utilitarismo, e da economia de bem-estar, sua inabilidade para tratar de problemas distributivos. Ou seja, é possível encontrar testes que permitam identificar estados sociais localizados na superfície paretiana, por exemplo, o princípio da compensação Kaldor-Hicks; não obstante, nenhum aparato utilitarista da economia de bem-estar é apto para selecionar, dentre estados sociais da superfície P, um único ponto de ótimo. Para que um tal ponto possa ser identificado, a componente distributiva deve ser tomada em conta⁶⁸.

Se o estado social ótimo é formado da agregação de valores individuais, o instrumento a ser construído figura como um instrumento de agregação desses valores, sendo esta uma terceira tese epistemológica (TE3). Ainda, se um tal instrumento existe, ele deve permitir identificar o estado social ótimo, e, ainda, diferentes funções, se todas satisfazem as condições requeridas por Arrow, devem apontar para uma mesma alternativa como o estado social máximo. Significa dizer que métodos diferentes de identificá-lo não devem enviesar sua resposta, sendo as alternativas (estados sociais) supostas serem independentes/ exógenas à(s) função(ões) que permitiu(ram) identificar o estado ótimo. Nessa linha, uma quarta tese epistemológica assume serem as alternativas exógenas ao método que permite identificá-la (TE4).

Uma nova tese epistemológica assere que uma tal função de bem-estar social é impossível (TE5). Ou seja, ainda que seja suposta existir uma alternativa representando um estado social ótimo, ótimo em termos alocativos e distributivos, não existe qualquer instrumento capaz de identificá-lo, se se assume que nenhuma restrição é imposta aos valores sustentados pelos indivíduos. (Melhor dizendo, na abordagem da *Social Choice*, e também das teorias espaciais do voto, uma tal alternativa somente pode ser identificada sob restrições bastante estritas acerca dos valores sustentados pelos indivíduos.) Sua impossibilidade, cuja prova será apresentada no método de construção, é derivada da inconsistência que medra todo o utilitarismo – aquela que sustenta que,

⁶⁷ É por ser assumida poder operar em *settings* distributivos que sustento serem independentes as ações dos indivíduos, uma vez que, no estado social ótimo, todas as trocas são supostas terem sido feitas.

⁶⁸ Aliás, a não ser que comparações interpessoais de utilidade possam ser admitidas, a componente distributiva pode ser identificada. Mas tais comparações implicam em julgamentos de valor, não sendo aceitas por nenhum instrumento utilitarista/ da economia de bem-estar moderna.

partindo de valores individuais, é possível alcançar o bem-estar social/ interesse público/ bem comum.

Por esta razão, a despeito do reducionismo que podemos implicar da função de bem-estar social, uma vez ser ela admitida como um instrumento de agregação de valores individuais, todavia, dado o requerimento de racionalidade coletiva que um tal agregado deve satisfazer, então, o individualismo metodológico não pode ser suposto como seu modelo de explicação. Mais apropriado é imputar-lhe o modelo funcionalista como aquele legítimo do programa de pesquisa da *Social Choice*. Neste modelo, o fato empírico que figura no *explanandum* deve ser deduzido da função que ele é assumido cumprir. Sua função é aquilo que preenche o *explanans*. E o principal propósito que o modelo de explicação é assumido cumprir é lograr um estado de equilíbrio estável (*apud*. Vromen, 1995, p.95). Não é outra coisa que pretende Arrow. Igualmente, não é outra coisa senão garantir que um tal equilíbrio estável pode ser criado, quando se supõe como solução para o problema envolvido no teorema da impossibilidade restrições de valores individuais. Tendo apresentado neste núcleo as principais teses axiológicas, ontológicas e epistemológicas relativas ao programa da *Social Choice* fixado por Arrow, sigo com a heurística positiva.

II - HEURÍSTICA POSITIVA

1. METODOLOGIA

Na heurística positiva a teoria abordada, a *Social Choice*, é operacionalizada no sentido de poder ser implementada para resolver problemas e tomar decisões. A decisão a ser tomada, haja visto, é aquela de estabelecer as condições, identificadas na introdução como princípios ou meta-regras, que permitem selecionar uma regra de decisão coletiva, designada aqui função de bem-estar social. Trata-se, primeiramente de definir quais sejam essas condições, o que é feito em um nível designado nível constitucional, como assumem Buchanan e Tullock. O nível constitucional em Arrow figura no método de escolha, na qual os valores axiológicos são operacionalizados nas cinco condições. Em seguida, este aparato é colocado para trabalhar e dele pode-se derivar a prova do teorema da impossibilidade geral arroviano, aquele que sustenta inexistir uma tal função de bem-estar que satisfaça essas condições. No método de solução de problemas deveriam figurar todas as propostas que visam restringir os valores individuais para garantir que um ponto de equilíbrio pode ser auferido. Esta tarefa seria, contudo, impossível de ser cumprida nesta tese. Não obstante, algumas dessas restrições são

arroladas. Finalmente, na metametodologia, reconstruo as principais críticas que Arrow dirige ao aparato da *Public Choice*, formulada por Buchanan e Tullock.

1.1. MÉTODO DE ESCOLHA

Nesta seção são apresentadas as cinco condições requeridas de uma função de bem-estar social. Essas condições não são modeladas de nenhum modo especial, como assumo serem modeladas as condições requeridas por Buchanan e Tullock, condições que figuram em sua axiologia. Ainda, este corresponde ao nível constitucional da proposta buchano-tullockiana. As condições aqui expressas devem operacionalizar os dois principais valores levantados na axiologia arrowiana, quais sejam, a soberania do cidadão e a racionalidade. Antes de apresentar essas condições, contudo, cabe introduzir a linguagem a partir da qual são expressas preferências e escolhas. Primeiramente, preferências são representadas em termos de uma estrutura relacional ordinal aplicada a comparações binárias, *i.e.*, considerando uma dupla de alternativas de cada vez⁶⁹.

Ou seja, sendo assumidas as alternativas x , e y , a relação entre elas, segundo a linguagem arrowiana, é expressa como preferida ou indiferente. Assim,

$$x R y \quad [x \text{ é preferido ou indiferente a } y]$$

A relação R permite expressar tanto a preferência quanto a indiferença.

Preferência:

$$x P y \rightarrow \sim(y R x)$$

Indiferença:

$$x I y \rightarrow ((x R y) \& (y R x))$$

Construída a linguagem para a preferência, é definida a série de escolha.

Neste caso, dado um conjunto de alternativas, $x, y \in S$, a série de escolha $C(S)$ é a série de todas as alternativas dominantes.

Se $x P y$, ou $(x R y) \rightarrow \sim(y R x)$, então $C([x, y]) = x$,

e, se $x I y$, ou $((x R y) \& (y R x))$, então $C([x, y]) = x, y$.

Assim, a série de escolha identifica todas as alternativas dominantes, dado um conjunto finito de alternativas.

⁶⁹ Arrow não trabalha nem com funções utilidade individuais nem com curvas de indiferença. Não requer também cardinalidade. As preferências são expressas unicamente em termos de relações ordinais.

Dessas definições, os dois axiomas que operacionalizam a noção de racionalidade podem ser apresentados.

Axioma I: Completeza

De duas alternativas x e y, ou, x é preferida/ indiferente a y ou y é preferida/ indiferente a x. Formalmente declarado:

$$(x R y) \vee (y R x).$$

Significa dizer que duas alternativas sempre podem ser comparadas.

Axioma II: Transitividade

De três alternativas x, y e z, se x é preferida/ indiferente a y, e y é preferida/ indiferente a z, segue-se que x é preferida/indiferente a z. Formalmente:

$$((x R y) \& (y R z)) \rightarrow (x R z)$$

Satisfeitos estes dois axiomas, assume-se que as preferências são consistentes.

Apresento, a seguir, as cinco condições requeridas por Arrow a serem satisfeitas por uma função de bem-estar social.

Condição 1 (Racionalidade): as relações de ordenação satisfazem os axiomas I e II⁷⁰.

Condição 2 (Domínio Irrestrito): quaisquer série de ordenações são admissíveis.

Arrow sustenta o individualismo nesta tese:

'It expresses fully the idea that all social choice are determined by individual desires' ([1951] 1963, p. 29).

Condição 3 (Condição de Pareto): SE x é preferida a y na ordenação de cada indivíduo, E SE, ao menos um indivíduo tem sua posição melhorada em x sem que nenhum outro tenha sua posição piorada, ENTÃO, x ainda é preferido a y.

⁷⁰ Em Arrow os axiomas da racionalidade são automaticamente generalizados do indivíduo para o agregado.

Condição 4 (Independência Binária): SE é o caso de, dada uma série de três alternativas x , y e z , $x R y R z$, temos $C([x, y, z]) = x$, e dada uma outra série de alternativas x , y e w , $x R y R w$, ENTÃO, $C([x, y, w]) = x$.

Segundo Saari, esta condição requer:

‘to base the relative ranking of any two candidates strictly upon their relative merits’ (2001, p. 38).

Condição 5 (Não-Ditadura): a função de bem-estar social não pode ser imposta.

Dadas estas cinco condições busca-se, no método de construção, uma função de bem-estar social que as satisfaça. Contudo, não há candidato a uma tal função que não viole ao menos uma dessas condições se a escolha envolve mais do que duas alternativas. Segue-se o teorema da impossibilidade geral. O teorema é apenas uma maneira de indicar que essas condições são inconsistentes entre si. Por serem inconsistentes, uma função de bem-estar social não pode ser obtida. Não obstante, a consistência não é, em si, necessária. Comenta Sant’Anna acerca de um sistema axiomático:

‘não há qualquer exigência de consistência entre axiomas. Isso significa que podemos ter axiomas que se contradizem entre si’ (2003, p. 17-18).

Na lógica formal, sistemas envolvendo inconsistências são admitidos, *viz.*, a lógica para-consistente, que permite administrar inconsistências. No caso da *Social Choice*, como será averiguado no método de solução de problemas, a forma adotada para obter um ponto de equilíbrio único adotando-se, *v.g.*, a regra da maioria, é por meio de restrições impostas aos valores individuais⁷¹.

1.2. MÉTODO DE CONSTRUÇÃO

A prova arroviana segue a estratégia de redução ao absurdo, ao serem tomadas mais de duas alternativas, as candidatas a uma função de bem-estar social produzem uma inconsistência. Nessa, ou uma alternativa x é escolhida, se não se quer violar uma das condições, a condição da racionalidade por exemplo, e nesse caso outra condição é

⁷¹ A restrição de valores individuais não é o único tipo de solução proposta para encontrar um ponto único de equilíbrio. Uma outra alternativa é relaxar uma das condições ou substituí-la por outra, estratégia adotada por, *v.g.*, Saari (2001), que substitui a independência binária por um outro tipo de independência sensível à intensidade.

violada, a não-ditadura, ou uma outra alternativa y é selecionada do processo, satisfazendo a não ditadura mas violando a racionalidade. A prova aqui reconstruída tem o formato e a estrutura de Saari (2003) e Frohlic e Oppenheim ([1978] 1982), e é desenvolvida para a regra da maioria.

Assume-se A como o grupo decisivo mínimo para fazer passar uma decisão. j é um indivíduo pertencente a A e w são todos os demais indivíduos de A .

B é assumido ser o grupo não-decisivo

Supondo-se um conjunto de três alternativas sob as quais a decisão toma lugar:

$$\{x, y, z\} = S$$

Se para j , temos a seguinte ordenação:

$$x P y P z$$

Para todos os indivíduos de w , sustenta-se a ordenação:

$$z P x P y$$

E para todos os indivíduos pertencentes ao grupo não-decisivo, a relação:

$$y P z P x$$

Para que a ordenação social satisfaça a condição 1 da racionalidade coletiva, faz-se necessário que:

$$((x P y) \& (y P z)) \rightarrow (x P z),$$

pelo axioma II da transitividade.

Mas apenas j sustenta essa preferência. Nesse caso, a condição 5, não-ditador é violada, pois tenho um ditador – é j quem decide.

Por outro lado, se não aceito o ditador, i.e., que a ordenação de j seja a ordenação social, então violo a condição 1, racionalidade, pois, nesse caso,

$$x P y P z P x$$

Segue-se que a regra da maioria é indecível, pois dependendo da ordem com que são feitas as comparações binárias, qualquer alternativa pode ser a selecionada:

(1) Se a primeira comparação é entre x e y , a segunda entre z e x , então z é a alternativa selecionada.

- (2) Se a primeira comparação é entre y e z , a segunda entre x e y , então x é a escolhida.
- (3) Mas se a primeira comparação é entre x e z , a segunda entre y e z , então y é vencedora.

É este problema que é definido como ciclicidade da maioria. Ou seja, a regra não é estável, não permitindo decidir por um único ponto de ótimo⁷².

(C.Q.D.)

A prova para a regra da maioria será considerada mais adiante, no nível metametodológico do programa da *Public Choice*. Não pretendo aqui estender a prova, para além da regra da maioria simples, para uma função de bem-estar geral, uma vez que esta tarefa foi cumprida por Arrow em sua obra, e posto que é sobre esta regra, a maioria, em especial que nos debruçaremos ao reconstruir o programa buchano-tullockiano. Assim sendo, dadas as cinco condições e a impossibilidade de uma função de bem-estar qualquer de satisfazê-las, segue-se o teorema da impossibilidade geral, segundo o qual não é possível que uma candidata à função de bem-estar social satisfaça quatro das cinco condições sem violar a quinta delas. Segundo Munger:

'The core of the Arrow problem is that societies choose between two evils: the tyranny of a Hitler or the potential for incoherence described by Polybius'
(2005, p. 3).

1.3. MÉTODO DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

Como sugerido, muitas são as estratégias para se lidar com a problemática envolvida no teorema da impossibilidade arrowiano. Supondo que a condição requerida por uma solução é encontrar um ponto de equilíbrio único, um único estado de máximo social, algumas estratégias são avançadas: (i) introduzir restrições aos valores suportados pelos indivíduos; (ii) introduzir restrições quanto à forma de comparação das alternativas (Gaertner, 2001); (iii) relaxar ou substituir alguma das condições. No capítulo VI de sua obra, Arrow impõe restrições aos valores suportados pelos indivíduos, introduzindo asserções individualistas, que supõem que o indivíduo avalia as alternativas considerando somente sua posição relativa em cada um dos estados sociais. Igualmente,

⁷² Um dos problemas ocasionados em função da instabilidade da regra de decisão coletiva é aquele da manipulação dos resultados que é admitida por uma regra instável, *v.g.*, o problema da agenda.

contudo, o teorema se segue. Uma outra solução analisada por ele é aquela construída por Black, que segue, também, a primeira estratégia.

Esta solução é expressa geometricamente através da *curva de preferência de pico único*. Suas duas condições são: (i) as alternativas devem ser tomadas como unidades não-discretas dispostas em um *continuum*, como pontos em um espaço unidimensional, por exemplo, naquele envolvendo o espectro direita-esquerda; (ii) é assumido que o indivíduo prefere as alternativas mais próximas à sua primeira preferência do que aquelas que estão mais distantes dela. Daí segue-se o teorema: as preferências de cada um dos indivíduos são de pico único em um espaço unidimensional. Uma outra forma de expressar o teorema é supor que se as alternativas x , y e z são assim dispostas num *continuum* unidimensional, a ordenação $x \succ y \succ z$ não ocorre, posto que $\|x - y\| < \|x - z\|$, sabendo-se satisfeitas as condições (i) e (ii), que assumem alternativas como variáveis não-discretas, e preferências quanto às alternativas avaliadas em termos de suas distâncias. Cumpridas essas condições, a solução de equilíbrio, segundo Black, reside na alternativa preferida pelo *median voter*, que, no caso do espectro esquerda-direita, é o candidato de centro⁷³. Essa solução é o ponto de partida para a formulação de outras teorias espaciais do voto, que tomam prioritariamente a linguagem geométrica, antes que a lógica formal, como recurso. Nessas teorias, a solução de Black é generalizada para *settings* de decisão envolvendo múltiplos atributos, como visto do teorema de Plott.

DESDOBRAMENTOS DA PROPOSTA ARROVIANA – A PROLIFERAÇÃO DE TEOREMAS:

A IMPOSSIBILIDADE DE UM LIBERAL PARETIANO DE SEN E A CRÍTICA DE BARRY
Além da principal linha de pesquisa introduzida pela *Social Choice*, qual seja, a busca por restrições sobre valores individuais, no intuito de lograr soluções estáveis por meio de uma regra de decisão coletiva, a função de bem-estar social, uma outra linha desencadeada pelo teorema da impossibilidade arroviano é a proliferação de teoremas da impossibilidade para o campo da decisão coletiva (NG [1971], Satterthwaite [1975], Kelly [1978]). Depois daquele formulado por Arrow, o mais famoso desses teoremas é proposto por Sen, e é dele que trataremos a seguir.

⁷³ No Brasil esse teorema permite explicar a tendência dos partidos de esquerda de se dirigirem ideologicamente para o centro, na tentativa de ganhar votos do eleitorado, como têm sido os casos do PSDB e PT.

Em seu clássico *The Impossibility of a Paretian Liberal* (1970a), Sen constrói seu teorema apontando para uma nova impossibilidade derivada de três condições introduzidas por ele mas bem conhecidas da economia de bem-estar. O problema que Sen nos apresenta aponta para a incompatibilidade entre duas dessas condições, o critério de Pareto, um critério de eficiência, e o critério liberal, critério este relativo ao direito de liberdade individual. Para o teórico, muitas são as circunstâncias em que a satisfação de ambos os critérios é inexequível⁷⁴. Seguindo o texto de Sen, este apresenta inicialmente três definições. São elas: (i) definição de uma regra de escolha coletiva, que estabelece um único ponto de equilíbrio, que é uma relação de preferência social, formada a partir de ordenações individuais⁷⁵; (ii) definição de função de bem-estar social, que é uma regra de escolha coletiva, de caráter estritamente ordinal, o que é o mesmo que dizer que é uma regra que abre mão da exigência da cardinalidade; (iii) definição de função de decisão social, uma regra de escolha coletiva mais flexível que a original, posto que múltiplos pontos de equilíbrio são aceitáveis, *i.e.*, trata-se de uma regra cuja eficiência não implica na localização de um ponto de equilíbrio único, o ponto de valor máximo, mas pressupõe que mais de um equilíbrio é possível.

O objetivo da função de decisão social é gerar uma função de escolha, que é a seleção de uma alternativa que preencha uma das seguintes condições: (i) ou ser a melhor opção dentre um subconjunto de alternativas; (ii) ou ser, ao menos, uma opção equivalente às suas concorrentes. Uma alternativa preenchendo uma dessas condições é designada como uma opção não-dominada, embora ela não necessariamente possa se constituir na melhor alternativa, *i.e.*, em comparações binárias, a alternativa não-dominada não perde para nenhuma de suas concorrentes, embora possa vir a empatar com algumas delas. (Ou seja, a alternativa selecionada não precisa preencher a condição de um *ganhador de Condorcet*, a condição de dominância que determina que a alternativa, em comparações binárias, bate todas as suas concorrentes, não empatando com nenhuma delas, e garantindo que um único ponto de equilíbrio é alcançado.)

⁷⁴ Parece claro que a conjunção de valores distintos, liberdade e eficiência, a serem satisfeitos ao se considerar uma decisão deve gerar problemas. Nesses casos, algumas das possíveis soluções comumente adotadas na literatura quando uma decisão deve satisfazer múltiplos valores são: (i) ou toma-se um valor como tendo caráter substantivo e o outro como sendo de cunho meramente instrumental, quando um puder ser reduzido ao outro; (ii) ou promove-se uma hierarquia de valores; (iii) ou, simplesmente, abre-se mão de um deles.

⁷⁵ Neste caso, empates não são aceitos, pois não determinam a seleção de uma única alternativa, *i.e.*, a situação não cumpre a exigência de um ponto único de equilíbrio.

Dado o relaxamento proposto por Sen na determinação das condições de seleção de uma alternativa, empates não devem gerar impasses, nem deve ser diagnosticado como uma inconsistência lógica a seleção de qualquer uma das empatadas em detrimento da outra. Portanto, a única exigência de uma função de decisão social é, dado como *inputs* as preferências individuais, gerar, como *output*, a seleção de uma alternativa não-dominada, ainda que não necessariamente a melhor alternativa. Dadas essas três definições, Sen afirma, em seguida, que o teorema da impossibilidade de Arrow é superado por esta versão mais fraca da regra de escolha coletiva⁷⁶. Todavia, um outro paradoxo ou impossibilidade é aventado por Sen, e este atinge tanto a função de bem-estar social tal como definida por Arrow, quanto a função de decisão social formulada pelo próprio Sen. Este novo teorema da impossibilidade consta de três condições, duas tomadas de empréstimo da estrutura teórica de Arrow e uma última introduzida por Sen. São as condições de Arrow:

Condição U (domínio irrestrito): aceitação de todas as ordenações individuais no domínio da regra de escolha coletiva⁷⁷;

Condição P (princípio de Pareto): se uma alternativa x é preferida a outra alternativa y por cada indivíduo do grupo, então o grupo como um todo deve preferir x a y . (Contudo, se x é indiferente a y para todos menos um indivíduo do grupo, sendo que, para este último, x é preferido a y , nem por isto x é tomada como uma alternativa *socialmente melhor* (ainda que seja uma alternativa não-dominada). Ou seja, se todos preferem x a y , então x é *socialmente melhor* do que y , mas se apenas um indivíduo prefere x a y , e os

⁷⁶ Na proposta de Arrow, é requisito obrigatório da regra de escolha coletiva selecionar a alternativa ótima, que, neste caso pode ser definida como um *ganhador de Condorcet*. Conforme comentários supra, na versão de Sen, a alternativa selecionada precisa apenas preencher a condição de ser uma opção não-dominada, embora não se requeira dela ser o ponto de equilíbrio único – um *ganhador de Condorcet*.

⁷⁷ Nenhuma preferência individual é rejeitada, quer por ser tida como objetável (como diria Barry) ou anti-social (nas palavras de Harsanyi), quer com base em qualquer outro argumento. Existem autores, contudo, que sustentam que uma função de bem-estar social pode ser purgada de certas preferências, por exemplo, preferências anti-sociais, como é o caso de Harsanyi. Nesse caso, a pedofilia poderia ser rejeitada por uma função de bem-estar social como sendo anti-social, ainda que constasse nas preferências de determinados membros do grupo. Cito Harsanyi:

‘But I think we have to go even further than this: some preferences, which may very well be their ‘true’ preferences under my definition, must be altogether excluded from our social-utility function.

demais membros são indiferentes entre x e y , x não pode ser definido como *socialmente melhor*, apenas como não-dominado.)

E a condição formulada por Sen, condição esta que visa modelar o conceito de liberdade individual:

Condição (liberalismo): há ao menos uma escolha social para a qual a preferência de cada um dos indivíduos do grupo é relevante, i.e., ele tem a liberdade de deliberar acerca de ao menos uma, dentre todas as escolhas sociais.

Dadas essas três condições, deduz-se o teorema da impossibilidade de Sen, denominado *teorema da impossibilidade de um liberal paretiano*, que afirma:

‘there is no social decision function that can simultaneously satisfy Conditions U, P, and L’ (1970a, p. 287).

Tentando superar o teorema da impossibilidade, Sen enfraquece a condição L, que passa a exigir que ao menos dois indivíduos, e não mais todos os membros do grupo, disponham de liberdade para decidir sobre ao menos um par de alternativas cada um (condição de liberalismo mínimo – L*). Ainda assim, o teorema da impossibilidade se sustenta, conforme atesta Sen, que, a seguir, passa para sua prova. Dois casos são apresentados. No primeiro deles, o indivíduo 1 (um) pode escolher entre x e y e o indivíduo 2 (dois) entre z e w . Neste caso, se ao menos uma das alternativas de um indivíduo for comum a uma outra alternativa de outro indivíduo, por exemplo, se $x = z$, e, ainda, se toda a comunidade, incluso aí nossos dois indivíduos, preferem y a w , de modo que a ordenação do indivíduo 1 (um) é $x P y P w$ e a do indivíduo 2 (dois) é $y P w P z$ (sendo $z = x$), temos um padrão cíclico em que $x P y P w P x$. De sorte que, pela condição L*, x é preferido a y e w a $z (= x)$, posto que cada um dos indivíduos, 1 (um) e 2 (dois), é decisivo na determinação de um desses pares – sendo o primeiro decisivo na escolha entre x e y e o segundo na decisão entre w e z , ao passo que, pela condição P, w deve ser preterido em favor de y .

Verifica-se assim, que a escolha determinada com base na condição L* difere da seleção feita sob a chancela da condição P, de modo que não existe uma alternativa não-dominada, i.e., cada alternativa é pior do que a outra em uma das duas condições, ou a

In particular, we must exclude all clearly antisocial preferences, such as sadism, envy, resentment,

condição L^* ou a condição P . Com efeito, segundo a condição P , y bate w , mas pela condição L^* , y é superado por w , o que vem a ser um paradoxo. No segundo caso, aquele onde não existem alternativas comuns entre os pares avaliados por cada um dos dois indivíduos, há, igualmente, a possibilidade do mesmo padrão se repetir, produzindo, igualmente, a incompatibilidade entre as decisões pautadas em L^* e em P , tal como apontado no caso anterior⁷⁸. Segue-se desta prova que não há função de decisão social que satisfaça U , P e L^* simultaneamente⁷⁹.

A seguir Sen passa para a sua afamada ilustração constando da decisão de leitura da obra de D. H. Lawrence, *O amante de Lady Chatterley*. Nesta situação são supostos dois indivíduos, o pudico e o lascivo. As alternativas são: (i) o pudico lê o livro (x); (ii) o lascivo lê o livro (y); (iii) nenhum dos dois lê o livro (z). A ordem de preferência do pudico é $z P x P y$, enquanto a ordenação do lascivo é $x P y P z$. Note-se que, aqui, a preferência do pudico em evitar que o lascivo leia o livro e a preferência do lascivo de fazer com que o pudico leia o livro, preferências com relação à leitura um do outro, são mais importantes para eles do que suas próprias preferências de leitura, de modo que o pudico prefere ler o livro, a despeito de considerá-lo imoral a deixar que o lascivo o faça, e o lascivo prefere ver o pudico lendo tal livro a ele próprio lê-lo. Trata-se aqui de uma espécie de corruptela da noção de preferência, que deveria dizer respeito exclusivamente às suas próprias decisões. Nesse viés das preferências, atribui-se maior peso na interferência da leitura alheia que na possibilidade de autonomia de seu próprio material de leitura. Sen denomina este tipo de preferência como *nosy preference*. Trata-se, segundo a terminologia que vem sendo adotada nesta tese, da interdependência entre valores.

Dada as ordenações de preferência dos dois indivíduos em questão, x deve ser a alternativa preferida às outras opções, e o pudico é quem lê o livro (enquanto o lascivo não o lê). Mas isto sob a ótica do critério de Pareto, posto que um liberal pode argumentar que a preferência do pudico em não ler o livro deve ser considerada neste caso. Portanto, selecionar x vai de encontro ao critério P mas contraria o critério L . Igualmente, a preferência do lascivo deveria ser considerada, segundo o critério L , mas

and malice' (1982, p. p. 56).

⁷⁸ Esta prova não será aqui reproduzida. Sua exposição encontra-se em Sen (The impossibility of a liberal paretian).

⁷⁹ A condição de pico único introduzida por Black, a restrição de valores proposta por Sen, bem como os modelos espaciais de voto, têm a intenção de, para garantir a consistência da

se o pudico lê o livro, o lascivo não deve lê-lo, contrariando tal princípio. Se, por outro lado, cada um cuidar de seu próprio material de leitura, pautando-se no critério L, então um ótimo de Pareto não pode ser alcançado.

Significa que, sob o critério P, o pudico deve ler o livro e o lascivo não, mas segundo o critério L, é o lascivo quem deve ler o livro, e não o pudico. Temos aí um paradoxo. Certamente, comenta Sen, muitos domínios são definidos como sendo estritamente particulares, de modo que os indivíduos podem fazer suas escolhas livremente, sem a interferência alheia. Mas, reitera em seguida, há sociedades e circunstâncias em que surgem conflitos entre os critérios P e L, e tais casos não devem ser desconsiderados. (Um exemplo dessa situação é a proibição do casamento entre homossexuais, que deveria consistir unicamente em uma escolha particular dos interessados, e não em uma decisão cabendo à terceiros acerca da legalização ou não dessa união.)

No final do texto, Sen acrescenta algumas considerações. Primeiro, que sua abordagem não exige transitividade entre as alternativas, tal como requer Arrow, posto que múltiplos pontos de equilíbrio são possíveis. (Diz-nos Sen: se a sociedade como um todo prefere $x P y$ e $y P z$ I x , i.e., x é preferido a y e y a z , mas é indiferente entre x e z , então x bate suas concorrentes na proposta de Sen, visto ser ou a alternativa melhor quando são feitas comparações aos pares, ou, ao menos, equivalente a cada uma das outras opções. Nos termos de Arrow, contudo, tal situação é tomada como uma violação da transitividade.)

Segundo, que sua abordagem não faz menção à condição da independência das alternativas irrelevantes proposta por Arrow (aqui nomeada comparação binária). Terceiro, sua versão do critério de Pareto é uma versão fraca deste, i.e., uma versão que exige apenas que uma alternativa não-dominada, e não necessariamente uma opção *socialmente melhor*, seja eleita. Quarto, mesmo tendo enfraquecido os critérios L e P, se mantida a condição U, conflitos devem surgir entre L* e P. Sua conclusão final é que apesar de ser tido como um critério liberal, a condição P (princípio de Pareto) pode gerar conseqüências profundamente anti-liberais, de modo que alguém que sustente tais valores não pode aderir totalmente ao critério P, critério este tão caro aos teóricos da economia de bem-estar social⁸⁰.

regra majoritária, relaxar a condição U, estabelecendo restrições ao domínio das ordenações de preferências possíveis.

⁸⁰ Não apenas sua incompatibilidade com valores liberais, mas também a insensibilidade à questões distributivas faz parte das objeções colocadas por muitos críticos ao critério de Pareto.

Vimos que o texto de Sen trata basicamente da problemática envolvendo valores liberais (condição L) e o critério de eficiência de Pareto (condição P). Tanto quanto o teorema da impossibilidade de Arrow, o teorema da impossibilidade de Sen tem gerado, também, querelas bastante frutíferas. Nesses debates, várias tendências se configuram. Há aqueles que aceitam o teorema, outros que tentam superá-lo, e, ainda, aqueles que rejeitam-no completamente, procurando apontar para seus erros. Um teórico que tem seguido esta última linha, buscando indicar a falta de fundamento do teorema de Sen, na tentativa de mostrar que a incompatibilidade entre liberalismo e eficiência é ilusória, é Barry, teórico do liberalismo, mas não de todo avesso ao utilitarismo⁸¹.

Em linhas gerais, a estratégia central de Barry (1986) consiste na separação de dois níveis de decisão, um nível de alocação de direitos, que poderíamos chamar de nível constitucional, prévio a tomada de decisão propriamente dita, e um nível de interesses, o nível em que as decisões são efetivamente tomadas⁸². Ainda, o primeiro nível é regido por valores liberais, enquanto o segundo pode operar segundo um critério de eficiência, por exemplo, o critério de Pareto. De sorte que, não há incompatibilidade entre os critérios, visto que Barry estabelece entre eles uma hierarquia, i.e., valores liberais e eficiência deixam de se sobrepor, como em Sen⁸³. Na hierarquização de Barry, valores liberais aparecem em primeiro plano, na determinação dos direitos; a eficiência é um valor secundário, ainda que não dispensável de todo, e atua na tomada de decisão posterior à alocação de direitos. Em outras palavras, é o liberalismo que dá o enquadre, enquanto o critério de Pareto opera no interior deste *frame* pré-fixado. Consideremos com mais vagar sua proposta.

Ressalto inicialmente, que o problema que Barry pretende liquidar em seu texto *Lady Chatterley's Lover and Doctor Fischer's Bomb Party: liberalism, Pareto optimality,*

⁸¹ Dois são os humores do liberalismo com relação ao utilitarismo. Em um deles, liberalismo e utilitarismo são correntes diferentes, sem relação entre si, enquanto em outra abordagem, o casamento do liberalismo com o utilitarismo é tido como exequível. Barry pode ser localizado entre esses dois pólos, pois sua perspectiva é a de um liberalismo político que impõe restrições à operação dos critérios utilitários de eficiência. Trata-se de um crítico da economia de bem-estar que, contudo, não a rejeita totalmente.

⁸² Muitos são os teóricos que separam esses dois campos de decisão. Rae comenta que esta separação foi empreendida primeiramente por Locke. Neste, uma das características centrais na diferenciação de ambos os níveis consiste na regra de decisão coletiva adotada em cada um deles. Assim, enquanto no nível constitucional opera a unanimidade, no nível das decisões políticas posteriores à definição da constituição impera a regra majoritária.

⁸³ Como averiguaremos no capítulo seguinte relativo à *Public Choice*, este método de hierarquizar valores também é adotado. Chamo a uma tal hierarquia de valores como ordenamento jurídico.

and the problem of objectionable preferences pode ser expresso como a refutação da condição L formalizada por Sen. Segundo Barry, Sen deriva sua condição L de uma esfera protegida de direitos individuais. Esta dedução (conforme parece a Barry) é completamente espúria. Com o propósito de apontar para sua arbitrariedade, Barry procura, nas primeiras páginas de seu texto, definir e diferenciar o liberalismo do critério de Pareto. Cito Barry:

'liberalism is a doctrine about who should have a right to decide who reads what....It is brought in at the stage at which we argue about the allocation of rights' (1986, p. 14)

E um pouco adiante:

'Liberalism cannot be connected up to Sen's statement of an alleged liberal principle because it is not a doctrine about what constitutes a 'socially better' state of affairs (...). Rather, it is a doctrine about who has what rights to control what' (1986, p. 15).

Em contrapartida, da citação deduz-se que o critério associado à avaliação de estados como sendo ou não *'socialmente melhor'* é o critério de Pareto, um critério essencialmente diferente do liberalismo. E, conforme Barry, um dos problemas de Sen decorre deste não se dar conta desta diferença. Dito de outro modo, para Barry é como se Sen adotasse dois critérios distintos como condutores de um cálculo de conseqüências ou de uma avaliação de resultados, para gerar uma ordenação entre estados sociais em uma função de bem-estar social pautando em alguma idéia de melhor social. E é exatamente a aplicação de critérios diversos na condução de uma mesma decisão, ou melhor, é sua aplicação a um mesmo nível do processo de tomada de decisão, que leva a conflitos entre os dois critérios, como deduz Sen.

Ao contrário deste, em Barry o liberalismo não se configura como um critério para o cálculo de conseqüências e na determinação das escolhas, mas em uma doutrina que visa garantir a não interferência promovida em nome da sociedade, nas escolhas cujo controle é da alçada particular de um indivíduo. Ou seja, valores liberais atuam em uma fase inicial do processo de tomada de decisão, delimitando a extensão do âmbito de escolhas puramente privadas, efetuadas pelo indivíduo e garantindo que nenhuma coação seja exercida sobre ele no sentido de conduzir suas decisões⁸⁴. Ela não é uma

⁸⁴ Como veremos, na *Public Choice* o campo das ações públicas e privadas não é definido *ad hoc* por meio de uma doutrina liberal/ de direitos. Diferentemente, o campo das ações

doutrina que determina o resultado da escolha, pois não obriga o indivíduo de modo algum, apenas garante seu direito de agir livremente, sem coação, dentro de um espaço privado de decisões. Dito de outro modo, valores liberais determinam a geografia das decisões, ou ainda, quem tem controle sobre que escolhas.

O liberalismo implica que o indivíduo deve agir unicamente segundo suas próprias preferências, conforme atesta Sen. Essas preferências próprias são aquelas que dizem respeito somente ao indivíduo, o que significa que é excluída a *nosy preference*. Todavia, a noção de preferência adotada por Barry (e segundo diz o próprio, também por Sen) dissocia preferências de escolhas⁸⁵. Diz-nos o teórico: uma coisa é o indivíduo *preferir* x a y . Coisa bem diferente é *escolher* x a y . É possível que a escolha do indivíduo seja determinada por fatores outros que não exclusivamente suas preferências. Por conseguinte, o princípio liberal não pode ser definido como a obrigação do indivíduo pautar suas escolhas unicamente em sua preferência, uma vez que, nesta definição, a obrigação de agir conforme suas preferências próprias exclui outros determinantes da escolha, os quais, talvez, o indivíduo leve em conta quando toma suas decisões.

Pode-se sustentar ainda que o princípio liberal de que nos fala Sen não deve obrigar o indivíduo a agir conforme sua preferência, não apenas porque preferências não são identificadas a escolhas (*i.e.*, preferência não se configura no único determinante da escolha, de modo que não se pode dizer que o indivíduo é livre unicamente porque age segundo suas próprias preferências), mas, principalmente porque, segundo Barry, o liberalismo não obriga o indivíduo a agir segundo o que quer que seja. Como vimos, o estatuto do liberalismo não é aquele de uma teoria da obrigação, ao contrário, seu objeto é, primordialmente, o direito à liberdade. Nessa perspectiva, seu propósito é definir quem tem controle sobre que ações – ele determina as condições iniciais que regem o processo de decisão, mas não determina seus resultados, o ponto final desse processo. É por esta razão (sustenta Barry) que um princípio liberal adotado para um cálculo de conseqüências não decorre do liberalismo enquanto doutrina, tal como é suposto por Sen.

públicas e privadas é totalmente engendrado do acordo entre indivíduos no nível constitucional.

⁸⁵ A identidade entre preferência e escolha é implicada pela noção de *preferência revelada*, adotada por muitos teóricos. Para Barry, contudo, tal noção não passa de um subproduto de um certo verificacionismo ingênuo, herdeiro do positivismo lógico.

E nem mesmo o critério de Pareto, que define *estados socialmente melhores*, determina ou obriga o indivíduo a agir conforme suas prescrições, i.e., o indivíduo A pode promover escolhas que não aumentam sua utilidade, *ele tem este direito*, e, dentro de sua esfera de controle, ninguém tem a permissão para intervir em suas decisões, ainda sob o argumento de fazê-lo para o próprio bem de A. Assim, Barry tenta, tanto quanto possível, depurar sua abordagem de quaisquer laivos paternalistas. O critério de Pareto configura-se em um instrumento para avaliar e determinar ordenações de estados de coisas segundo um *melhor social*, e tanto quanto o liberalismo, não implica em uma teoria da obrigação, que determina como os indivíduos devem, necessariamente, agir⁸⁶. (Ou seja, o critério de Pareto é, sem sombra de dúvida, consequencialista. Não é, todavia, necessariamente normativo, pelo menos não o é para aqueles que, como Barry, tomam o liberalismo como restrição à operação do critério de Pareto.)

Ademais, para Barry, a aderência entre os critérios L e P de Sen resulta de seu consequencialismo extremado, i.e., dado este consequencialismo, não é possível separar dois níveis ou estágios do processo de decisão, como fazem Coleman e Barry, visto que, para Sen, decisão é sempre reduzida a um cálculo de consequências. Ainda, é por esta razão que, para Sen, o que é determinado pelo critério L deve ser compatível com o critério P, i.e., precisa ser ratificado por ele. (Quer dizer, tanto o critério L quanto o P estão submetidos, no sistema teórico de Sen, ao seu consequencialismo.) E, para garantir a congruência entre os dois critérios, Sen, no que tange às decisões particulares, assume que o que é melhor para o indivíduo A é tido como o melhor para a sociedade como um todo, independente de como cada um de seus membros se sente a respeito da escolha feita por A⁸⁷.

A conclusão final de Sen é seu *teorema da impossibilidade de um liberal paretiano*, que implica que L e P são critérios contraditórios na determinação de um estado socialmente melhor. A alternativa proposta por Barry ao consequencialismo de Sen é, pautando-se em Mill, dissociar o liberalismo de um cálculo de consequências, cálculo este que faz parte da metodologia associada ao critério de Pareto, mas que não é intrínseca à

⁸⁶ Para Barry, *noisy preferences* não são preferências em absoluto.

⁸⁷ Para Barry, o liberalismo deve garantir uma esfera de controle particular para o indivíduo. Não há necessidade de que os resultados de suas escolhas sejam definidos como *estados sociais melhores*. A avaliação das escolhas individuais como *melhores sociais* é totalmente dispensável. Barry comenta:

‘These rights, since they specify what actions people will be allowed to take without being exposed to legal or (in Mill’s extension) social sanctions, have no direct connection with anybody’s judgments about what makes a better or worse state of affairs’ (1986, p. 39).

doutrina liberal. A vantagem deste estratagema consiste na possibilidade de separação do nível de alocação de direitos, de cunho não consequencialista, da esfera de uso desses direitos, que pode adotar um cálculo de conseqüências (mencionando-se, contudo, que não há obrigatoriedade em adotá-lo, como atesta Barry, já que fazê-lo derogaria completamente a liberdade de escolha garantida ao indivíduo pelo liberalismo). Ainda, a separação dos dois níveis permite não apenas desfazer o nó górdio produzido por Sen entre os critérios L e P, mas também encontrar um único ponto de equilíbrio em uma curva de contrato, lembrando aqui que, em Sen, múltiplos pontos de equilíbrio eram tidos como viáveis.

Como vimos, em Barry o liberalismo é a doutrina que garante certos direitos aos indivíduos. Esses direitos são definidos de antemão. A partir desta definição todo o jogo da barganha posterior deve se desenrolar. E é a definição desta esfera de controle inicial (geografia da decisão) atribuída aos indivíduos que é essencial na garantia da obtenção de um único ponto de equilíbrio pautado no critério de Pareto. Mas, e é crucial informar neste ponto, o liberalismo, segundo Barry, é diferente de Sen:

'is, indeed, a principle that picks out a protected sphere, but one that is protected against unwanted interference, not against use in trading with other'
(1986, p. 19).

Ou seja, ao contrário de Sen, Barry não se opõe à troca de direitos, ou melhor, à troca do controle sobre áreas de decisão. O que se faz necessário é a garantia de uma condição de simetria inicial na designação dos direitos. Não se sustenta em Barry que a proteção aos direitos proscruva as trocas. Sob esta ótica, a perspectiva de Barry é de cunho mais adaptativo do que a de Sen, posto que acordos podem ser feitos trocando-se áreas de controle, desde que isso resulte em vantagens para as partes envolvidas no acordo. A justificativa de Barry é que o indivíduo é mais livre em um regime em que é o titular do direito, podendo, inclusive, submetê-lo à troca em um *mercado de direitos* do que em um regime em que direitos são tidos por inalienáveis. Poder-se-ia falar então, que, sob a ótica de Barry, direitos são passíveis de troca em quaisquer circunstâncias? O teórico nega essa permissividade excessiva, e sustenta haverem circunstâncias nas quais direitos devem ser protegidos. Estas circunstâncias são, contudo, bastante específicas, e não abolem totalmente o *mercado de direitos*.

Assim sendo, a diferença entre Barry e Sen é que para este último direitos estão protegidos de troca, ao passo que para o último, dentro de um certo limite, troca de controle sobre áreas de decisão são justificáveis. Mas a troca tem limites, sustenta

Barry. Caso contrário, poder-se-ia admitir um indivíduo que, em situação de extrema miséria, aceita trocar seu direito, v.g., sua liberdade, em um acordo cujos termos são definidos exclusivamente da parte do contratante com o maior poder de barganha. E, mais do que isso, este acordo seria justificável, segundo os ditames do critério de Pareto, posto que, apesar de injusto, configurar-se-ia em uma situação melhor que seu *status quo* atual. Por esta razão, é que para Barry, um dos grandes problemas do critério de Pareto decorre de seu uso feito sem que seja estabelecido inicialmente um parâmetro para avaliar a justiça do *status quo*. Acerca deste critério, comenta Barry:

‘it is at the same time in another and more important sense sublimely unconcerned with distribution inasfar as it provides no basis on which to assess the status quo against which Pareto superiority is to be measured’ (1992, p. 338)

A proteção aos direitos visando evitar acordos injustos deve então garantir que os indivíduos que entram em um acordo tenham a possibilidade de rejeitá-lo. Isso não ocorre, por exemplo, no caso do miserável, cujo *status quo* o impede de recusar a oferta do contratante com maior poder de barganha. De sorte que, apesar do acordo configurar-se em um Pareto-superior, este pode ser originado da exploração da fraqueza econômica do outro. (Há que se notar aqui que, para Barry, o critério de Pareto tomado isoladamente não envolve qualquer senso de justiça nos acordos promovidos segundo sua perspectiva. É por esta razão que se faz crucial a presença de valores liberais em sua estrutura teórica, configurando-se estes como restrições ao funcionamento do critério de eficiência.)

Todavia, salvo nas circunstâncias em que as condições do acordo são injusta, caso em que uma das partes não tem como rejeitar o acordo, as trocas de direitos sob áreas de controle são admissíveis no enquadre liberal de Barry, desde que mantida a simetria inicial pré-contrato. O mesmo não é admitido em Sen, muito mais rígido quanto à proteção dos direitos, uma vez que não admite quaisquer trocas entre eles. Assim, afirma Barry:

‘All that can be deduced is that not every Pareto-optimal outcome available under the system of designated rights should be brought about. (...) We could equally well support exactly the same system of rights and at the same times maintain that the more Pareto-optimal deals are consummated the better’ (1986, p. 41).

Assim, se Barry defende alguma proteção aos direitos, aposta todavia em um paternalismo minimizado, evitando unicamente a exploração do mais fraco. No mais, aceita a troca de áreas de controle baseada em um critério de eficiência como o Pareto (desde que não obrigatoriamente), e dirigido pelo próprio indivíduo, *i.e.*, implementado de maneira autônoma. Dadas as considerações de Barry, este pondera que a *Social Choice* não traz nenhuma contribuição ao liberalismo, que é uma teoria de alocação/distribuição de direitos. A *Social Choice*, para ele, é identificada a uma metodologia para ordenar estados sociais. Seu campo de ação localiza-se em um nível distinto daquele em que operam os valores liberais.

Tendo diagnosticado os dois principais desdobramentos do programa da *Social Choice*, a busca por restrições a valores individuais com vistas a garantir um único ponto de ótimo social e a proliferação dos teoremas da impossibilidade na área de decisão, e, especialmente da decisão coletiva, no capítulo que se segue é implementada a reconstrução do programa da *Public Choice*. A ênfase central desta tese é neste segundo programa, ainda que a abordagem introduzida por Arrow seja caracterizada aqui como um programa progressivo, dentro do qual muitas pesquisas vêm sendo conduzidas, e cuja problemática tem engendrado uma vasta literatura e mobilizado amplamente a comunidade científica na produção de *papers*.

2. METAMETODOLOGIA

Em seus textos comentando acerca da abordagem da *Public Choice* buchano-tullockiana, concorrente, em um certo sentido, da escola engendrada por ele, a *Social Choice*, Arrow levanta como principal crítica a ela, o fato deste projeto não conseguir solucionar a problemática implicada do teorema da impossibilidade geral. E, de fato, como será avaliado no capítulo seguinte desta tese, a proposta buchano-tullockiana não a resolve. No caso de Buchanan, esta nem é a sua pretensão, uma vez que, para esse teórico, o problema arroviano deve ser tomado como um pseudo-problema, como será considerado adiante⁸⁸. Tullock, entretanto, em seu apêndice ao *The Calculus* comete um equívoco ao supor que o projeto desenvolvido nesta obra faz frente ao teorema arroviano. (Tivesse ele escrito o apêndice com Buchanan não teria incorrido em uma tal falha.)

⁸⁸ Mais precisamente, o que Arrow assume como problema, a instabilidade das regras, notadamente da maioria, Buchanan toma como parte da solução, dentro de seu enquadre.

E é em função desta pretensão de Tullock, que Arrow responde em uma nova edição de seu clássico *Social Choice and Individual Values*. Sem adiantar muito da proposta imbuída no *The Calculus*, Tullock sustenta que o mecanismo de troca, em especial, o forjamento do mercado de voto, permitiria identificar um único ponto de equilíbrio. Este mecanismo é efetivo na identificação de um tal ponto, mas somente em um *setting* alocativo, no qual uma única alternativa dominante subsista. Para este caso particularmente, um *core* pode ser encontrado, uma vez que o mercado de voto cria um sistema de incentivo para que compensações sejam, efetivamente, pagas.

Mas não é este o problema levantado por Arrow. Para este último, parece óbvio que o *core* não é vazio havendo uma alternativa dominante. Seu problema é, justamente, encontrar uma solução quando, de um conjunto de alternativas, nenhuma domina a outra, por exemplo, supondo a escolha de um dentre um conjunto de estados sociais quando todos pertencem à superfície de otimalidade paretiana. Para que o *core* não esteja vazio neste caso faz-se necessário que a componente distributiva seja, igualmente, consideradas, e não apenas a alocação. O problema é a possibilidade de considerá-la se comparações interpessoais de utilidade não podem ser feitas⁸⁹. Acerca da pretensão tullockiana, Arrow dá conta dela em menos de um parágrafo:

‘Tullock goes so far as to state that “in processes in which votes are traded...the particular type of irrationality described by Arrow is impossible”. He seems to be under the impression that I am describing a procedure for deciding separate issues, without any regard to complementarities and substitutions among them. This is a simple misreading; I am concerned, as are the writers on the compensation principle, with choices among social states; a social state is a whole bundle of issues, and I presupposed that all possible combinations of decisions on the separate issues are considered as alternative social states. That this included logrolling seemed to me so obvious as not to be worth spelling out. The paradox of social choice cannot be so easily exorcised’ ([1951] 1963, p. 109).

Não por outro motivo é que tem sido interpretado nesta tese serem assumidas independentes as ações individuais pela *Social Choice* mas interdependentes para a

⁸⁹ A este respeito, Sen comenta:

‘O “teorema da impossibilidade” de Arrow...revela, de modo dramático, a tensão gerada pela exclusão do uso de comparações interpessoais de utilidade, ao agregarem-se preferências individuais em escolhas sociais consistentes e completas satisfazendo algumas condições brandas de razoabilidade’ ([1987] 1999, p. 50, nota (5)).

Public Choice, porque a última trabalha em *settings* mais puramente alocativos, nos quais trocas tomam lugar, enquanto a primeira opera em *settings* distributivos⁹⁰. Por esta razão tende-se aqui a identificar como o principal problema para a *Social Choice*, o problema distributivo, algo que Sen percebeu muito bem ao levar adiante as pesquisas neste programa, ao passo que a *Public Choice* preocupa-se mais enfaticamente com problemas alocativos, principalmente, com o problema de desperdício social, que será considerado no próximo capítulo⁹¹. Em função destas características é que Arrow acertadamente coloca Tullock em seu lugar no que tange às pretensões deste último⁹². Pelo mesmo motivo, Buchanan afirma ser o problema arroviiano um pseudo-problema. Por outro lado, no que tange à seleção de uma regra de decisão coletiva, uma função de bem-estar social em Arrow, e uma regra de voto em Buchanan e Tullock, ambas as abordagens sustentam posições diversas. Enquanto Arrow pretende identificar uma única regra de decisão coletiva, uma regra ótima do ponto de vista de qualquer *setting* de decisão, Buchanan e Tullock selecionam regras de voto de modo contingente ao *setting* para o qual ela se destina. Nesse sentido, para escolher regras, Arrow adota a posição clássica da otimização, ao passo que a perspectiva buchano-tullockiana trabalha com o princípio de *satisficing* de Simon, posto que, para os teóricos da *Public Choice* nenhuma regra de decisão coletiva é superior de *per se*, mas superior relativamente, dada a análise de um conjunto de regras em termos de sua capacidade para minimizar custos e uma atividade particular. Portanto, também nesse pormenor, identifico esta segunda abordagem, a *Public Choice*, como um desdobramento do programa simoniano para a decisão coletiva, posto que em ambos trabalha-se com decisões contingentes e uma perspectiva de custos, indicando, uma vez mais, que meu doutorado segue a mesma linha de pesquisa que vinha trabalhando no mestrado⁹³.

⁹⁰ Poder-se-ia afirmar, por isto, que Arrow opera com a análise de estática comparativa, pois procura por um ponto ótimo considerando um conjunto de estados de equilíbrio, os estados sociais localizados na superfície de otimalidade paretiana.

⁹¹ Não que a *Public Choice* também não desenvolva um aparato que cubra problemas distributivos, porém, para esses problemas não é o mecanismo de troca que será adotado, mas um conjunto de regras *ad hoc* formuladas na Constituição.

⁹² Arrow, ao analisar o princípio da compensação no qual pagamentos não são efetivamente feitos, afirma não fazer sentido separar questões alocativas de distributivas. No caso de Buchanan e Tullock, eles justamente vinculam alocação e distribuição, mas isso em um *setting* alocativo, posto que apenas neste institui-se um sistema de incentivos que, sob unanimidade, possibilita que as compensações sejam pagas.

⁹³ Isso porque a análise de Arrow é de curto prazo, considerando o desempenho da regra de decisão, a função de bem-estar social, em uma única decisão, ao passo que Buchanan e

CAP. 2 - RECONSTRUÇÃO RACIONAL DO PROGRAMA DA PUBLIC CHOICE:

'A nova geopolítica da existência humana dá provas de uma capacidade sem precedentes de luta pelos grandes interesses coletivos e exigência de soluções que sejam coordenadas e solidárias' (Luiz Inácio Lula da Silva).

Tomado como objeto deste capítulo o programa da *Public Choice*, sua análise é empreendida sob o enquadre do aparato metodológico dos programas de pesquisa de Lakatos, bem como dos requintes suplementares incorporados a este instrumental pela Metodologia da Teoria da Ciência, formulada por Chiappin. Nessa perspectiva distingue-se um núcleo teórico do programa (*hard core*), contendo seus principais pressupostos, de natureza ontológica, epistemológica ou axiológica, bem como uma heurística positiva composta dos níveis metametodológico e metodológico. Esse último sub-nível é seccionado, por sua vez, em método de construção, método de escolha e método de solução de problemas. Sem iterar *ad náuseas* essa proposta, passo imediatamente à aplicação desse instrumental na feitura da presente análise.

I – NÚCLEO TEÓRICO

1. INTRODUÇÃO: O PROBLEMA

'Em presídios, escolas, empresas e até em casa, quando as pessoas enxergam a humanidade do outro, elas procuram soluções que atendam a todos. Elas sabem intuitivamente que as únicas decisões sustentáveis são aquelas que ambas as partes assumem voluntariamente. Isso eu vejo em diversas situações, tanto nas disputas sociais como nas guerras das mesas de cozinhas' (Dominic Barter).

Nessa alínea, defino como objeto de análise a ser abordado pelo programa da *Public Choice* a decisão coletiva. Na tentativa de por à descoberto seus fundamentos, tomo como linha mestra neste exame o clássico *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* ([1962] 1971), de Buchanan e Tullock, obra cujo peso representativo é de posição impar na *Public Choice*, posto que introduz os principais temas tratados por essa disciplina, incluindo regras de voto, custos procedurais da tomada de decisão (custos com barganha e comportamento estratégico) e

Tullock consideram-nas em seu desempenho de longo-prazo, tomando um *continuum* de decisões. Sobre sua perspectiva, Arrow comenta:

'It has been stated above that the present study confines itself to the formal aspects of collective social choice. The aspects not discussed may be conveniently described as the game aspects' ([1951] 1963, p. 6).

*logrolling*⁹⁴. Nesse trabalho, cumpre mencionar inicialmente, que a decisão coletiva a ser tratada é especificada como a questão de estabelecer os fundamentos lógicos para a escolha de uma Constituição. A decisão acerca da Constituição não deve ser tomada como uma dentre tantas outras decisões coletivas, mas como aquela que assume precedência sobre as demais, posto que deve se configurar no pano de fundo, ou ainda, na etapa de fixação das regras/ processos de tomada de decisão, que institui o enquadre prévio para toda escolha subsequente, conforme altercam os dois teóricos⁹⁵.

Tomando, então, a decisão constitucional, que inclui um conjunto de decisões, como o problema abordado por Buchanan e Tullock, assumo como restrição central na definição de uma solução para esse problema o postulado supremo no *The Calculus* que afirma que ‘ação coletiva deve ser composta de ações individuais’ ([1962] 1971, p. 3). Por conseguinte, o indivíduo é o valor último da teoria. Nesse mister, os teóricos discriminam dois tipos de ação individual: (i) independente, aquela ação que não gera sub-produto como consequência para os demais indivíduos, por exemplo, a escolha deste por dirigir um carro amarelo ou vermelho; (ii) interdependente, toda ação individual que gera consequências para outro(s) indivíduo(s). As consequências de uma ação são chamadas externalidades, podendo ser estas classificadas como: (i) externalidades positivas, quando a ação de um indivíduo gera benefícios para outros, a troca voluntária sendo o exemplo clássico na economia; (ii) externalidades negativas, quando o resultado da ação individual produz custos que recaem sobre outros indivíduos. Um exemplo deste último caso é a poluição produzida por uma fábrica com a qual os moradores de seu entorno têm que conviver sem receber compensação por este prejuízo.

Tendo por base, então, a classe das ações individuais interdependentes geradoras de externalidades, conflitos são esperados surgir. Nesse sentido, essas asserções introdutórias permitem especificar o problema por trás da formulação de uma Constituição como aquele de garantir a coordenação entre as ações individuais interdependentes no intuito de internalizar as externalidades delas decorrentes. A Constituição é, neste caso, a garantia dessa possibilidade. Um paralelo com a teoria

⁹⁴ Eventualmente, considerações acerca de outras obras de Buchanan serão tomadas nesta análise. Nesses casos, sinalizarei a fonte a qual estarei me referindo.

⁹⁵ Como veremos, o processo de tomada de decisão será avaliado duplamente nessa proposta. No nível individual avaliando o cálculo do indivíduo na escolha de uma Constituição, e no nível coletivo, analisando o desempenho (procedimento) das regras em termos de custos procedurais vs. custos do resultado.

econômica torna clara a proposta de Buchanan e Tullock. No modelo de concorrência perfeita (M1), todas as externalidades, tanto positivas quanto negativas, foram internalizadas, de modo que toda ação individual nesse modelo é independente e o jogo é de soma zero. No modelo de concorrência imperfeita (M2), permanecem externalidades, tanto positivas quanto negativas, a serem computadas. Portanto, M2 opera fora da superfície de otimalidade paretiana. Aqui as decisões podem ser avaliadas em termos de jogos de soma negativa ou positiva.

Se toda ação é independente em M1, não existe interação entre os indivíduos. M1 retrata um estado de equilíbrio. Assemelha-se, assim, ao modelo de gás perfeito, no qual as partículas não interagem entre si. Em M2 a interação é mantida até que todas as externalidades sejam internalizadas – um modelo tal qual o modelo de gás imperfeito. O intuito de formular uma Constituição é simular o funcionamento do mercado tal como ele opera no modelo de concorrência perfeita para o campo das decisões políticas, internalizando as externalidades decorrentes da ação individual e coletiva por meio do mecanismo de troca. Portanto, é o contrato, conjunto de regras que fornece o enquadre para toda decisão política posterior, e não o governo, o mecanismo que atua em paralelo com o mercado, ambos assumindo a função de internalizar as externalidades engendradas das ações interdependentes, o mercado no jogo econômico e o contrato no jogo político⁹⁶.

Sendo assim, a análise do instrumental construído por Buchanan e Tullock para dar conta do problema de decisão coletiva visando a coordenação da interação entre os indivíduos por meio da Constituição, tomando-se ainda o postulado supremo do individualismo como restrição a esta solução, é peça-chave na compreensão de muitas das diretrizes, tanto teóricas quanto metodológicas, propugnadas pela *Public Choice*. De modo geral, podemos definir a Constituição, tal como ela é pensada pelos dois teóricos, em termos de uma estrutura formal contendo o conjunto de regras que delimitam o *frame* dentro do qual são tomadas as decisões coletivas subseqüentes. Nos termos dos dois teóricos, a Constituição é definida como:

⁹⁶ Como veremos, muito menos condições iniciais são requeridas serem satisfeitas para garantir a coordenação e a internalização de todas as externalidades se se faz uso da análise de longo-prazo que a Constituição engendra, *i.e.*, a análise considerando todo o processo político ulterior, em vez de procurar resolver os conflitos e internalizar as externalidades para cada decisão coletiva em particular. A Constituição impõe uma trajetória em direção a um equilíbrio (ótimo-de-Pareto), tornando o programa da *Public Choice* consoante com a linha de pesquisa mais moderna preocupada não com a análise de posições de equilíbrio (estática comparativa), mas com o processo que leva ao equilíbrio (dinâmica).

'a set of rules that is agreed upon in advance and within which subsequent action will be conducted' ([1962] 1971, p. vii).

No bojo, dentro da Constituição são especificadas: (i) as atividades mantidas sob domínio privado e aquelas que devem ser coletivizadas, incorporando-se a uma esfera pública construída pelos indivíduos, determinação esta que visaria delinear os limites e o poder do Estado; (ii) as regras de decisão coletiva especificadas para cada uma das atividades que passam a ser de âmbito público; (iii) a magnitude ótima da unidade ou jurisdição responsável por uma dada atividade tornada coletiva. Dessas três especificações, é destacada aqui, em consonância com a ênfase dada no *The Calculus*, aquela relativa às regras de decisão coletiva⁹⁷. Como comentado, as regras analisadas no presente trabalho são regras majoritárias.

2. AXIOLOGIA

'No livro [Eu, Robô], a fim de evitar surpresas desagradáveis, fica estabelecido, desde o início da era robótica, que todos os autômatos teriam implantados três comandos no âmago de seu software. O primeiro os impede de fazer mal a seres humanos. O segundo os impede de desobedecer humanos, exceto em respeito ao primeiro comando. O terceiro os impede de fazer mal a si mesmos, exceto em obediência aos outros dois comandos. Todos os contos – o filme se resume a um deles – desenvolvem situações em que um impasse é produzido por causa de contradições na aplicação das “três leis da robótica”. Não se trata de defeitos técnicos, mas de colapso lógico das leis definidas com tanta elegância – o que faz do livro ao mesmo tempo um folhetim de suspense futurista, um estudo psicológico sobre a moral e até uma ilustração sobre as brechas de qualquer sistema jurídico' (Otávio Frias Filho).

No intuito de detalhar o problema instaurado no *The Calculus* e reconstruído em seção supra, seguiremos pelo plano axiológico. Conforme prescrições metodológicas de Chiappin (1996), a axiologia é reconstruída por meio de teses que podem ser subdivididas entre teses axiológicas de valor (TAV) e teses axiológicas de fim (TAF). As teses axiológicas de fim reconstróem mais pormenorizadamente o problema que se quer equacionar, enquanto as teses axiológicas de valor, as restrições a serem observadas na formulação de sua solução. *In statu quo ante*, o problema havia sido

⁹⁷ Cito os dois teóricos:

declarado como a escolha de uma Constituição, mais particularmente, a seleção de regras de decisão coletiva. Como previamente afirmado, a escolha da Constituição é importante em função desta ser tomada como o mecanismo que pretende garantir a coordenação das ações individuais interdependentes.

Assim sendo, o objetivo por trás do problema de escolher uma Constituição pode ser explicitado em uma tese axiológica de fins, que sustenta que a Constituição selecionada deve ser aquela que internaliza as externalidades, especialmente externalidades negativas (TAF1). Uma outra tese axiológica, esta relativa a valor, assume o individualismo como postulado supremo a ser satisfeito por qualquer solução de coordenação entre indivíduos interagentes (TAV1). Nesse sentido, o indivíduo é assumido como valor último na abordagem da *Public Choice*. Udehn comenta:

'I will start by describing James Buchanan's development from an economist and theorist of positive public choice to a political philosopher preaching individualism as the basic value of normative public choice' (1995, p. 174).

E Buchanan e Tullock:

'This whole calculus has meaning only if methodological individualism is accepted, and this approach must embody philosophical commitments. Unless the individual human being (or family unit) is accepted as the central philosophical entity, and this acceptance requires an ethical judgment, our analysis is of little value' (Buchanan e Tullock [1962] 1971, p. 265).

Para tornar patente minha interpretação da proposta que se descortina no *The Calculus*, adoto como recurso metodológico a noção de regime firmada por Krasner (1983). Essa noção é aplicada originariamente na avaliação de regimes internacionais, mas será adotada na reconstrução da hierarquia axiológica da abordagem de Buchanan e Tullock em função de sua conveniência na reconstrução dos valores em jogo nessa proposta. Nesse aparato, um regime é definido como um conjunto hierárquico de regras incluindo: (i) princípios; (ii) normas; (iii) regras de ação; (iv) procedimentos de tomada de decisão. Princípios são crenças de fato. Aqui explicitarão as convicções sustentadas como valores pelos dois teóricos. Normas, por sua vez, são padrões contra os quais as alternativas serão comparadas. Regras são prescrições para a ação enquanto processos de tomada de decisão são as regras que efetivamente implementam as decisões coletivas. REGIME. Com base nesse roteiro hierárquico de regras defino o regime no

'We examine the process extensively only with reference to the problem of decision-making rules'

qual Buchanan e Tullock inserem sua discussão como o liberalismo/ democracia constitucional⁹⁸. PRINCÍPIO. Sob tal chancela, o princípio central deste regime, segundo as convicções dos dois teóricos, pode ser expresso pelo individualismo, que assume o indivíduo como valor último da teoria.

O individualismo, quando aplicado ao nível axiológico, implica em se sustentar o nominalismo para este plano⁹⁹. Por nominalista designo a axiologia que afirma que valores são sempre subjetivos, *i.e.*, o indivíduo é a fonte última de valor¹⁰⁰. Assim sendo, valores supra-individuais, externos ao indivíduo inexistem na *Public Choice* normativa. Ou seja, é vetada qualquer solução que faça uso de julgamentos de valor impostos *a priori* sobre o indivíduo, como o faz a *Social Choice*, que impõe julgamentos de valor para a construção de uma função de bem-estar social. Esta postura, que, segundo Sartori ([1987] 1994), implica na consideração do indivíduo como fim, não como meio, é desenvolvida pela democracia liberal:

“Pessoa” é a formulação de Kant em seus imperativos práticos (morais). (...) o princípio de Kant de que as pessoas não devem ser tratadas como “meios”, mas igualmente como “fins em si mesmas” traduz melhor que qualquer outro, a meu ver, o respeito pelo indivíduo que a civilização ocidental passou a alimentar’ ([1987] 1994, p.54, nota 23).

Fundamental atentar para o fato de que o individualismo no nível axiológico difere daquele sustentado somente para o nível ontológico. Se apenas este último é apoiado por uma teoria, então indivíduos podem assumir o papel de instrumentos, meios para auferir ao fim da ação coletiva que assume um valor supra-individual, *v.g.*, o interesse público, o bem comum ou qualquer outra nomeação para aquilo que Rousseau

([1962] 1971, p. *vi*).

⁹⁸ Identifico, portanto, a noção de regime à forma de governo sustentada pelos dois teóricos.

⁹⁹ Na ontologia precisarei com maior detalhe as características básicas dos valores sustentados pelo indivíduo delineado no interior do programa da *Public Choice*. Ou seja, o valor objetivo sustentado pelo programa da *Public Choice* é disposto na axiologia. Valores subjetivos, em contrapartida, são atribuídos à entidade ontológica básica, o indivíduo, sendo apresentados no plano ontológico.

¹⁰⁰ Por outro lado, a despeito de manter valores (preferências) individuais como dados, *i.e.*, como variáveis exógenas à teoria, é suposta nessa abordagem que quaisquer que sejam esses valores eles podem ser reduzidos a uma escala de utilidade. Ou seja, valores outros são assumidos instrumentalmente com relação à utilidade. Por esta razão, diferente de Arrow, Buchanan e Tullock já trabalham com restrição de domínio para as preferências dos indivíduos.

designava como *vontade geral*¹⁰¹. Este parece ser justamente o erro cometido por Arrow, segundo Buchanan, uma vez que a construção de uma função de bem-estar social pressupõe valores supra-individuais, como demonstrado pela primeira vez por Bergson (1938). No caso de Arrow, como sinaliza Buchanan, indivíduos não assumem nem o papel de meios, nem de fins, posto que o fins são as condições exógenas imputadas à função de bem-estar social. E o meio para implementá-la é o Estado de Bem-Estar Social.

Ainda, diferente de Arrow, que prova a inconsistência de seus julgamentos de valor, pressupostos todos em um mesmo nível, como *a priori* na construção de uma função de bem-estar social, a axiologia apresentada no *The Calculus*, é hierarquizada. Segue, por assim dizer, a abordagem de ordenamento jurídico proposta por Bobbio ([1982] 1999) e estruturada por Kelsen a partir da construção escalonada do ordenamento jurídico em sua obra *A Teoria Pura do Direito*. (Aliás, esse recurso metodológico é também adotado por Popper na construção de sua metodologia falseabilista.) A abordagem do ordenamento jurídico tem como princípio fundamental a idéia de que suas regras pertencem a planos hierárquicos distintos. Sustenta ainda, e esse é seu principal trunfo para evitar a inconsistência, que a regra localizada no plano superior é fundamento para as demais regras¹⁰². Cito Bobbio:

‘Essa norma suprema é a norma fundamental. Cada ordenamento tem uma norma fundamental. É essa norma fundamental que dá unidade a todas as outras normas, isto é, faz das normas espalhadas e de várias proveniências um conjunto unitário que pode ser chamado “ordenamento” ’ ([1982] 1999, p. 49).

Grifos do autor.

O próprio recurso metodológico de regimes proposto por Krasner tem essa estrutura hierarquizada exigida em um ordenamento jurídico. Por meio de uma construção ordenada é possível solucionar as antinomias, que na economia de bem-estar estão expressas pelos teoremas de impossibilidade, por exemplo, o teorema da impossibilidade geral, de Arrow, e o teorema da impossibilidade de um liberal

¹⁰¹ Popper (1966) já fazia referência à essa distinção entre uma moralidade individual e outra coletivista. A distinção individualismo *vs.* coletivismo no plano axiológico difere do par de opostos individualismo *vs.* holismo, que é aplicado ao nível da ontologia. A este respeito, consultar no glossário as diferenças estabelecidas entre *coletivismo*, *holismo* e *individualismo*.

¹⁰² No caso de Popper, a norma suprema é o critério falseabilista, sendo todas as regras metodológicas dispostas hierarquicamente em ordem infra à norma suprema, regras que permitem operacionalizar, e não contradizer, tal norma.

paretiano, de Sen. No caso de um conjunto de regras hierarquizadas, para resolver antinomias, prevalece o critério hierárquico: de duas regras localizadas em níveis distintos deve permanecer aquela que pertence ao plano superior. Segundo Bobbio:

‘Uma das conseqüências da hierarquia normativa é justamente esta: as normas superiores podem revogar as inferiores, mas as inferiores não podem revogar as superiores. A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo; essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior’ (idem, p. 93).

Sendo assim, (parece-me que) as soluções para as antinomias que se multiplicam no âmbito da economia de bem-estar, o prolífero campo dos teoremas de impossibilidade, podem ser obtidas ainda no nível de seus pressupostos, se se sustenta uma axiologia disposta em hierarquia. É exatamente essa a pretensão que se tem aqui ao formular uma axiologia expressa em termos de um ordenamento jurídico – fornecer uma estratégia de resolução de conflitos quando surgem inconsistências. Essa é a interpretação defendida nesta tese com relação ao projeto programático da *Public Choice* disposto no *The Calculus*. Feitas essas considerações, voltemos, então, à hierarquia de regras pressuposta pela noção de regimes.

NORMA. Tendo assumido como tese axiológica de fim que o objetivo da escolha de regras de decisão coletiva na Constituição é a internalização das externalidades produzidas das ações interdependentes, e posto que é sobre indivíduos que recaem essas externalidades, a regra seguinte, a norma, regra inferior ao princípio dentro da hierarquia de regras propostas no aparato de Krasner, deve ter como pré-condição manter-se consistente ao princípio individualista. Sua principal atribuição, na abordagem buchano-tullockiana, é assumir o papel da meta-regra para a escolha das regras de decisão coletiva. No *The Calculus*, a norma é o critério de Pareto interpretado em sua versão mais fraca – a regra da unanimidade.

Comparativamente a Arrow, a unanimidade toma o lugar das cinco condições propostas por este último para a escolha de uma função de bem-estar social, assumindo serem essas funções possibilidades de regras de decisão coletiva¹⁰³. O objetivo atribuído à unanimidade é operacionalizar o critério de Pareto em termos de uma meta-regra de

¹⁰³ Em Arrow a unanimidade é uma das condições requeridas por uma função de bem-estar social, condição designada por ele *associação positiva de valores individual e social*. Contudo, não é a única condição.

decisão coletiva, sendo sua exigência que se cada indivíduo prefere uma alternativa x a outra y , então a alternativa x é aquela escolhida. Sendo assim, por requerer a aprovação de cada indivíduo, é consistente com o princípio do individualismo axiológico. A unanimidade é, por conseguinte, a meta-regra requerida para a feitura do contrato originário, contrato este definido no *The Calculus* como a Constituição. As alternativas, no *setting* de escolha constitucional, são as regras de decisão coletiva.

Na axiologia reconstruída a partir do *The Calculus*, assume-se, então, como tese axiológica de valor, a regra da unanimidade como critério ético fraco a ser adotado como meta-regra que deve ser satisfeita na escolha das regras de tomada de decisão coletiva (TAV2), escolha essa tomada no nível constitucional. Portanto, a Constituição deve ser acordada sob unanimidade. Seu conteúdo aqui se restringe à escolha das regras de decisão coletiva a serem adotadas posteriormente para a tomada de decisão quanto a políticas públicas. (Por critério ético fraco, Buchanan e Tullock designam aquele segundo o qual contam unicamente as preferências individuais restritas pelas preferências de outros indivíduos, não havendo necessidade de especificar valores exógenos a elas, como faz Arrow, que sustenta como valor, entre outras, a (problemática, segundo Buchanan) condição da racionalidade coletiva (axiomas I e II)¹⁰⁴. Sendo assim, a unanimidade não apenas mostra-se consistente com o princípio individualista como permite operacionalizá-lo.) Cito Buchanan e Tullock:

‘Analysis should enable us to determine under what conditions a particular individual in the group will judge a constitutional change to be an improvement; and, when all individuals are similarly affected, the rule of unanimity provides us with an extremely weak ethical criterion for “betterness”, a criterion that is implicit in the individualist conception of the State itself. We do not propose to go beyond welfare judgments deducible from a rigorous application of the unanimity rule. Only if a specific constitutional change can be shown to be in the interest of all parties shall we judge such a change to be an “improvement” ’ ([1962] 1971, p. 13-4).

¹⁰⁴ Nesse sentido, se a formulação de uma função de bem-estar social implica necessariamente em julgamentos de valor, como sustenta Bergson (1938), então todos os seus adeptos podem ser classificados como ipsedixistas, aqueles que tomam seus próprios valores como aditamentos sociais, embora esse termo tenha sido inicialmente atribuído aos utilitaristas. Outros ipsedixistas são Harsanyi e Rawls, que tentam derivar princípios morais universais de suas versões de posição inicial (Estado de Natureza).

A despeito de a unanimidade figurar como a regra requerida na escolha constitucional, *i.e.*, como a meta-regra para a escolha de regras de decisão coletiva, ela não é exigida nas escolhas políticas cotidianas. Para essas últimas são comumente adotadas regras menos inclusivas que a unanimidade, preferencialmente uma regra da classe das regras majoritárias. Assim, a unanimidade seleciona regras majoritárias para a tomada de decisão posterior acerca de políticas públicas, posto ser aquela (a unanimidade) consistente com o princípio individualista. Trata-se de uma regra ideal, perfeita no sentido de garantir essa consistência.

Não obstante essa sua propriedade de manter a consistência, é um truísmo que a unanimidade apresenta inconvenientes práticos importantes, no caso, a dificuldade envolvida na obtenção do consenso. Por conseguinte, apesar de ser mantida como meta-regra de decisão para o nível constitucional (é a regra que escolhe regras), ela não é adotada como regra de decisão para o nível das escolhas de políticas públicas. Para esse nível, outras regras de decisão coletiva devem ser disponibilizadas como instrumentos. Essas regras são, comumente, regras majoritárias.

REGRAS DE DECISÃO. Antes de localizar essas regras majoritárias, que são as regras de decisão coletiva propriamente ditas, no conjunto hierarquizado de regras proposto pela noção de regimes, cabe apresentar as regras que figuram no nível imediatamente inferior à regra que funciona como norma – as regras de decisão dentro do enquadre de regras da noção de regimes¹⁰⁵. Considerando as regras majoritárias, se for assumido que sua operação não é submetida à restrição, essas regras podem desembocar na tirania da maioria, problema este levantado anteriormente por Tocqueville e J.S.-Mill. No limite, a maioria pode aprovar um projeto que escravize a minoria em seu próprio favor. Para evitar o problema da tirania da maioria, as regras de decisão na noção de regime são restrições impostas à operação da maioria, impedindo-a de explorar minorias. Essas restrições localizam-se em um nível superior ao das regras majoritárias (regras de decisão coletiva) propriamente ditas¹⁰⁶. **PROCESSOS DE DECISÃO.** Em função dessa

¹⁰⁵ Ou seja, as regras de decisão coletiva não correspondem, na noção de regime, às suas regras de decisão.

¹⁰⁶ A disposição das regras de decisão que são restrições à operação da maioria em um nível hierárquico superior ao das regras majoritárias deve-se ao fato de que, no nível constitucional, a preocupação é prioritariamente com as minorias, não com a maioria, como comenta Sartori:

No contexto constitucional, a preocupação é com as minorias, não com as majorias. Mais precisamente, o problema que passa ao primeiro plano nesse contexto é que a minoria ou minorias devem ter o direito de se oporem, o direito de oposição. (...) Assim sendo, a tirania da maioria que

característica, as regras majoritárias, na noção de regime, são classificadas como processos de decisão. Assim, pela disposição das regras de um regime, temos:

1. REGIME: liberalismo/ democracia constitucional;
2. PRINCÍPIO: individualismo axiológico;
3. NORMA: unanimidade;
4. REGRAS DE DECISÃO: restrições institucionais à operação de regras majoritárias;
5. PROCESSOS DE DECISÃO: regras majoritárias.

Nesta estrutura ordenada de regras, o indivíduo permanece como valor supremo. A unanimidade é a norma que operacionaliza, no nível das decisões constitucionais, o princípio individualista tornando cada indivíduo essencial na decisão relativa ao contrato. As regras de decisão, restrições institucionais que impõem limites sobre as decisões obtidas a partir de regras majoritárias, igualmente, são consistentes com o princípio individualista, evitando que uma maioria incorra na exploração de uma minoria de indivíduos, *i.e.*, impedindo que externalidades recaiam por sobre o indivíduo. Dentro da hierarquia de regras disposta no plano axiológico, que segue a abordagem do ordenamento jurídico, a consistência é, portanto, mantida.

Somente para finalizar o plano axiológico, assume-se como uma tese axiológica de valor a igualdade entre os indivíduos (TAV3). Todavia, conforme veremos, a igualdade não é um atributo individual que faça parte da ontologia da *Public Choice*, *i.e.*, na ontologia é assumido que os indivíduos são diferentes, um pressuposto ontológico que, aliás, permeia toda a teoria econômica¹⁰⁷. No *The Calculus*, contudo, a desigualdade entre os indivíduos suposta ontologicamente não implica em um tratamento desigual destinado a eles, posto que, normativamente, assume-se que devem ser tratados como iguais. Temos, então, indivíduos supostos desiguais na ontologia mas tratados como

adquire importância na perspectiva constitucional é a que se relaciona aos direitos da minoria, e especialmente ao fato do direito de oposição ser ou não respeitado.

No contexto eleitoral, o argumento assume uma dimensão inteiramente diferente. Aqui o foco se situa exclusivamente no princípio da maioria, isto é, na “maioria” compreendida como uma regra do jogo’ ([1976] 1982, p. 184-185). Grifos do autor.

¹⁰⁷ Olson ([1969] 1972) diferencia as ontologias política e econômica afirmando que a primeira tem como tendência assumir a igualdade dos homens, enquanto a segunda, para colocar para funcionar o mecanismo de mercado, pressupõe a desigualdade entre os indivíduos, desigualdade essa que se dá tanto em suas preferências (funções de utilidade) quanto em suas habilidades (função de produção). Portanto, o que fazem os dois teóricos aqui é assumir a ontologia econômica aplicando-a ao domínio da política, deslocando a igualdade como tese incorporada no nível da axiologia.

iguais em função de uma prescrição normativa da teoria. É tendo em vista essa distinção, desigualdade ontológica e igualdade axiológica, que é possível solucionar a contradição da qual nos previne Buchanan:

'I must examine an apparent contradiction. The approach was described earlier as democratic or individualistic, in that each person counts for one, and for as much as any other. This essentially normative foundation for the analysis must be reconciled with the positive statement that men will necessarily differ among themselves and in any assignment of rights. Individuals differ, one from another, in important and meaningful respects. (...) Confusion often arises because equality in treatment is itself taken to be an attribute of descriptive equality' (1975, p. 11-12).

3. ONTOLOGIA

A PERSPECTIVA INDIVIDUALISTA

Determinado o problema central da obra em análise como aquele da escolha de regras de decisão coletiva, escolha essa tomada na formulação de uma Constituição, pretendo, na seqüência, no que tange ao núcleo do programa, reconstruir o plano ontológico do *The Calculus*. Como na axiologia, tais pressupostos teóricos são dispostos sob a forma de teses. Norteador sua proposta, os dois teóricos assumem em uma primeira tese ser o indivíduo a unidade ontológica básica da *Public Choice*, e, por decorrência, sua unidade de tomada de decisão (TO1). Esta tese implica e dá substrato ao postulado supremo mencionado no início deste capítulo, que sustenta o reducionismo possível da ação coletiva ao conjunto das ações individuais – o individualismo metodológico –, sendo esta a principal restrição a que deve ser submetida uma solução para o problema de encontrar uma regra de decisão coletiva.

Nenhuma outra entidade supra-individual é suposta nesse programa. Do mesmo modo, conforme comentários no plano axiológico, abjura-se absolutamente da noção de interesse coletivo. Modernamente, na economia de bem-estar, esta noção tem sido defendida a partir da construção de uma função de bem-estar social. Todavia, com Bergson (1938) indicou, é impossível a formulação de um tal instrumento sem que sejam feitos julgamentos valorativos fortes sobre as condições que restringem uma tal função. Por esta razão, comenta Buchanan a respeito das propostas de Arrow e Black:

‘Arrow and Black seemed to place stability and consistency in “social choice” above any consideration of the desirability of any correspondence between individual values and collective outcomes’ (1991, p. 42).

Parece-nos dizer Buchanan, que o individualismo mantido para o nível da ontologia não se configura em critério suficiente para que se possa alegar ser um assecla do individualismo. É necessário que o individualismo seja mantido também para o nível da axiologia – o indivíduo é assumido ser um fim em si mesmo. E, ainda mais, o individualismo deve figurar como critério supremo em uma axiologia formada por regras disposta hierarquicamente, com todas as regras de nível inferior ao critério mantendo com ele uma consistência estrita. Por esta razão, Buchanan e Tullock não fazem uso do instrumental de uma função de bem-estar social, que exige pressupostos axiológicos fortes para além do individualismo. Afirmam eles:

‘we do not employ any “social welfare function” to bring some organic conception in by the back door’ ([1962] 1971, p. 13).

Assumir um tal instrumental implica tomar partido em favor uma determinada posição ética, v.g., aquela favorável à racionalidade coletiva, que ultrapassa o individualismo. E, como é sabido, a tradição econômica na teoria da escolha tem sido não fazer ponderações éticas, assumindo valores como dados pelos indivíduos. É nessa tradição que Buchanan e Tullock pretendem se inserir¹⁰⁸. (Ressalte-se, contudo, que o individualismo não implica necessariamente na negação da possibilidade de interação entre esses agentes, pelo contrário, os teóricos do *The Calculus* estão comprometidos com uma visão dinâmica de decisão coletiva.)

Acerca da entidade ontológica propugnada pelos teóricos, faz-se necessário tecer alguns comentários. Primeiramente, no nível ontológico será reconstruído o modelo geral de indivíduo, contendo as principais asserções acerca das propriedades imputadas a ele. Na metodologia, particularmente no método de construção, é reconstruída a teoria da escolha individual, a qual desigmo *teoria da ação humana*, construída a partir das restrições aplicadas às preferências, fornecendo-lhes uma estrutura. Esta distinção é empreendida no intuito de acoplar às asserções mais gerais do modelo de indivíduo reconstruído na ontologia hipóteses empíricas de maior conteúdo preditivo, localizadas na metodologia, e fornecendo, assim, especificações extras sobre o sistema de preferência do indivíduo:

‘As we shall demonstrate, more restrictive assumptions are required only when the basic theory is to be employed in developing specific operational hypotheses about the results of collective choice’ ([1962] 1971, p. 4). Grifo dos autores.

Os dois teóricos da *Public Choice* adotam esse recurso para fins metodológicos, no intuito de, logrando confirmar essas hipóteses por meio de testes experimentais permitir, conseqüentemente, que as asserções dispostas na ontologia, com determinações mais amplas e de fraco poder preditivo, sejam automaticamente validadas juntamente com as hipóteses mais operacionais da epistemologia¹⁰⁹. Princípio pela reconstrução da ontologia.

MODELO GERAL DE INDIVÍDUO

Definido o indivíduo como a unidade básica da ontologia proposta no *The Calculus*, o modelo geral conta ainda, com outras teses ontológicas que reconstruam as principais propriedades atribuídas a essa entidade. Uma segunda tese ontológica assume que os indivíduos são diferentes entre si do ponto de vista de suas características internas (TO2). Por características internas designam-se seus interesses e objetivos. Esses interesses e objetivos são deixados como variáveis exógenas à teoria. Contudo, a despeito de não precisar quais sejam, os dois teóricos sustentam que expressam interesses puramente privados, *i.e.*, indivíduos são motivados por auto-interesse¹¹⁰. Essa motivação é suposta em uma terceira tese ontológica (TO3). Em função dela não há lugar na teoria da *Public Choice* para o interesse coletivo como fonte de estímulo para o comportamento individual¹¹¹. (A idéia de ser fonte de motivação para a entidade supra-

¹⁰⁸ Hardim (2001), contudo, é cético com relação a essa pretensão da economia em ser uma ciência que não faz julgamentos de valor.

¹⁰⁹ A postura metodológica de direcionar o teste não às proposições primitivas, mas sim às derivadas é interpretada por Blaug ([1980] 1999) como tipicamente operacionalista.

¹¹⁰ Para os dois teóricos, essa tese não é de natureza normativa/ axiológica, *i.e.*, os teóricos não pretendem apologizar preferências egoístas ou privadas (tese do *homo oeconomicus*). Apenas acreditam que essa asserção dispõe de mais conteúdo empírico do que aquela que sustenta serem altruístas os indivíduos. Portanto, é afirmado como uma tese ontológica, e não axiológica, na abordagem dos teóricos da *Public Choice*. (Na axiologia, como vimos, o individualismo figura como único valor objetivo.)

Por assumirem essa postura, violam a primeira condição especificada por Arrow, a *condição de domínio irrestrito*, que não faz qualquer restrição sobre os valores sustentados pelos indivíduos.

¹¹¹ Assumir o individualismo como modelo de explicação ou o indivíduo como entidade ontológica não implica necessariamente assumir o individualismo na axiologia. Comenta Weber:

individual havia sido já afastada na seção precedente, quando se negou a possibilidade de existência de uma tal entidade no programa de pesquisa da *Public Choice*.)

Uma quarta tese ontológica assume que o comportamento dessas unidades pode ser capturado por aquilo que estou chamando uma lei comportamental básica – a maximização de utilidade individual (TO4)¹¹². Ao assumir funções utilidade para os indivíduos, sustentam os dois teóricos, que todo e qualquer valor tem função puramente instrumental com relação à utilidade¹¹³. A tese da maximização de utilidade individual será elaborada e operacionalizada no método de construção por meio de uma teoria da ação humana, que fornece uma estrutura de restrição para a função utilidade. Mas a teoria não se resume à análise do cálculo individual, ela pretende desenvolver ainda um constructo que incute os meios através dos quais interesses privados distintos, e, por conseguinte, conflitantes, podem ser reconciliados – uma teoria da ação coletiva¹¹⁴.

Retomando a terceira tese ontológica, desta pode ser implicada a redutibilidade do *homo politicus* ao *homo oeconomicus*, *i.e.*, não existem valores políticos por sua própria natureza – todo comportamento individual expressa uma ação pautada na satisfação de auto-interesse¹¹⁵. (Essa tese, aliás, é tomada de empréstimo da teoria da democracia downsiana.) Sustenta-se, no *The Calculus*, que qualquer que seja o *setting* de decisão, privado ou público, mercado ou política, uma mesma escala de valores é acionada pelo

It is in any case a tremendous misunderstanding to assume that an individualistic methodology presupposes also an individualistic system of values (1962, parágrafo 1,9).

¹¹² Lembremo-nos que em Arrow, diferentemente, as preferências eram capturadas em termos de relações ordinais considerando comparações binárias, sem que fosse feito uso do controverso conceito de utilidade.

¹¹³ Para toda a economia que faz uso desse pressuposto utilitarista – o *welfarismo* – problemas econômicos de escolha são sempre problemas cuja estratégia de solução envolve *trade-offs*, não se caracterizam nunca como problemas de escolha chamados *dilemas*.

¹¹⁴ Conforme Arrow ([1951] 1963), para Rousseau, Kant e Green, bem como, afirma-nos Mitchell (1972), para uma ampla gama de teóricos mais modernos da sociologia, por exemplo, Lipset, Parsons e Kornhauser, é desejável que os indivíduos possuam valores homogêneos para que sua reconciliação seja exequível no *locus* político/social. O que Buchanan e Tullock propõem no *The Calculus* é exatamente o inverso dessa linha de pensamento, *i.e.*, o consenso deve ser obtido do dissenso inicial expresso pela variação das preferências individuais (acrescido da condição de que trocas sejam permissíveis). Ou seja, valendo-me aqui da distinção ontológica proposta por Olson na economia e política, os dois teóricos emprestam a ontologia econômica à teoria política.

¹¹⁵ Mais adiante, no método de construção, essa tese será melhor precisada e operacionalizada pelos teóricos em termos de maximização de posição economicamente mensurável. Ou seja, ao participar do jogo político, o indivíduo procura maximizar interesses econômicos. A racionalidade econômica imputada ao indivíduo é, por conseguinte, generalizada para o campo da política.

indivíduo¹¹⁶. Para Buchanan esta perspectiva permite ainda manter a consistência interna de sua abordagem teórica, uma vez que, para ele, não é possível defender indivíduos motivados por auto-interesse no mercado e por valores morais no *setting* político, postura a qual ele caracteriza como inconsistente. Cito os teóricos:

‘the same basic values motivate individuals in the two cases, although the narrowly conceived hedonistic values seem clearly to be more heavily weighted in economic than in political activity. Initially, however, we might assume that the representative or the average individual acts on the basis of the same over-all value scale when he participates in market activity and in political activity’ ([1962] 1971, p. 18-20).

E Buchanan:

‘The same men are involved in the several decision processes’ (1972, p. 16).

Além da redutibilidade do mundo político ao econômico, a terceira tese ontológica implica em uma certa postura metafísica que assume que os *inputs* de uma função utilidade – *objetivos, interesses ou valores* – são sempre subjetivos, motivo pelo qual Buchanan assume o *subjetivismo* (também nominalismo) em sua abordagem. Por subjetivismo se pretende assumir que inexistem valores universais, os quais alguns indivíduos se aperceberiam antes que os demais, mas para os quais todos deveriam finalmente convergir, tornando suas escalas de utilidade semelhantes em um *setting* de informação perfeita (em uma sociedade ilustrada, diria-se na filosofia das luzes)¹¹⁷. Quer dizer, Buchanan e Tullock afiançam que escalas individuais de utilidade não diferem entre si devido à assimetria de informação, que, uma vez obtida, levaria todos os indivíduos a partilhar desses valores. Como mencionado, para os dois teóricos valores supremos inexistem em absoluto. Por esta razão, a função utilidade de nenhum

¹¹⁶ A teoria marxista é, também, reducionista no sentido econômico. Todavia, diferente de Buchanan e Tullock, esta teoria sustenta o comunitarismo, em oposição ao individualismo metodológico. No comunitarismo a unidade ontológica central é a classe social, não o indivíduo.

¹¹⁷ Esta asserção, aliás, é extraída pelos dois teóricos, de Arrow ([1951] 1963), que opõe nominalismo à realismo platônico, e advoga em favor do primeiro. Cito Arrow:

‘To the nominalist temperament of the modern period, the assumption of the existence of the social ideal in some Platonic realm of being was meaningless. The utilitarian philosophy of Jeremy Bentham and his followers sought instead to ground the social good on the good of individuals. The hedonist psychology associated with utilitarian philosophy was further used to imply that each individual’s good was identical with his desires’ ([1951] 1963, p. 22).

De qualquer forma, ao exigir que a função de bem-estar social satisfaça a condição de racionalidade coletiva (axiomas I e II), Arrow acaba por incorrer no mesmo erro que denuncia.

indivíduo pode ser avaliada como sendo melhor do que a de outro¹¹⁸. Buchanan reassegura esta postura:

*'I have by implication expressed my disagreement with those who retain a Platonic faith that there is "truth" in politics, remaining only to be discovered and, once discovered, capable of being explained to reasonable men' (1975, p. 1)*¹¹⁹.

Neste ponto, uma breve digressão parece ser pertinente. Para tanto, formulo minha própria taxonomia axiológica. Nela, assumo que os valores em uma teoria podem ser: (i) assumidos como objetivos, *viz.*, o jus-naturalismo; (ii) supostos subjetivos, como comumente são assumidos nas teorias econômicas de escolha e no positivismo jurídico. No caso de se assumir valores objetivos, estes são especificados explicitamente entre os pressupostos da teoria, sendo nela tomados como universais.

No *The Calculus*, inexistem valores objetivos, salvo o individualismo, que por sua própria natureza, implica em subjetivismo. Valores subjetivos são sustentados como *dados*, *i.e.*, sua especificação é deixada a cargo do indivíduo. São, assim, *inputs* exógenos, a teoria abstendo-se de especificá-los. A primeira proposta, aquela que atesta valores objetivos, imbuí, por exemplo, o platonismo e toda a doutrina de direitos apoiada pelos jus-naturalistas. A abordagem que toma serem subjetivos os valores, por sua vez, é nomeada relativista, subjetivista, ou ainda, nominalista. Como vimos, Arrow, tanto quanto Buchanan e Tullock, e essa tem sido uma tradição de toda a economia, toma partido da segunda abordagem em detrimento da primeira. Nessa segunda abordagem, valores são qualificados somente em termos de auto-interesse, nada mais sendo afirmado sobre eles. Modernamente, no instrumental metafísico da teoria econômica da escolha – a função utilidade –, esses *claros* são assumidos como argumentos que entram como *inputs* de uma tal função¹²⁰. Nessa linha se insere a axiologia no *The Calculus*.

¹¹⁸ Tomando-se a perspectiva de Buchanan e Tullock, guerras empreendidas sob o pretexto de *levar a democracia a outros países* seriam ilegítimas, posto que não existem valores universais, sequer para o caso da democracia, valor tão caro ao mundo Ocidental.

¹¹⁹ Aliás, um certo relativismo valorativo parece uma postura salutar na política, posto implicar em maior tolerância face às diferenças valorativas.

¹²⁰ Buchanan e Tullock atestam que sua teoria política fornece um modelo geral com características estruturais do indivíduo, modelo este que deve corporificar alguns poucos valores. Neste ponto, os dois teóricos da *Public Choice* procuram seguir a tradição da economia de tornar sua teoria tão formal quanto possível, isentando-a de introduzir valores como variáveis endógenas.

Traduzido o auto-interesse em termos de preferências ou utilidades, podemos imputar-lhe como propriedade: (i) fornecer uma direção para a utilidade; (ii) fornecer a intensidade para a utilidade. Essas variações consideram: (i) um mesmo indivíduo em diferentes decisões; (ii) vários indivíduos em uma mesma questão¹²¹. Por exemplo, no que tange a um conjunto de n decisões coletivas, *i.e.*, supondo-se um *continuum* de questões a serem decididas, um indivíduo pode manter intenso interesse em um determinado sub-grupo dessas decisões, e ser indiferente aos resultados das decisões em outro sub-grupo de questões. (Esta asserção é condição *sine qua non* para o mecanismo de troca, que é parte do instrumental adotado pela *Public Choice*, sendo crucial na dinâmica de seu modelo, conforme veremos no método de solução de problemas. Adeptos da doutrina majoritária, pelo contrário, achatam as utilidades, despindo o interesse privado da propriedade de intensidade¹²².)

Em uma tese ontológica subsequente assume-se que os indivíduos não são equivalentes também em suas características externas ou objetivas, em contraposição às características internas. Ou seja, renuncia-se à exigência da igualdade ontológica entre os indivíduos em termos de suas capacidades individuais (TO5). Como vimos, as características internas do indivíduo são capturadas por uma função utilidade, que expressa sua preferência calcada no auto-interesse. Suas características externas o são por uma função de produção, se adotarmos aqui o vocabulário assumido por Buchanan em sua obra *The limits of liberty*.

No *The Calculus*, contudo, a função de produção não é mencionada, distinguindo-se os indivíduos unicamente em termos de capacidades internas e externas. A tese acima, indica, portanto, que a proposta apresentada por Buchanan e Tullock deve funcionar independente de se aderir ao pressuposto ontológico da igualdade. (Lembremo-nos, contudo, que a igualdade é assumida como restrição na axiologia, ainda que não o seja

Sob essa prerrogativa, a abordagem de Buchanan e Tullock exclui qualquer doutrina de direitos naturais, podendo ser mais apropriadamente classificada como convencionalista, em oposição ao *jus naturalismo*. A própria versão de direitos de Buchanan é puramente convencional.

¹²¹ Isso não significa que é um pré-requisito dessa teoria garantir a comparação interpessoal de utilidade, uma vez que se faz uso na *Public Choice* do critério de Pareto, que dispensa essa exigência.

¹²² A este respeito consultar Rae e Taylor (1969), Dahl ([1956] 1989), especialmente seu capítulo 4, e Kendall e Carey (1968).

aqui, na ontologia¹²³.) Conquanto no *The Calculus* a igualdade entre os homens é abjurada, na obra *The limits* a desigualdade é explicitamente atestada¹²⁴. Os trechos a seguir indicam essas diferentes posturas. No *The Calculus*:

‘We need make no specific assumptions concerning the extent of equality or inequality in the external characteristics of individuals in the social group’
([1962] 1971, p. 14).

Mas, no *The limits*:

‘The inequalities among persons that may be conceptually observed in the “natural distribution” will result both from the inherent differences in personal capacities and in the types of behavior actually adopted. (...) There is no basis for assuming equality in the conceptually observed distribution among persons in the natural state’ ([1975], p. 26)¹²⁵.

Uma nova tese ontológica (TO6), pré-condição para a operacionalidade de todo o instrumental proposto no *The Calculus*, sustenta que os indivíduos são livres e capazes de tomar decisões¹²⁶. Esse pressuposto não pretende negar a possibilidade da não-liberdade empírica dos indivíduos – esse fenômeno existe efetivamente. Contudo, no modelo expresso pelos dois teóricos, essa possibilidade fica excluída¹²⁷. (Aliás, convém frisar, são nos modelos, representações simplificadas do mundo, e não no mundo de *per se*, que os instrumentos da teoria são aplicados no intuito de resolver problemas.)

¹²³ Essa postura, assumir a igualdade na axiologia, e a desigualdade na ontologia, não se configura de modo algum em uma inconsistência teórica, a igualdade axiológica sendo afirmada em função de um critério de justiça.

¹²⁴ Na obra *The limits*, o indivíduo é definido segundo: (i) suas características internas, incluindo gostos ou preferências (função de utilidade); (ii) suas características externas, quer dizer, suas habilidades individuais (função de produção); (iii) o *setting* ambiental onde se encontra. Para Buchanan é muito difícil que os indivíduos sejam semelhantes entre si considerando as variações nesses três componentes que o caracterizam.

¹²⁵ Neste pormenor, é Barry quem faz a crítica a Buchanan:

‘The idea put forward in The Limits of Liberty is that we start from a Hobbesian “state of nature” and somehow derive Lockean conclusions. Buchanan’s “state of nature” is super-Hobbesian in that there are no moral constraints operating within it. But, unlike Hobbes, Buchanan apparently does not believe in the approximate natural equality of all men, so he allows for the possibility that some will be able to dominate or (de facto) enslave others’ (1992, p. 336-7).

¹²⁶ Em outra obra de Buchanan, *The Limits of Liberty* (1975), a liberdade é tomada antes como um valor/ uma norma especificado em sua axiologia, sendo a anarquia o modelo ideal de sociedade, ainda que não o modelo possível. No *The Calculus*, contudo, a liberdade figura em sua ontologia.

¹²⁷ Assim, tanto a ontologia quanto a axiologia funcionam como restrições para a construção da teoria.

Da combinação dessas teses – individualismo, desigualdade interna (de interesses) e externa (de capacidades) entre os indivíduos, comportamento auto-interessado e maximizador de utilidade, e finalmente, poder discricionário assumido pela tese da liberdade para satisfazer seu próprio auto-interesse a despeito de outros indivíduos – a coordenação natural dos interesses individuais pode ser assumido como um *non sequitur* desse modelo. Pelo contrário, o modelo de interação é suposto implicar em fricções.

MODELO DE INTERAÇÃO: POSIÇÃO INICIAL

Continuando a reconstrução de suas teses ontológicas, reitero, em uma sétima tese, a afirmação segundo a qual as ações individuais são interdependentes entre si (TO7, *apud* Buchanan e Tullock, [1962] 1971, p. 5)¹²⁸. Cabe lembrar, inicialmente, que Buchanan e Tullock sustentam dois tipos de ações individuais: (i) ações independentes; (ii) ações interdependentes. As primeiras ocasionam conseqüências somente para o agente da ação, não sendo, portanto, geradoras de externalidades. As últimas, por incorrerem em conseqüências para outros indivíduos, produzem externalidades, tanto positivas quanto negativas. Buchanan comenta:

‘When a person is able to modify the economic environment of others through his own behavior, and when he can recognize this, the welfare economist refers to “externality”’ (1972, p. 13).

Ora, o *setting* de decisão em que ações individuais são supostas não gerar externalidades é aquele delineado no modelo de concorrência perfeita, em que prevalece a eficiência paretiana. Para qualquer desvio desse modelo, as ações são supostas gerar subprodutos. É para esse segundo *setting*, aquele de especial interesse para a economia, que Buchanan e Tullock constroem seu instrumental.

¹²⁸ O teorema da impossibilidade de um liberal paretiano, de Sen (1970a), trabalha dentro desse mesmo contexto de interdependência, no caso, com aquilo que ele chama de *nosy preference*, que são preferências que o indivíduo sustenta e cuja satisfação gera conseqüências (externalidades negativas) para o outro, mais do que para ele próprio. Uma das tentativas de resolver esta problemática, aquela defendida por Sen, claramente um anti-utilitarista, é manter um campo de ações independentes – a *esfera protegida de direitos*.

Outra alternativa seria purgar a função de bem-estar social dessas *nosy preferences*. Esta é, *v.g.*, a proposta de Harsanyi (1982), um adepto do utilitarismo, que designa as *nosy preferences* como preferências anti-sociais. Um meio termo pode ser buscado em Barry (1986), adepto da doutrina do liberalismo utilitarista, aquela que atesta em favor dos direitos, mas os toma como passíveis de uso e de troca. (A postura de Barry difere da posição clássica do liberalismo de direito, na qual direitos são passíveis de uso, porém, não de troca.)

Com relação à diferenciação entre ações independentes e interdependentes, é preciso recuperar a idéia de que essa tese é crucial na distinção das perspectivas assumidas na *Social Choice* e na *Public Choice*, fornecendo subsídios para justificar a inadequação atribuída por esta última ao instrumental de agregação pura e simples assumido pela primeira abordagem de decisão coletiva. Se as ações individuais são interdependentes, *i.e.*, uma vez que o axioma da independência entre essas ações não se sustenta, é infundado o apelo à aditividade, posto que esta é respaldada e torna-se plausível apenas graças a este axioma. Sob essa ótica, enquanto a independência das ações individuais é fundamental na determinação do instrumental estático adotado pela *Social Choice*, no caso, uma função de bem-estar social, do mesmo modo, a tese segundo a qual essas ações são interdependentes é ponto de partida para se precisar as ferramentas legítimas do programa da *Public Choice*. Essas ferramentas devem tomar vantagem do componente dinâmico da teoria.

Por conseguinte, conforme veremos na heurística positiva, as teses dispostas no núcleo teórico delimitam o instrumental válido em cada um desses programas. Todavia, a própria diferenciação entre as ações independentes supostas na *Social Choice* e ações interdependentes da *Public Choice* são implicadas dos *settings* dentro dos quais cada uma dessas abordagens opera. Cumpre dizer, que na *Social Choice* as ações são supostas serem independentes porque ali se desenrolam decisões envolvendo um conjunto de alternativas não-dominantes, *v.g.*, alternativas todas localizadas na superfície de otimalidade paretiana. De sorte que a *Social Choice* opera dentro de um *setting* envolvendo alocação eficiente, único caso em que as ações individuais são assumidas independentes¹²⁹. (Nesse sentido, o problema central que caracteriza a *Social Choice* não é o problema da eficiência, mas sim o problema da distribuição, sendo essa a preocupação central a inspirar os trabalhos dessa linha de pesquisa, por exemplo, as análises desenvolvidas por Sen.)

No contrapé, o programa da *Public Choice* é formulado para operar em *settings* em que externalidades se fazem presentes, portanto, fora da superfície de otimalidade paretiana. Em função disso, enquanto a primeira abordagem faz análises de estática comparativa, considerando estados de equilíbrio, precisamente, na seleção do estado ótimo de equilíbrio, a *Public Choice* opera fora do equilíbrio, sendo sua preocupação a trajetória/processo em direção ao equilíbrio, quer dizer, à superfície de otimalidade paretiana. Sua

¹²⁹ Nesse caso, não se sustentam análises dinâmicas.

análise incorpora a dinâmica promovida pelas interações que decorrem do fato de serem as ações interdependentes. (Como em outros modelos da economia, as interações visando internalizar externalidades produzidas dessas ações.) Nesse mister, o processo político, e particularmente o regime democrático, funciona como uma trajetória em direção a estados de equilíbrio (Buchanan, 1975; Munger, 2005)¹³⁰.

Com essa última tese ontológica, ações individuais interdependentes, mais as primeiras teses, indivíduo como unidade básica, diferenças individuais internas e externas, comportamento motivado por auto-interesse e liberdade irrestrita de ação, já é possível anteciper o conflito que deve advenir da interação entre essas entidades/ agentes. Como afirmado supra, ações interdependentes são aquelas que engendram externalidades. Uma externalidade é uma consequência da ação individual que recai sobre outros indivíduos, que não o agente da ação. Externalidade é positiva, quando outros indivíduos são beneficiados pela ação, ou negativa, quando custos sobre outros indivíduos são auferidos dessa ação. É sobre esta última que se debruçam os dois teóricos. Segue-se daí, que o que caracteriza a interação entre os indivíduos são os custos que a ação de um impõe sobre os demais. Portanto, alego em uma oitava tese ontológica que a propriedade central da interação entre os indivíduos é a produção de externalidades, principalmente externalidades negativas, dela engendrada (TO8).

Ainda, a imposição de externalidades por parte de um indivíduo é identificada à redução na utilidade de outro¹³¹. Em vista deste padrão de interação, o outro é tomado como empecilho à maximização de utilidade do indivíduo porque é fonte de externalidades, externalidades essas que levam à diminuição na utilidade total do indivíduo. A externalidade expressa, por conseguinte, o conflito de interesses que deve advir da interação. Esse panorama de conflito nos remete automaticamente à doutrina hobbesiana, segundo a qual os indivíduos não são criaturas naturalmente sociáveis, posto que suas relações são permeadas por embates. Cito Hobbes:

‘os homens não sentem nenhum prazer (ao contrário, um grande desgosto) reunindo-se quando não há um poder que se imponha a eles. (...) Então, quando não existe um Poder comum capaz de manter os homens em respeito, temos a

¹³⁰ Por esta razão, sua análise é logística e opera sobre *settings* alocativos.

¹³¹ Essa é a versão negativa do utilitarismo, tratada anteriormente, segundo Buchanan, por Popper ([1945] 1966) e von Mises (1949).

condição do que se denomina Guerra; uma Guerra de todos os homens contra todos' (2000, p. 95-6)¹³².

Dada a principal propriedade oriunda da interação entre os indivíduos, particularmente as externalidades negativas incorridas dela, a solução clássica da teoria econômica é a introdução de um novo agente – o Estado. Sua origem é justificada quando da presença de externalidades. Sua função é minimizá-las. Todavia, tendo assumido o indivíduo como a entidade ontológica fundamental da abordagem construída no *The Calculus*, o Estado não dispõe de realidade concreta, configurando-se em artifício, um mecanismo tecnológico construído pelos indivíduos. Em razão de sua natureza artificial, sua reconstrução teórica localizar-se-á na seção designada *método de construção*, que faz parte da heurística positiva do programa de pesquisa da *Public Choice*.

4. EPISTEMOLOGIA

O terceiro nível do núcleo teórico, o nível epistemológico, reconstrói as principais considerações relativas ao conhecimento passível de ser produzido, dadas as restrições axiológicas e ontológicas, bem como estabelece as condições de contorno que determinam as soluções permissíveis no programa ao problema de decisão coletiva. Essa reconstrução, como nos níveis anteriores, é disposta por meio de teses, no caso, teses epistemológicas. Uma primeira tese define como o objeto de análise da *Public Choice* as regras de decisão coletiva (TE1). Mais precisamente, sua análise pretende avaliar o desempenho dessas regras. Para tanto, a teoria toma como *inputs* as ações individuais. Estas são caracterizadas como tendo um *leitmotiv*, sendo ele o auto-interesse (tese ontológica do *homo oeconomicus*). Ainda, como determinado na ontologia, as ações individuais são produtoras de externalidades. Por esta razão, o problema principal, a partir do qual a *Public Choice* é convocada a solucionar, é o problema da emergência da cooperação entre indivíduos interagentes, dada a possibilidade de conflito engendrada pela consideração das externalidades oriundas das

¹³² Se os teóricos adotam a postura de, primeiro, construir seu modelo de indivíduo, e, apenas posteriormente, colocá-lo em interação com os outros indivíduos, verificamos que esses teóricos assumem um posicionamento semelhante àquele de Hobbes no *Leviatã*, que dedica seus primeiros capítulos à construção do indivíduo, para somente depois, colocá-lo em interação. (O que acontece apenas no cap. 13, que trata do Estado de Natureza.) Nessa linha, a posição contrária a de Hobbes é aquela tomada por Rousseau, segundo o qual, o indivíduo só pode ser definido como homem, quando colocado em interação com outros homens. No Estado de Natureza, ele não passa de um ser não muito diferente dos

ações individuais. Este problema é afirmado em uma segunda tese epistemológica (TE2).

Em uma terceira tese epistemológica, e em consonância com o postulado individualista básico, assume-se, como modelo de explicação na *Public Choice*, o modelo individualista metodológico, um modelo de inferência que implica em justificar as regras de decisão coletiva (que também chamaremos *instituições*) por meio da lógica do cálculo individual (TE3)¹³³. Por esta razão, os dois teóricos de Virgínia advogam em favor da análise de microfundamentos. Assere-se, então, como uma quarta tese epistemológica, que o conhecimento acerca das instituições deriva do conhecimento acerca do indivíduo, sendo esta tese o fundamento para a anterior (TE4).

Tomando como prescrição o modelo de explicação individualista metodológico, define-se como objetivo central desse programa, a internalização das instituições, incluindo entre essas instituições as regras de decisão coletiva, objeto de análise no *The Calculus*. A estratégia para promover essa endogeneização é a teoria do contrato¹³⁴. Essa tradição remonta aos antigos, como comenta Udehn:

'The first example of an individualist theory of society in the history of ideas is the theory of the social contract. This theory goes back to Greek antiquity, where it was used by the Sophists and by Epicurus to explain the rise of social

outros animais. Pode-se sustentar, então, que tanto Hobbes quanto Buchanan e Tullock, são partidários do individualismo.

¹³³ Essa postura não é justificada em decorrência de se supor ser o indivíduo o único a conhecer suas próprias preferências, *i.e.*, o único que dispõe de acesso direto à sua função de utilidade, como interpreta Rae. Segundo Buchanan, designar ao indivíduo o papel de agente da decisão é uma posição assumida normativamente na teoria. Cito Buchanan:

Individuals are to be allowed to choose among potentially available alternatives simply because they are the ultimate sovereigns. And this conclusion holds independently of the state of knowledge possessed about either means or ends (...) The normative individualism whose ontology is subjectivist operates on the presumption that, by their very being as individuals, members of humankind are and must be treated as responsible for their own choices' ([1991] 1994, p. 227 e 229).

Ou seja, em Buchanan o individualismo é normativo, e não epistêmico tal como é atribuído a ele por Rae. Em outro texto chega a admitir que não se pode sequer falar do indivíduo como tendo fins bem articulados. Para Buchanan ([1991] 1994) fins estão intimamente conectados com as escolhas elas mesmas. No *The Calculus*, igualmente, a visão assumida por Buchanan e Tullock é aquela na qual a função de utilidade de um indivíduo não é independente de suas escolhas.

¹³⁴ Por essa razão, Buchanan sustenta que sua análise trata de um sistema comportamental fechado, que ele opõe à visão clássica da teoria econômica, designada por ele análise de sistema aberto. Nesta última, aborda-se o funcionamento do mercado desconsiderando a estrutura institucional que o restringe, *i.e.*, tomando-a como uma variável exógena. Em sua própria proposta, a estrutura institucional é endogeneizada por meio da teoria do contrato.

institutions and of social order more generally.(...) Hobbe's theory of the social contract is an early example of a rational choice explanation of a social phenomenon, and it lends itself easily to game-theoretical analysis (...) The theory of the social contract...is still used in many rational choice explanations of the emergence of social institutions' (2002, p. 480-481).

De qualquer modo, comentadores acreditam que uma melhor classificação para Buchanan seria como um partidário do individualismo institucional, uma variante do individualismo metodológico, formulada por Agassi a partir da metodologia popperiana. Comenta Agassi:

'institutions constitute a part of individual's circumstances which together with his aims determine his behavior' (1960, p. 247).

A diferença, adverte-nos Udehn (2002), é que enquanto o individualismo metodológico toma apenas os indivíduos e seu comportamento como *explanans*, o individualismo institucional faz referência aos indivíduos e também a instituições lugar do *explanans*. Nesse caso, funções de utilidade individuais são modeladas também em termos das restrições impostas por regras institucionais, além da modelagem promovida pelos axiomas de consistência que caracterizam a noção de racionalidade individual, que será considerada posteriormente aqui, no método de construção¹³⁵. Por caracterizar Buchanan como um defensor do individualismo institucional, Udehn (2002) sustenta que ele admite que instituições façam parte do *explanans*, como variáveis exógenas, *i.e.*, determinando em parte o comportamento dos indivíduos. Da análise aqui empreendida, pode-se afirmar que Buchanan é partidário do individualismo metodológico no *The Calculus*, ao passo que faz uso do individualismo institucional nas explicações que apresenta em sua obra *The Limits of Liberty*¹³⁶.

Em uma quinta tese epistemológica, assume-se que o modelo de indivíduo, tal como retratado na ontologia da *Public Choice*, é útil para testar as instituições, no sentido de fornecer uma análise comparativa acerca do *design* institucional mais adequado aos

¹³⁵ Como afirma Agassi acerca do individualismo institucional:

'the existence and characteristics of institutions constrain the individual's behaviour' (1975, p. 153).

¹³⁶ Comenta Buchanan nesta obra:

'In The Calculus of Consent, existing and potential institutions were conceptually explained as having emerged from contractual agreements among participating and rational individuals, In this book, by contrast, existing and potential institutions as well as behavior within certain institutional constraints are explained in terms of the failures of potentially viable contractual agreements to be made or, if made, to be respected and/or enforced' (1975, p. 7).

indivíduos, dadas as características a eles imputadas pelo modelo (TE5). Há, portanto, uma função prescritiva para a análise institucional – selecionar instituições mais condizentes aos indivíduos, tal como retratados no modelo de indivíduo¹³⁷. Em uma sexta tese epistemológica pode-se afirmar que os dois teóricos estão preocupados em operacionalizar sua proposta teórica no intuito de resolver problemas de coordenação (TE6). Essa operacionalização será contemplada aqui no nível da heurística positiva, particularmente no método de construção. Na tese epistemológica subsequente, a sétima tese, são delineadas as principais características requeridas de uma solução para o problema da coordenação das ações individuais interdependentes pela *Public Choice* (TE7). (a) A primeira dessas características sustenta que uma solução, que no caso do *The Calculus*, implica na escolha de regras de decisão coletiva, é obtida da análise dinâmica de longo-prazo, ou seja a regra selecionada é aquela que tem o melhor desempenho dado um *continuum* de decisões.

(b) Em função desta característica, uma outra pode ser evocada – não existe uma regra de decisão coletiva única considerada a melhor regra em função de seu desempenho. Como veremos adiante no método de escolha, a escolha das regras é contingente à atividade que ela é designada reger. Esta abordagem toma distância da proposta de Arrow e da *Social Choice*, que procura por uma função de bem-estar única capaz de satisfazer suas cinco condições. Por conseguinte, enquanto ali a exigência para uma solução era muito maior, buscando-se por um único ponto de equilíbrio, na *Public Choice*, que tem muito da teoria dos jogos, as soluções envolvem múltiplos equilíbrios. Mesmo porque, operando fora da superfície paretiana, qualquer estado ótimo-de-Pareto é uma solução admissível para a *Public Choice*. (Soluções envolvendo múltiplos equilíbrios têm sido a regra antes que a exceção em todas as disciplinas do conhecimento – da física à psicologia. Esta tem sido também a característica das soluções na teoria dos jogos, como comenta Kreps (1990).)

(c) Ainda, com a representação do auto-interesse em termos de uma função utilidade para o indivíduo, *i.e.*, o *welfarismo*, como é propugnado na quarta tese ontológica, os problemas de escolha individuais deixam de ser problemas de escolha do tipo *dilema* nos quais se escolhe entre ou x ou y , sendo x e y auto-excludente, e passa a ser assumido o problema de análise marginal, no qual as escolhas são entre quanto de x e quanto de y . Tomando todo valor como instrumental face à utilidade, as trocas são facilitadas. E,

¹³⁷ Consideremos, uma vez mais, que a teoria é aplicada ao modelo, e não à realidade.

como será reconstruído no método de solução de problemas, a troca de apoio em diferentes decisões é o mecanismo-chave para internalizar muitas das externalidades incorridas das ações individuais e coletivas. Uma das características das soluções para o problema da coordenação é justamente a admissibilidade do mecanismo de trocas, característica esta que não faz parte das soluções na *Social Choice*, que opera em *settings* onde as ações individuais são independentes, na superfície de otimalidade paretiana.

(d) Por requerer um único ponto de equilíbrio, *i.e.*, uma única solução, a *Social Choice* exige que suas soluções satisfaçam o axioma da completude. Na *Public Choice*, de outro modo, o campo de soluções é incompleto, no caso, considerando escolhas entre alternativas localizadas todas na superfície de otimalidade paretiana, a teoria permanece indecível. Por esta razão, Arrow está correto quando sustenta que a teoria apresentada no *The Calculus* não resolve o problema apresentado pelo seu teorema da impossibilidade geral. Por outro lado, em função da axiologia montada por Buchanan e Tullock, esta indecidibilidade não indica a inconsistência entre seus pressupostos axiológicos, como ocorre com as cinco condições de Arrow. (Ou seja, na abordagem arroviana a indecidibilidade é derivada da inconsistência entre suas cinco condições, em Buchanan a completude estrita não é requerida.)

(e) Uma outra condição a ser satisfeita por uma solução para o problema da coordenação entre indivíduos interagentes é aquela que assume que a interdependência deve ser incorporada à solução. Significa negar a versão reducionista estática adotada pela *Social Choice* para a decisão coletiva. (Lembremo-nos que a solução estática justifica-se naquele caso por tratar-se de decisões envolvendo alternativas localizadas na superfície paretiana.) Em Buchanan o postulado individualista não implica no reducionismo puro e simples, posto que as ações são assumidas serem interdependentes. Assumida a interdependência, Buchanan considera que sua análise enfatiza sistemas não-lineares, *i.e.*, sistemas fora de equilíbrio e cujos processos são estocásticos e irreversíveis, ou seja, suas escolhas envolvem alternativas fora da superfície de otimalidade paretiana¹³⁸.

¹³⁸ Em função dessas características, a despeito de advogar fortemente em favor do individualismo, sua abordagem relativa à decisão coletiva não pode ser classificada como um reducionismo simples ou estrito, como em Arrow. Trata-se de um reducionismo revisado, complexizado em função da interdependência que supõe subsistir nas relações dos indivíduos. Esta interdependência está expressa, *viz.*, nas ações, nas preferências e nas decisões tomadas por eles.

Ainda, por não exigir um ponto único de equilíbrio, múltiplos resultados são admissíveis de uma decisão coletiva. Nesse caso, Buchanan sustenta que as alternativas não são exógenas ao processo de decisão, ao contrário, a escolha de uma delas depende desses processos, tal que diferentes processos justificam diferentes escolhas. As escolhas não estão, portanto, fixadas de antemão, não há um único estado social ótimo (*first best*) a ser obtido mecanicamente da função de bem-estar social. Decisões coletivas resultam, diversamente, de um processo criativo e amplamente dependente das contingências. Por trabalhar prioritariamente em *settings* fora de equilíbrio, seu objetivo é construir uma trajetória que leve ao equilíbrio, sob a única restrição, *i.e.*, tendo como única condição inicial, apoiar-se na unanimidade para feitura da constituição, sendo esta um critério ético fraco. E como esta regra permite múltiplos equilíbrios, diferentes soluções para os problemas de decisão coletiva são admissíveis. (f) Por conseguinte, as contingências devem ser admitidas como parte dos dados envolvidos no problema de decisão coletiva.

II - HEURÍSTICA POSITIVA

Como afirmado, a heurística positiva reconstrói o instrumental disponibilizado pelas teorias e modelos no interior do programa que permite operacionalizar o núcleo no intuito de resolver problemas e tomar decisões. Segundo a Metodologia da Teoria da Ciência (Chiappin, 1996) que nomeia a heurística positiva, *lógica da ciência*, este nível pode ser decomposto em dois sub-níveis: (i) metodologia; (ii) metametodologia. A metodologia, por sua vez, é formada dos métodos: (i) de construção, que fornece recursos para operacionalizar a teoria, apresentando proposições derivadas dos pressupostos do núcleo, lhes fornecendo conteúdo empírico; (ii) de escolha, que aqui operacionaliza a tese do individualismo por meio das duas funções de custos apresentadas adiante; (iii) de solução de problemas, que faz uso do instrumental construído nos métodos de construção e escolha para resolver problemas e explicar fatos empíricos por meio do modelo de explicação individualista.

1. METODOLOGIA:

A POSIÇÃO METODOLÓGICA IMBUÍDA NO *THE CALCULUS* ECONOMIA POSITIVA

A análise que se segue toma como material, de um lado, o *survey* metodológico elaborado por Blaug ([1980] 1999), que categoriza as posições metodológicas

comumente assumidas pela economia teórica, e, de outro, algumas considerações de cunho metodológico arroladas por Buchanan e Tullock no *The Calculus*. Esse material deve permitir classificar esses dois teóricos dentro de uma certa concepção metodológica, no caso, o operacionalismo. (E mesmo tendo classificado sua abordagem em termos de um programa de pesquisa lakatosiano, a metodologia lakatosiana pode, de *per se*, também, ser classificada como uma vertente do operacionalismo.) Blaug define o operacionalismo na economia como uma tentativa de se opor ao ultra-empirismo de Hutchison.

A posição de Hutchison, por sua vez, é classificada por Blaug como oposta aquela assumida pelos dogmáticos da economia, que, pretendendo-se verificacionistas, terminam por evitar a refutação das teorias econômicas a partir das evidências negativas obtidas em situação de teste. Nessa vertente, sempre que os fatos contrariam a teoria, assume-se que sua ocorrência decorre de violações da cláusula *ceteris paribus*. Assim, sendo, nessa perspectiva dogmática, a teoria é sempre mantida independente daquilo que dizem os fatos. Para opor-se a esta corrente, Hutchison prescreve que todas as proposições da economia devem ser passíveis de teste empírico, caso esta disciplina queira assumir-se como ciência, *i.e.*, sua refutação não deve ser evitada a partir da incorporação de hipóteses *ad hoc*.

Mas, contra essa prescrição, tida como de um empirismo radical, outros teóricos da economia se levantam. Esses teóricos podem ser classificados como um meio termo entre o ultra-empirismo de Hutchison e o dogmático. Samuelson é um dos teóricos que encabeça essa nova vertente – o operacionalismo –, sendo tido por Blaug como aquele que trás o operacionalismo para a economia (ainda que uma interpretação deturpada do operacionalismo, conforme comenta Blaug). O operacionalismo sustenta a tese de que devem ser passíveis de testes empíricos não as proposições primitivas (princípios internos nos termos de Hempel) e mais abstratas de uma teoria econômica, mas as proposições delas implicadas (princípios de transposição), e que juntamente com hipóteses auxiliares, permitem fornecer previsões passíveis de teste¹³⁹. Classifico a posição metodológica assumida por Buchanan e Tullock dentro da vertente operacionalista. As razões para esta categorização são apresentadas a seguir.

¹³⁹ Para o caso de Lakatos, isso significa dizer que as proposições primitivas não passíveis de testes são aquelas dispostas no núcleo teórico enquanto suas proposições derivadas figuram na heurística positiva do programa.

Esses dois teóricos assumem, no *The Calculus*, que as proposições primitivas de sua abordagem – e, com especial ênfase a comportamental, que afirma que o indivíduo é um maximizador de utilidade – são tidas como pouco realistas. Por outro lado, suas análises parecem fornecer explicações acerca do mundo, posto que delas podem ser derivados uma série de proposições sobre fatos, fatos estes efetivamente confirmados no processo político, *viz.*, e como veremos, sua teoria prevê (implica) a existência dos grupos de pressão, sendo sua existência um fato empírico confirmado. Por conseguinte, crêem que suas asserções devem ser realistas ao menos em alguns aspectos, aqueles envolvendo os dados que são capazes de explicar e prever.

Para operacionalizar essa sua proposta, os teóricos distinguem dois momentos na formulação das teorias: (i) modelo lógico; (ii) modelo operacional. No primeiro, assume-se certos postulados e asserções iniciais e deles se derivam novas asserções. Esse exercício puramente lógico é empreendido pelos dois teóricos:

‘On the basis of the assumption that individuals do follow utility-maximizing rules of behavior and that they are fully informed and rational, we can work out the consequences of the various rules for making collective choices’ ([1962] 1971, p. 298).

É esta preocupação que perpassa praticamente toda a construção da obra do *The Calculus*, que procurou fazer a análise das regras de decisão coletiva em termos das implicações delas geradas e a partir do cálculo empreendido pela lógica individual. Todavia, esse exercício lógico, segundo os teóricos, pode ser avaliado exclusivamente em termos de sua relevância na solução de problemas reais. Por esta razão é formulado um segundo momento na constituição de sua teoria. Nesse segundo momento, designado por eles de modelo operacional, estão incluídas preocupações mais empíricas, que dizem respeito à possibilidade de tornar a teoria operacional, o que, para Buchanan e Tullock significa a satisfação da condição de testabilidade. Os teóricos chegam a arrolar algumas dessas possibilidades de teste para, em seguida, afirmar que evidências negativas para suas previsões servem para estabelecer os limites de sua teoria. Portanto, contra-exemplos funcionam menos como falseadores do que para delimitar o *setting* de aplicação da teoria¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Aliás, segundo Blaug ([1980] 1999), nada diferente do que aquilo que os dogmáticos da economia – Mill, Cairnes, Keynes, *etc* – faziam. Para esses últimos, segundo Blaug, sempre que um contra-exemplo se contrapunha à teoria econômica, a atitude assumida por eles era sustentar a violação da cláusula *ceteris paribus* como justificativa para o contra-exemplo e estabelecendo novos limites para a teoria. Os operacionalistas, segundo Blaug (e entre eles

Apesar dessa escorregadela, e Blaug afirma que todas as tentativas de instaurar o falseabilismo metodológico popperiano na economia, como supõe fazer o operacionalismo, caem nesse mesmo erro, o operacionalismo parece ser, de qualquer modo, a postura metodológica que Buchanan e Tullock parecem querer encampar¹⁴¹. Assim, seguindo a postura operacionalista, o teste não recai nas proposições, postulados e asserções primitivas da teoria, mas em implicações delas derivadas. Que o indivíduo maximiza utilidade é uma asserção não diretamente testável, mesmo porque, não se tem acesso ao conteúdo por trás do conceito de utilidade, que é absolutamente subjetivo e metafísico na economia. Comentam os dois teóricos:

We cannot directly observe whether or not individuals maximize their own utility. The statement that they do so is, in one sense, meaningless, or to use a more acceptable term, non-operational. Nor can we readily observe whether or not individuals act rationally. To test the empirical relevance of our construction we must, therefore, turn to the implications of these behavioral assumptions for the operation of political-choice processes and the evolution of political institutions' ([1962] 1971, p. 299).

A maximização da utilidade pelo indivíduo deve ser, portanto, combinada a outras asserções, que permitiriam gerar previsões empiricamente testáveis, essas outras asserções estabelecendo o formato para a função utilidade. Submetida aos testes, que para os dois teóricos de Virgínia significa ser confrontada com fatos políticos, a teoria parece ser corroborada em certos casos. Esses casos, aqueles nos quais ela fornece previsões confirmadas pelos fatos indicam seu *locus* de aplicação. E, segundo a avaliação dos dois teóricos, a teoria apresentada no *The Calculus* dispõe de relevância operacional para fornecer boas explicações quanto ao funcionamento das instituições políticas modernas, sendo este o seu *locus* de aplicação. Portanto, o teste tem menos uma função de avaliar a teoria do que para delimitar o seu escopo.

incluo Buchanan e Tullock), ao tentar se esquivar do ultra-empirismo de Hutchison, acabam caindo uma vez mais no dogmatismo.

¹⁴¹ Blaug comenta ser também esta a postura dos economistas modernos, tanto dos operacionalistas quanto dos instrumentalistas, que, pretendendo garantir a testabilidade da teoria, acabam por tentar preservá-la dos contra-exemplos. Cito-o:

'o teste empírico pode demonstrar não apenas se modelos específicos são verdadeiros ou falsos, como também se são aplicáveis ou não em uma dada situação. A atitude metodológica que prevalece não apenas é altamente protetora da teoria econômica adquirida, é também ultra-permissiva dentro dos limites das "regras do jogo": qualquer modelo praticamente será bem sucedido desde que seja rigorosamente formulado, elegantemente construído e cheio de relevância potencial de situações do mundo real' ([1980] 1999, p. 164).

Imbuídos desse mesmo espírito empirista, Buchanan e Tullock defendem seu modelo de homem – o *homo oeconomicus* maximizador de utilidade, auto-interessado e capaz de cálculo racional – das críticas imputadas a ele da parte de filósofos políticos, cujo modelo é menos pessimista, mas mais marcadamente moral. Sua defesa não é feita do ponto de vista moral, quer dizer, os teóricos não estão se pronunciando sobre o modo como os indivíduos devem agir, mas sobre o modo como eles agem. Ou seja, dizem Buchanan e Tullock, o *homo oeconomicus* é sustentado porque reflete o comportamento empírico do indivíduo, retrata como os indivíduos agem efetivamente. A razão de preservar o *homo oeconomicus* decorre do conteúdo empírico que os dois teóricos atribuem a ele:

‘In developing this analysis we are not, in any way, glorifying the pursuit of self- or group interest by political means. Empirical evidence does seem to point toward this pursuit as an important element in modern democratic process’ ([1962] 1971, p. 305).

Portanto, o modelo de homem construído pelos dois teóricos pretende-se descritivo, *i.e.*, é defendido porque, segundo Buchanan e Tullock, reflete o modo como os indivíduos empíricos efetivamente se comportam. Não buscam eles fazer qualquer apologia do *homo oeconomicus* em termos morais. Sua defesa é puramente empirista. No método de construção é reconstruída sua teoria da ação humana que pretende justamente operacionalizar a tese/ proposição ontológica primitiva que afirma que o indivíduo age no sentido de maximizar sua utilidade, incorporando a ela conteúdo empírico. Antes, contudo, abordaremos a teoria normativa apresentada no *The Calculus*. Esta teoria pretende, tomando o modelo de indivíduo construído, analisar como funcionam as instituições, para, em seguida, propor desenhos mais racionais para essas instituições. Sua normatividade é, portanto, institucional.

IMPLICAÇÕES NORMATIVA

Considerando o indivíduo tal como ele é descrito na ontologia, *i.e.*, racional e auto-interessado, as implicações normativas da abordagem impressa no *The Calculus* recaem nas instituições. Vejamos. Para os teóricos da *Public Choice*, ainda que parte dos indivíduos possa (supostamente) se comportar conforme os imperativos morais kantianos, sempre existirá a possibilidade de que alguns dentre esses indivíduos ajam de

modo auto-interessado, às expensas dos demais¹⁴². No longo prazo, em função da exploração que os maximizadores tendem a impor sobre os kantianos, o comportamento maximizador deve prevalecer¹⁴³. Nesse caso, a solução para evitar a exploração de um homem por outro homem é, segundo eles, a formulação de *design* institucionais capazes de minimizar esses custos externos que os indivíduos impõem uns aos outros quando suas ações se sobrepõem, *i.e.*, quando as ações não são puramente privadas¹⁴⁴.

No *The Calculus* privilegiou-se a análise da regra majoritária por ser esta regra de decisão coletiva o pilar institucional na tomada de decisão e resolução de conflitos da democracia. Dado o indivíduo maximizador, e em função das falhas incorridas pela regra, permitindo a exploração de um grupo por outro, problema este conhecido por tirania da maioria, os teóricos buscam estabelecer normativamente, restrições constitucionais que limitam sua operação e corrigem a exploração de minorias que tende a ser engendrada por ela. Para construir essa proposta os teóricos adotam como analogia para o *setting* político a instituição de *mercado*, mostrando como essa última transforma comportamento auto-interessado em vantagem mútua para os indivíduos. Segundo eles, deve-se buscar por instituições políticas capazes de operar deste mesmo modo em *settings* envolvendo interdependência nas ações individuais.

Sendo assim, dadas algumas asserções comportamentais apoiadas empiricamente, bem como a análise lógica das regras de decisão coletiva buscando verificar, através do desempenho da regra, suas implicações, a dimensão normativa impressa na abordagem da obra em comento recai no nível institucional, antes que individual¹⁴⁵. Essa é uma

¹⁴² Em outro texto, Buchanan (1972) diferencia três modelos de indivíduo: (i) kantiano; (ii) cristã; (iii) estritamente maximizador. No modelo de indivíduo kantiano, assume-se que o indivíduo também busca pela maximização de sua própria utilidade. Contudo, os outros funcionam como restrições internalizadas a essa maximização (*self-imposed constraints on behavior*). Em um segundo modelo, o modelo de indivíduo cristão, os interesses alheios entram como argumentos na função de utilidade do indivíduo. É importante perceber que esses dois modelos de indivíduos cabem na tradição utilitarista, tanto quanto o terceiro modelo, aquele defendido pelos dois teóricos no *The Calculus*, em função de retratar mais fielmente o indivíduo empírico. Nesse o indivíduo é estritamente maximizador de utilidade.

¹⁴³ E, ainda, a solução de pressupor indivíduos kantianos na teoria não parece ser, para os teóricos, uma solução estável.

¹⁴⁴ Sendo assim, a escolha, por parte do indivíduo representativo, da instituição *democracia constitucional*, pode ser defendida dentro desse enquadre de minimização de custos, segundo os dois teóricos.

¹⁴⁵ Buchanan comenta que é Hume quem primeiro e mais claramente separa ciência política da teoria da obrigação moral. A primeira é normativa no sentido de promover reformas institucionais, a segunda, reformas no indivíduo. Cito Buchanan:

característica da teoria apresentada no *The Calculus* que Buchanan pretende explicitar de modo inequívoco em seu apêndice à obra (apêndice 1). Para ele, as teorias produzidas em ciência política tendem a solucionar problemas de cooperação entre indivíduos interagentes por meio de reformas morais, que se dão no nível individual (teorias estas designadas *teorias de obrigação política*).

Sendo possível esta separação, não há porque confundir moral e política, e a normatividade pode ser imputada estritamente ao nível institucional, sua reforma atuando no sentido do aperfeiçoamento dessas instituições. Mas ainda, e é bom frisar, os teóricos não apresentam nenhum modelo ideal de instituição, pelo contrário, buscam tão somente indicar as regras institucionais que o indivíduo racional e auto-interessado apoiaria, sabendo que a escolha coletiva dessas regras no nível constitucional depende da anuência unânime dos demais envolvidos, posto que, ao menos na constituição, as decisões coletivas requerem unanimidade. Os teóricos assumem ainda, que as instituições selecionadas não devem aniquilar a motivação de auto-interesse imputada aos indivíduos, pois têm nela um ponto importante em favor do empreendedorismo e da procura por posições geradoras de excedente. (Ou seja, o comportamento maximizador é um elemento positivo na trajetória em direção a uma posição de equilíbrio, *i.e.*, em direção a um ótimo-de-Pareto.) Sua teoria normativa tem como função a reforma institucional no sentido, não de coagir essa motivação, mas de fazê-la trabalhar em favor da ordem política.

Ou seja, em última instância, o individualismo e o auto-interesse são critérios para avaliar as instituições, que devem sempre ser desenhadas no sentido de promovê-los antes que se opor a eles. Assim, face ao problema de ações que imputam externalidades negativas ao indivíduo, a filosofia política tende, segundo denunciam Buchanan e Tullock, a apelar para restrições morais, buscando promover reformas éticas. Os teóricos de Virgínia, em contrapartida, acreditam que ações envolvendo externalidades (*spillover effect*) devem ser solucionadas por meio de reformas estruturais nas instituições, por exemplo, alterando a regra que rege as decisões coletivas em uma dada atividade.

There should be a sharp distinction made between the norms for ordering this individual behavior

1.1.MÉTODO DE CONSTRUÇÃO

Uma teoria não pode ser resumida a um conjunto de pressupostos desvinculados da realidade para qual ela se destina. Para que possa fornecer previsões, explicações e ser submetida a testes empíricos, é requerida sua operacionalização. Aqui, a operacionalização é reconstruída nos métodos de construção, escolha e solução de problemas. No método de construção trabalharemos a teoria da ação humana, que fornece conteúdo e restrições para modelar a função utilidade individual.

1.1.1. A TEORIA DA AÇÃO HUMANA

O objetivo da reconstrução daquilo que estou chamando da teoria da ação humana do *The Calculus* é, como arrolado supra, permitir a conexão do núcleo aos dados empíricos. Esta conexão é intermediada por, entre outros, uma teoria da ação humana. Para tanto, faz-se necessário que os pressupostos teóricos apresentados na reconstrução do núcleo sejam operacionalizados no intuito de dotar o constructo apresentado no *The Calculus* de maior conteúdo preditivo face o modelo geral de indivíduo exposto na ontologia. É exatamente essa a função da teoria aqui reconstruída. Sua exposição será empreendida por meio de teses que fornecem conteúdo e restrições para modelar a função utilidade. Acerca do conteúdo dessas teses pode-se sustentar que pretendem descrever o *modus procedendi* do indivíduo ao tomar decisões.

Na primeira tese assume-se que as unidades de decisão, os indivíduos, são racionais. E, ainda, para Buchanan e Tullock esta propriedade, a racionalidade, pode ser imputada apenas do indivíduo enquanto unidade de decisão, negando a possibilidade de atribuí-la à coletividade, como quer Arrow e a *Social Choice* para a função de bem-estar social¹⁴⁶. Se o agente é racional então seu comportamento é padronizado e pode ser capturado por meio de regras. Primeiramente convém definir conceitualmente o que os dois teóricos

and those for improving or reforming the social order itself ([1962] 1971, p. 309).

¹⁴⁶ Uma postura diametralmente oposta tanto aquela defendida por Buchanan (segundo o qual racionalidade não é uma propriedade da coletividade) quanto a de Arrow (para quem a racionalidade coletiva dependeria da racionalidade dos indivíduos que compõem tal coletividade) tem sido apresentada atualmente por Surowiecki. Segundo este autor, um jornalista, e não um teórico da decisão coletiva,

'Groups do not need to be dominated by exceptionally intelligent people in order to be smart. Even if most of the people withi a group are not especially well-informed or rational, it can still reach a collectively wise decision' (2004, p. xiii-xiv).

Alguma tendência no sentido de se manter nas empresas comitês para a tomada de decisão pode ser atualmente sentida nas técnicas de gestão administrativas.

pretendem designar por racionalidade. Primeiramente, racionalidade é definida como maximização de utilidade individual. Contudo, segundo Buchanan,

'This postulate, in itself, remains empirically empty...' (1972, p. 16-7).

Sendo metafísico o conceito de utilidade, qualquer que seja o comportamento do indivíduo pode-se dizer que ele está a maximizar utilidade. Em razão de seu caráter abstrato, essa definição não é operacional, *i.e.*, não dispõe de qualquer operação que permita aplicá-la aos dados empíricos. Como os dois teóricos do *The Calculus* requerem que sua teoria seja operacionalizada, a citação acima deve ser completada:

'until further restrictions are imposed on the definition of utility or, technically, on the utility function' (idem, p. 17).

A primeira restrição que delinea o conceito de racionalidade afirma que o indivíduo tende a escolher mais a menos. Essa asserção é considerada empiricamente refutável, tendo sido designada no *The Calculus* como *asserção econômica*. E, ainda, para dotar de conteúdo essa asserção, os dois teóricos assumem-na como *'"mais" e "menos" sendo definidos em termos de posições econômicas mensuráveis'* (apud [1962] 1971, p. 29)¹⁴⁷. Assim, embora muitas vezes no *The Calculus* a utilidade permaneça como um conceito metafísico, indeterminado, em outras passagens é precisado em última instância como obtenção de bens e posição econômica¹⁴⁸. Portanto, tudo aquilo passível de mensuração econômica pode entrar instrumentalmente como valor na função utilidade. Sobre o *unidimensionalismo* ou *monismo axiológico* buchano-tulloockiano, Rae se manifesta:

'While this approach is in many respects a powerful one, I have chosen not to follow it here for two major reasons. The first is most important: we are interested in a political problem in its own right, and this must not be submerged in the conceptual (sometimes even ideological) bath of economic individualism.'

¹⁴⁷ Maximização de posição econômica significa aqui muito precisamente a obtenção de bens desejáveis pelo indivíduo. Cito os dois teóricos:

'In a very real sense, therefore, political action is viewed essentially as a means through which the "power" of all participants may be increased, if we define "power" as the ability to command things that are desired by men' ([1962] 1971, p. 23).

¹⁴⁸ Deve-se enfatizar que esta interpretação é suposta ser atribuída especificamente ao modelo simplificado de indivíduo construído pelos teóricos. Não se trata de uma afirmação dirigida aos indivíduos empíricos, *i.e.*, os teóricos assumem que no mundo real os indivíduos não se reduzem à maximização exclusiva de valor econômico, outros interesses são supostos motivar o indivíduo. Todavia, Buchanan e Tullock estão preocupados apenas com esta parcela de sua motivação - a motivação por interesse privado, interpretado como interesse econômico.

We do not wish, therefore, to conceive the problem of having one's way as a means to success in a larger economic game, but to leave the source of individual values open to the unspecified "value schedules" of individuals' (1982, p. 311)¹⁴⁹.

Ou seja, no modelo econômico de indivíduo dos dois teóricos, assume-se o reducionismo axiológico, segundo o qual todo valor pode ser subsumido a uma escala de utilidades. No âmbito da teoria da ação humana, Buchanan e Tullock pertencem à linhagem utilitarista, especificamente, defendendo a tese *welfarista* do programa utilitarista. (No nível da teoria da decisão coletiva, contudo, assumem o contratualismo. Todavia, esse posicionamento é justificado porque para o âmbito das ações interdependentes nossos dois teóricos sustentam o utilitarismo negativo, como será visto adiante, no método de escolha.)

Outra definição da racionalidade é aquela que a toma como possibilidade de adequação meios e fins¹⁵⁰. Nessa segunda interpretação, racionalidade é definida em termos das relações estabelecidas pelo indivíduo, segundo suas preferências, entre as alternativas, assumindo que essas relações são consistentes. A consistência implica no preenchimento de algumas condições que definem a racionalidade. Essas condições são restrições mínimas que têm por função a garantia da coerência lógica para o sistema de preferências sustentado *pelo indivíduo*. As mesmas condições não podem ser imputadas ao agregado das preferências individuais, como quer Arrow. Ao serem aplicadas à função utilidade individual fornecem uma estrutura ou enquadre para as preferências, modelando, assim, a função utilidade.

Essas condições são os axiomas mais comumente evocados na teoria econômica ortodoxa. São eles: (i) o indivíduo é capaz de ranquear alternativas (axioma da

¹⁴⁹ Rae denuncia em Buchanan e Tullock exatamente aquilo que esses teóricos consideram ser seu mérito - a neutralidade quanto a valores. Rae, em contrapartida, sustenta ser sua própria proposta aquela que deixa valores como claros na teoria, e não a de Buchanan e Tullock, que, ao que parece, reduz, em última instância, todo valor à posição individual economicamente mensurável. Por esta razão, sustento que Rae pode ser classificado como um dos teóricos da filosofia liberal que rejeita a redução da política à economia.

¹⁵⁰ Temos, no *The Calculus*, que:

'A useful theory of human action, be it positive or normative in content and purpose, must postulate some rationality on the part of decision-making units. Choice must not only be directed toward the achievement of some objective or goal; the decision-making units must also be able to take such action as will assure the attainment of the goal' ([1962] 1971, p. 31).

Por conseguinte, racionalidade é definida aqui nos mesmos moldes da tradição adotada na filosofia a partir do século dezessete, *i.e.*, a racionalidade é um atributo instrumental colocado a serviço dos fins (desejos) fixados pela vontade do indivíduo.

completeza); (ii) se, em combinações binárias, o indivíduo prefere x a y e y a z , então ele deve preferir x a z (axioma da transitividade); (iii) diminuição da utilidade marginal relativa (axioma da substitutibilidade marginal)¹⁵¹. É a partir desses axiomas, incluindo a primeira interpretação da racionalidade, a maximização da utilidade individual, que implicações empíricas podem ser deduzidas da teoria e testadas experimentalmente. Comentam os dois:

‘To judge whether or not individual behavior is “rational” or “irrational”, the economist must try first of all to place some general minimal restrictions on the shapes of utility functions. If he is successful in this effort, he may then test the implications of his hypotheses against observed behavior’ ([1962] 1971, p. 33).

Tendo por base essas asserções, os teóricos admitem que a mesma racionalidade que opera nas escolhas individuais acerca de bens privados no *setting* de mercado é também operante nas escolhas entre bens públicos no *setting* político, ainda com todos os descontos que pode sofrer a passagem da racionalidade individual operante no plano econômico, para o plano da política, tal como alerta-nos Buchanan e Tullock. Segundo eles, a racionalidade é limitada no escopo das decisões políticas em função: (i) da incerteza dos resultados na política; (ii) do diminuto grau de responsabilidade imbuído no indivíduo no caso da decisão política, em oposição a seu grau de comprometimento quando este procede a decisões econômicas. Remédios para esses males são considerados pelos dois teóricos, em especial quando a política é tratada como um processo envolvendo um *continuum* de decisões, o que garante maior previsibilidade para o comportamento dos agentes¹⁵². Outro remédio é a feitura de contratos que diminui a incerteza no *setting* político.

Ainda, enfatizam os teóricos que as asserções aqui apresentadas são úteis se restritas exclusivamente à previsão do comportamento do indivíduo a partir da modelagem de sua função utilidade. Em contrapartida, as asserções acerca do comportamento individual não podem ser generalizadas para o âmbito da coletividade, aplicando-se a ela como se esta fosse uma entidade supra-individual mas com as mesmas propriedades do indivíduo. Isso porque as decisões coletivas *‘devem refletir escolhas individuais*

¹⁵¹ Completeza, transitividade e substitutibilidade marginal são imputados na modelagem da função utilidade individual. Por esta razão, decisões coletivas não precisam satisfazer esses axiomas, e de duas alternativas localizadas na superfície paretiana, a indeterminação quanto ao resultado é perfeitamente admissível na abordagem teórica do *The Calculus*.

¹⁵² Essa mesma previsibilidade é obtida no jogo do dilema do prisioneiro quando este envolve várias rodadas.

apenas quando estas são incorporadas nas regras de tomada de decisão' (apud [1962] 1971, p. 36), *i.e.*, elas não dependem apenas do cálculo individual, mas deste somado às regras de decisão.

Finalmente, nesse modelo, sustenta-se que o indivíduo, ao tomar uma decisão, desconsidera completamente o outro em seu cálculo. Com esta afirmação, Buchanan e Tullock não querem dizer que o indivíduo é invariavelmente auto-interessado, querem dizer tão somente que seu cálculo é efetivado em isolamento no campo da economia e, em função da tese ontológica que reduz o *homo politicus* ao *homo oeconomicus*, tal afirmação resvala-se também para o âmbito da política¹⁵³. Em termos mais puramente técnicos assumo aqui que o indivíduo empreende apenas a cálculos locais, aqueles considerando exclusivamente a posição particular que deve se encontrar depois de feita a escolha com relação àquela que ele mantinha no *status quo*, em vez de proceder a cálculos globais envolvendo a posição do grupo como um todo¹⁵⁴. Ainda que essas afirmações acerca do indivíduo pressuposto na teoria possam parecer desagradáveis, os dois teóricos acreditam que elas podem ter conteúdo empírico, refletindo o modo como o indivíduo empírico efetivamente toma suas decisões. Afirmam eles:

'our analysis may seem to involve a "pessimistic" view of human nature. For scientific progress, however, it is essential that all conceivable assumptions about human behavior be tested. If our models provide some explanations of real world events, and we believe that they do, our assumptions must have some empirical validity, quite apart from the "attractiveness" of the human characters that inhabit our hypothetical model world' ([1962] 1971, p. 266).

Tendo sido apresentadas as principais asserções que dão conteúdo, restringem e modelam a função utilidade, com a qual o indivíduo realiza cálculos e procede a decisões, a seguir, o campo dessas escolhas é contemplado no método de escolha.

1.2. MÉTODO DE ESCOLHA

A *Public Choice* tem sido distinguida entre *Public Choice* Positiva e *Public Choice* Normativa. A primeira fornece explicações e previsões acerca do modo como a política

¹⁵³ Portanto, apesar de não adotar o referencial agregacionista, Buchanan e Tullock, por meio da asserção relativa ao cálculo individual, aceitam o axioma da separabilidade das preferências individuais (nível micro). A interação é suposta apenas no nível macro da decisão, quando a regra de decisão tiver sido já definida.

¹⁵⁴ Não é que os indivíduos possuam visões distintas do interesse público, como afirmava E.Burke quando fazia a defesa da instituição *partidos políticos*. Para Buchanan e Tullock a visão do indivíduo é sempre calcada no interesse privado, mesmo no *setting* político.

efetivamente funciona, considerando instituições como variáveis exógenas¹⁵⁵. A *Public Choice* Normativa, de outro modo, faz uso do contrato no sentido de endogeneizar instituições, tornando-as variáveis endógenas na teoria. A instituição a ser endogeneizada aqui é a Constituição¹⁵⁶. Sua função é impor restrições sobre as ações coletivas permissíveis, no caso, como veremos, sobre regras majoritárias. Por assumir tal função, a análise das escolhas promovidas no nível constitucional são fundamentais. O método de escolha envolve a reconstrução de um conteúdo substancial apresentado no *The Calculus*, em especial toda a sua teoria da escolha constitucional, incluindo: (i) o contrato constitucional; (ii) a *approach* econômica do cálculo envolvido na escolha da Constituição. Seguimos com o contrato.

1.2.1. MODELO DE CONTRATO: O CONTRATO CONSTITUCIONAL

Conforme assumido na ontologia, a convivência entre os indivíduos configura-se em um processo não sem fricções, posto que gerador de externalidades. O problema passa a ser, então, a possibilidade de minimizar essas externalidades, geradas de ações individuais interdependentes, para cada um dos indivíduos. Havendo chances de se promover melhorias no *status quo* em que externalidades se fazem sentir, descortina-se um campo ou *setting* de decisões alocacionais, aquelas em que existem oportunidades de que vantagens mútuas, interpretadas como possibilidade de minimização as externalidades negativas para cada indivíduo com relação ao seu *status quo*, sejam auferidas. Em outras palavras, sendo a natureza da interação a produção de externalidades, e havendo possibilidade de minimizá-las, surge a oportunidade de emergir a cooperação entre esses agentes por meio de um acordo.

Assim sendo, tendo reconstruído o modelo de indivíduo, no qual são apresentadas as principais propriedades desse agente, e o modelo em que esses indivíduos são colocados em interação, que indica que, para o campo das ações interdependentes, externalidades são esperadas advir, o contrato pode ser assumido como implicação lógica desses modelos. Este contrato, acordado entre todos os indivíduos que pertencerão aquela sociedade, tem como principal objetivo estabelecer a Constituição. O contrato, portanto, é o contrato constitucional. Como afirmado supra, o contrato é a oportunidade de

¹⁵⁵ Incluiria, por exemplo, todo o sub-programa de análise do comportamento de *rent-seeking*, que envolve a produção de externalidades.

¹⁵⁶ Incorpora, por sua vez, toda o sub-programa de economia política constitucional derivado da *Public Choice*. É prioritariamente nessa linha de pesquisa que o trabalho apresentado no *The Calculus* pode ser lotado.

estabelecer um jogo cooperativo entre os indivíduos, uma vez que ganhos mútuos, que correspondem, nesse caso, à minimização de externalidades para cada um dos indivíduos com relação ao *status quo*, são entrevistados. Essa oportunidade é comentada no *The Calculus*:

'We view collective decision-making (collective action) as a form of human activity through which mutual gains are made possible. Thus, in our conception, collective activity, like market activity, is a genuinely co-operative endeavor in which all parties, conceptually, stand to gain' ([1962] 1971, p. 266). Grifo dos autores.

Assumindo que o campo de ações interdependentes possa ser dividido em diferentes atividades, a oportunidade de que um jogo cooperativo possa ser estabelecido em uma dada atividade levará à sua coletivização. A coletivização, por sua vez, significa que as questões naquela atividade passam a ser resolvidas a partir de uma regra de decisão coletiva. O problema a ser deflagrado é, então, a escolha da regra. Para tanto, uma das primeiras contribuições oferecidas pelo recurso metodológico implicado da teoria do contrato consiste na separação de dois níveis de decisão coletiva: (i) o nível constitucional, que corresponde ao contrato, e que determina as regras de decisão coletivas que dirigirão as escolhas ulteriores para cada uma das atividades tornadas coletivas; (ii) o nível operacional, envolvendo todas as decisões acerca de políticas públicas programáticas posteriores ao contrato e dirigidas por meio das regras acordadas no nível anterior.

Mais qualificadamente, o primeiro nível inclui: (i) as decisões quanto à definição das atividades que devem ser coletivizadas ou mantidas no âmbito privado em função da possibilidade ou não de minimizar externalidades; (ii) a seleção das regras de tomada de decisão que devem gerir cada uma dessas atividades tornadas coletivas. Por conseguinte, a Constituição engloba um conjunto de regras de decisão coletiva, cada uma selecionada para reger uma atividade coletivizada distinta. Este primeiro nível, o nível constitucional, corresponde ao contrato social propriamente dito, sendo nessa etapa que as regras de decisão coletiva devem ser selecionadas. Cito Rowley:

'Constitutional choices, however, do not concern policy issues as such but rather reach out to choices among alternative rules and institutions. (...) Individuals this will make a determination as to which activities shall be organized privately and which collectively, thus determining the range of collective action' (1993, p. 443 -445).

Segundo Buchanan (1972), enquanto outras abordagens têm deixado de lado o nível constitucional relativo à seleção das regras de decisão coletiva, assumindo-as como variáveis exógenas ao seu modelo, perspectivas que o teórico designa como *análises de sistemas abertos*, e atribuindo sua estipulação a uma elite governante, sua própria perspectiva incorpora a escolha das regras, tratando-as como variáveis endógenas ao seu modelo de decisão coletiva, perspectiva que nomeia de *análise de sistema fechado*. (*apud*. Buchanan 1972, p. 14).

No nível operacional, por sua vez, tendo sido definidas as regras que governam cada uma das atividades coletivizadas, novas decisões são tomadas subsequente, desta vez em um nível infra, *ex post* à feitura da Constituição. Essas são as decisões quanto a políticas públicas propriamente ditas. Ou seja, instituída a Constituição, decisões programáticas acerca de políticas públicas específicas são tomadas respeitando-se os imperativos e aditamentos firmados na Constituição para cada uma das atividades tornadas coletivas. Daí decorre a interpretação da Constituição como um processo de tomada de decisão, visto ser ela que fixa o enquadre que prescreve o procedimento a ser seguido nas tomadas de decisões futuras. A seguir, trataremos do nível constitucional, que corresponde ao contrato social.

Nas escolhas constitucionais de *per se*, quer dizer, naquelas referentes à coletivização ou não de uma atividade, bem como à seleção da regra que rege suas decisões, a passagem do cálculo individual para a decisão coletiva deve implicar, por sua vez, na especificação de uma regra de decisão coletiva para operar no nível constitucional. Fazê-lo, contudo, implicaria em uma análise regressiva envolvendo a escolha de regras de decisão (meta-regras) para escolher outras regras. Supondo infrutífera esta problemática, ela não interessará aos dois teóricos de Virgínia. A este respeito, cito os teóricos:

‘A choice among alternatives is made on the basis of some criteria; it is always possible to move one step up the hierarchy and to examine the choice of criteria; discussion stops only when we have carried the examination process back to ultimate “values” ’ ([1962] 1971, p. 341, nota 3).

Para evitar esse movimento de regressão infinita de escolher regras para selecionar outras regras, adota-se a unanimidade como critério ético fraco na passagem do cálculo individual às decisões constitucionais. A análise da regra da unanimidade será contemplada mais adiante. Nesse ponto, cabe somente ressaltar que a unanimidade figura como critério de pesquisa para identificar estados Pareto-superior, aqueles nos

quais ganhos mútuos podem ser auferidos. Por esta razão, tem sido interpretada na economia de bem-estar social como a versão fraca do critério paretiano.

Ou seja, a unanimidade torna o contrato, e a ação coletiva que se instaura posteriormente a ele, um jogo de soma positiva. É essa propriedade, tornar a ação coletiva um jogo de soma positiva, que confere à unanimidade estatuto privilegiado, justificando-se sua adoção para este nível crucial da decisão coletiva, o contrato constitucional. Em contrapartida, para os dois teóricos, nenhuma outra regra dispõe de igual desempenho. Interpreto seu desempenho, que permite pesquisar estados Pareto-superior dado o *status quo*, em função dela dispor, inerentemente, um mecanismo interno de controle local, quer dizer, em nível individual, que evita a tomada de decisões que façam da ação coletiva um jogo de soma zero, tornando pior a posição de alguns indivíduos a despeito de outros. Pois, se as decisões constitucionais implicam na anuência de cada indivíduo, e se nenhum indivíduo aceita perder nesse jogo, somente decisões envolvendo ganhos mútuos passarão sob o crivo da unanimidade.

Não obstante, é um truísmo a idéia de que a unanimidade é dificilmente alcançada em função da divergência de interesses entre os indivíduos-membro. No intuito de apaziguar essas divergências de interesses e viabilizar a unanimidade, é que os teóricos separam os níveis constitucional e operacional. Explico. Para o nível constitucional, Buchanan e Tullock supõem a *posição de incerteza*, na qual o indivíduo permanece incerto quanto à posição que assumirá ao longo das questões que serão decididas ulteriormente naquela atividade¹⁵⁷. Sob esta prerrogativa, acredita-se que seus interesses particulares possam ser colocados de lado, quando este procede à análise das regras de decisão coletiva no intuito de optar por uma delas. Com essa estratégia, os teóricos acreditam ter resolvido o problema da revelação da preferência.

É essa posição aquela tomada por Hansjüngens, que sustenta ser o principal objetivo na formulação da hipótese do contrato, e particularmente, da formulação da *posição de incerteza, vencer o problema da revelação de preferência* (*apud* Hansjüngens, 2000, p. 101), deixando para esse estágio as decisões básicas quanto às regras de decisão coletiva, escolha que exige uma análise mais propriamente técnica do desempenho das regras, e menos relacionada às preferências particulares sustentadas pelos indivíduos. Buchanan e Tullock afirmam:

¹⁵⁷ A *posição de incerteza* é uma versão diferente do *véu de ignorância* formulado por Rawls (...) em sua própria versão da teoria contratualista.

'Agreement seems more likely on general rules for collective choice than on the later choices to be made within the confines of certain agreed-on rules' ([1962] 1971, p. 77). Grifo dos autores.

Na *posição de incerteza*, uma vez que o indivíduo não conhece de antemão sua posição nas futuras decisões naquela atividade, *i.e.*, quando fará parte da coligação vencedora ou da perdedora, suas paixões, no que tange às decisões específicas de políticas públicas, são eclipsadas no nível constitucional. Ou seja, no nível constitucional o indivíduo se compara a ele mesmo em questões futuras¹⁵⁸.

Desta forma, o debate que se desenrola entre os indivíduos no nível constitucional no sentido de fixar as regras de decisão coletiva permanece sendo puramente técnico, *i.e.*, divergências são supostas existir tão somente no que tange ao ponto de vista individual quanto ao desempenho das regras. Em última instância, a questão é mais lógica que passional. Para Buchanan e Tullock, o estratagema envolvendo a separação dos níveis constitucional e operacional, e que possibilita colocar o indivíduo em uma *posição de incerteza* constitui-se em um pré-requisito para a escolha das regras de decisão coletiva. Comentam Buchanan e Tullock,

'The uncertainty that is required in order for the individual to be led by his own interest to support constitutional provisions that are generally advantageous to all individuals and to all groups seems likely to be present at any constitutional stage of discussion' ([1962] 1971, p. 78).

Negá-la implica supor que o indivíduo é onisciente quanto à posição que deve ocupar em uma etapa ulterior às decisões constitucionais, quer dizer, nas decisões tomadas no nível operacional, de modo que suas escolhas no primeiro nível seriam orientadas por seus interesses particulares aflorados no segundo nível. Decorre daí a importância de se garantir a incerteza como condição para as escolhas constitucionais, e essa condição somente pode ser sustentada naquelas sociedades que, segundo admoestam os teóricos, não dispõem de clivagens sociais intensas ou grupos sectários e monolíticos. Caso contrário, se o indivíduo pudesse antecipar sua posição nas diferentes decisões de uma atividade, sua escolha das regras seria enviesada, não neutra¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Diferente, *v.g.*, de Rawls (1971) e Harsanyi (1977), nos quais, o indivíduo tomador de decisões no nível constitucional, se compara empaticamente a outros indivíduos.

¹⁵⁹ Supondo que o indivíduo conhece sua posição na sociedade, por exemplo, no grupo dos protestantes, e sabendo que esse grupo é minoritário, representando um terço da população total, pode selecionar uma regra de decisão coletiva envolvendo uma maioria

Um segundo requisito exigido na formulação de uma Constituição democrática é atinente à condição de participação dos indivíduos nessas escolhas. Para Buchanan e Tullock faz-se necessário que os indivíduos participem como iguais, *i.e.*, cada indivíduo dispõe de um voto e a cada um é atribuído um idêntico peso¹⁶⁰. Outrora, afirmou-se aqui, que os teóricos não advogam em favor da igualdade entre os homens. Então sob qual estatuto a igualdade é referendada nesse interregno? Alegou-se previamente que os dois teóricos assumem a igualdade como norma, não como propriedade ontológica atribuída aos indivíduos. A bem dizer, os indivíduos devem participar nas escolhas constitucionais *como se* fossem iguais, o que não implica assumir sua igualdade efetiva. A igualdade é, portanto, um *quid juris*, não um *quid fact*. Como então garantir que ela será observada nas decisões implementadas no nível constitucional?

Segundo os teóricos de Virgínia, a base material para sustentar a igualdade no acordo contratual deve ser viabilizada somente nas sociedades em que clivagens sociais intensas não se façam sentir, *i.e.*, nas quais as diferenças individuais sejam imprevisíveis, e cuja identificação não possa ser de pronto manifesta. Por conseguinte, parece ser a condição de inexistência das clivagens sociais o denominador comum que está por trás das duas exigências aventadas pelos teóricos – a posição de incerteza e a igualdade de participação. Uma maneira positiva de expressar esta condição última – a inexistência de clivagens sociais – é aquela comentada por Sartori e atribuída a Janda, trata-se da noção de *identificações* ou *cortes transversais*:

‘Pode o “pluralismo” ser operacional? Ou, formulando uma pergunta mais respondível e precisa, quais as indicações de uma estrutura societal pluralista? Segundo Janda, o pluralismo pode ser definido, operacionalmente, como “a presença de cortes transversais” (e não, ressalte-se, de pressões transversais. Trata-se, certamente de uma operacionalização adequada, pois basta para colocar de lado todas as sociedades cuja articulação gira principalmente em torno de tribo, raça, casta, religião, e grupos locais fechados e consuetudinários. Janda observa também que o mais importante para esses cortes ou separações é que sejam transversais, diagonais – pois como isso se

qualificada de cinco sextos para resolver problemas no nível operacional. Dessa forma, as preferências de seu grupo poderiam ser mais facilmente contempladas.

¹⁶⁰ Esta condição tem sido designada anonimidade, segundo May (1952).

neutralizam, em lugar de se reforçarem – quando os indivíduos tem afiliações múltiplas, ou mesmo fidelidades múltiplas’ ([1976] 1982, p. 39)¹⁶¹.

Por meio dessa transversalidade, que supõe que os indivíduos participam na sociedade em vários grupos, identificando-se estocasticamente a diferentes deles, em vez de pertencer a um grupo de identidade precisa e propriedades bem delineadas, é que a igualdade pode ser assumida¹⁶². Se clivagens intensas são supostas, v.g., se os grupos de católicos e protestantes são claramente identificáveis em termos de suas posturas quanto a diversas questões, o consenso não poderia ser alcançado quanto à escolha das regras. Essa característica é também expressa pelos dois teóricos como a condição de que, em uma série de decisões coletivas, a preferência dos indivíduos esteja distribuída aleatoriamente¹⁶³.

Finalmente, na reconstrução da teoria do contrato tomada do *The Calculus*, cabe advertir que não faz parte dessa abordagem sustentar a veracidade do contrato original, uma vez que a factibilidade empírica do planejamento racional empreendido nos primórdios da vida social é amplamente questionável desde as críticas colocadas por Hume ao contratualismo clássico. Diferentemente, os dois teóricos de Virgínia trabalham *como se* um tal contrato tivesse sido feito. A função de estipular o contrato originário é menos histórica e mais teórica, no caso, promover a internalização das instituições a partir da lógica do cálculo individual¹⁶⁴. Assim, o intuito de reconstruir

¹⁶¹ Buchanan e Tullock apresentam esta condição nas mesmas palavras que Sartori:

Therefore, our analysis of the constitution-making process has little relevance for a society that is characterized by a sharp cleavage of the population (...). So long as some mobility among groups is guaranteed, coalitions will tend to be impermanent’ ([1962] 1971, p. 80).

¹⁶² No caso da não-transversalidade, seria como se todos os peessedebistas fossem também são-paulinos e católicos, enquanto os petistas fossem todos corintiano e ateus.

¹⁶³ Barry (1992), contudo, permanece cético quanto à possibilidade dos indivíduos participarem como iguais do contrato constitucional, uma vez que a igualdade não é assumida ontologicamente como um direito ou lei natural, mas apenas axiologicamente, como um imperativo, e suportada somente sob a condição da não-existência de clivagens sociais.

¹⁶⁴ Há que se verificar que, no modelo contratualista, o contrato é totalmente endógeno, *i.e.*, definido no modelo de indivíduo as suas principais características, o contrato segue-se dedutivamente da interação suposta entre esses agentes. Não é outra a razão pela qual Udehn afirma sobre a teoria do contrato social:

In this theory, individuals are situated in a state of nature and institutions are wholly endogenous’ (1995, p. 171).

Sendo assim, nenhuma contradição se segue do individualismo e institucionalismo imputados ambos ao programa buchanião, posto que as instituições podem ser explicadas a partir da natureza da interação de indivíduos racionais.

um tal contrato é explicitar a tentativa desses teóricos de endogeneizar instituições. De qualquer modo, essa endogeneização permanece incompleta, pois podemos encontrar explicações na obra de Buchanan que tomam instituições como parte de seu *explanans*. Nesse caso, quando instituições participam do *explanans*, figuram como restrições que modelam funções utilidade na determinação de comportamentos individuais.

1.2.2. A TEORIA ECONÔMICA DAS CONSTITUIÇÕES

A OPERACIONALIZAÇÃO DA TESE ONTOLÓGICA DO INDIVIDUALISMO

No *The Calculus*, o método de escolha inclui, outrossim, aquilo que Buchanan e Tullock identificam como sua *teoria econômica constitucional*, que compõe o enquadre construído pelos dois teóricos no sentido de proceder às seguintes escolhas institucionais: (i) do modelo de organização para uma atividade; (ii) das regras de decisão coletiva; (iii) do tamanho da jurisdição adotada para cuidar da atividade. A rigor, escolhas quanto a organizações estão condicionadas a escolhas quanto a regras de tomada de decisão; e escolhas quanto ao tamanho da jurisdição aumentam ou diminuem os custos relativos às diferentes regras de decisão coletiva. Ou seja, essas diferentes escolhas estão interrelacionadas. Todavia, na obra dos dois teóricos, esses três tipos de escolhas constitucionais são analisados em separado. A reconstrução empreendida aqui segue esses mesmos termos.

No tocante a seu objetivo, o método de escolha expresso na *teoria econômica constitucional* visa proporcionar recursos para uma análise comparativa prévia dentre as alternativas em cada um desses três *settings*. Esses recursos formam um enquadre que serve de subsídio para as escolhas empreendidas pelo indivíduo – o indivíduo tal como construído pelo modelo – no nível constitucional. Na economia, dois têm sido os métodos adotados para fazer escolhas: (i) em termos da análise custo-benefício, considerando benefícios esperados subtraídos os custos diretos; (ii) por meio de uma abordagem de custos, que compara custos diretos contra custos indiretos ou intermediários.

É no método de escolha que o princípio individualista é operacionalizado por meio de funções que mensuram a preferência do indivíduo com relação às alternativas disponíveis. Em função das externalidades produzidas pelas ações interdependentes, e

Não obstante, o contrato não significa que a sociedade é naturalmente implicada da natureza humana, pelo contrário, ela exige um cálculo engendrado apenas com esforço, por agentes racionais.

no *The Calculus* interessa principalmente a externalidade negativa, que é aquela que caracteriza a interação conflituosa entre os indivíduos, para a qual o Estado é chamado a resolver, a preferência do indivíduo dentre um conjunto de alternativas focaliza a alternativa que minimiza externalidades. Segue-se que, a opção por uma metodologia centrada em custos é consistente com a concepção advogada pelos dois teóricos de que, salvo nas atividades puramente privadas, cujas ações de um indivíduo não acarretam externalidades negativas para seus vizinhos, o que implica que as ações são independentes entre si por natureza, em todas as demais atividades humanas externalidades sempre sobrevirão da ação privada do comportamento do outro. Externalidades negativas são sentidas como custos pelo indivíduo¹⁶⁵. A partir desse ponto, então, trataremos externalidades negativas como custos.

Para compreender melhor esse enfoque adotado pelos dois teóricos e reconstruído aqui como método de escolha, reporto-me às pesquisas que desenvolvi em minha dissertação de mestrado. Ali, o enfoque trabalhado contrapunha os benefícios obtidos da escolha, quer dizer, de seus resultados, contra os custos angariados de seu processo (Simon, 1976, Payne, Bettman e Johnson, 1993). Naquele caso, por tratar-se de uma teoria envolvendo a tomada de decisão individual, custos procedurais representavam custos cognitivos, *i.e.*, o esforço que o indivíduo despendia no processo de escolha, incluindo tempo consumido e coleta de informações. Igualmente aqui, veremos que o método de escolha deve fazer uso da metodologia de custos, em especial o *trade-off* entre custos de processo e custos de resultado¹⁶⁶. Essa tendência – a *approach* centrada em custos – constitui a vanguarda da teoria da decisão. Por esta razão, é encontrada tanto nas pesquisas envolvendo decisão individual quanto coletiva. O motivo do enquadre de escolha ser designado *econômico* é justamente o fato de ser ele focalizado em custos.

¹⁶⁵ Nessas atividades em que as ações individuais são independentes, e, por conseguinte, não geram custos externos, que está localizado o ponto inicial ou zero de sua função de custos ($c = 0$). Definido o zero deste instrumental conceitual para a mensuração de custos, seus valores positivos situam-se naquelas atividades mantidas privadas e envolvendo custos externos produzidos pela ação individual ($c > 0$).

¹⁶⁶ Daí justifica-se a oposição de Arrow e da teoria de bem-estar, filiada ao utilitarismo positivo e comumente centrada em ações afirmativas, à Buchanan e à economia constitucional, derivada do contratualismo e utilitarismo negativo e baseada em ações negativas. No primeiro caso, se busca maximizar benefício (entendido como preferência, utilidade, relação binária ordinal, etc), no segundo minimizar custos. Ainda, na teoria de bem-estar, políticas públicas são políticas de bem-estar social, enquanto na economia constitucional, políticas públicas são fundadas na internalização de externalidades, particularmente externalidades negativas.

No *The Calculus*, como sustentam os dois teóricos, a principal vantagem da abordagem de custos é distinguir custos diretos (resultado) de custos indiretos (processo), esses últimos relativos ao funcionamento da instituição/ organização, e, por isto mesmo, designados por Buchanan e Tullock como *custos de organização social*, os quais podem ser assumidos como da ordem dos custos procedurais. Esta *approach* é adequada, segundo esses teóricos, quando se procura empreender a uma avaliação comparativa em termos de custos relativos das alternativas disponíveis¹⁶⁷. Por força desta característica, os dois teóricos optam por essa última metodologia de avaliação – a abordagem de custos –, por fornecer ela o elemento propriamente econômico na comparação das alternativas.

O CÁLCULO DE MINIMIZAÇÃO DE CUSTOS E A UNANIMIDADE

Na *teoria econômica da Constituição* de Buchanan e Tullock definiu-se a metodologia de custos como aquela que fornece o parâmetro para a avaliação das alternativas. Cabe, então, definir o modo como é feito o cálculo de custos no nível constitucional. Na teoria contratualista moderna, diferentes teóricos têm proposto possibilidades de cálculo individual distintas para o nível da constituição. Enquanto alguns deles constroem um Estado de Natureza adotando como recurso a posição inicial designada *véu da ignorância*, que, permitindo acessar preferências empáticas entre os indivíduos, possibilitaria a implicação de regras morais universais interpretadas no sentido do imperativo categórico kantiano, como fazem Rawls (1971) e Harsanyi (1977), outros disponibilizam o recurso alternativo nomeado *véu de incerteza*, como é o caso de Buchanan e Tullock ([1962] 1971), na qual se dispensa preferências empáticas e onde o indivíduo, permanecendo incerto quanto à sua posição futura, seleciona regras tendo por critério, tão somente, a unanimidade. Cito Buchanan e Tullock:

'it does provide us with a criterion against which the individual person's decisions on constitutional issues may be analyzed. In examining the choice calculus of the single individual, as this calculus is constrained by the knowledge that all other individuals in the group must agree before ultimate action can be taken' ([1962] 1971, p. 6).

¹⁶⁷ Segundo os dois teóricos a análise custo-benefício não se presta a esta avaliação comparativa, pois permite avaliar apenas custos diretos contra benefícios diretos da ação coletiva, sem considerar a alternativa *ação privada*, e sem ater-se à análise procedural.

A unanimidade é assumida como um critério ético fraco, posto que se mantém consistente ao princípio individualista. Diferente concepção é pressuposta para aqueles que fazem uso do instrumental da função de bem-estar social, que exige critérios éticos não-individualistas.

Com relação à *approach* de custos, o indivíduo, ao proceder a cálculos relativos à escolha das regras no nível constitucional, permanece incerto quanto à sua posição futura em função da posição em que é colocado no nível constitucional – a *posição de incerteza*. Considerando, como identificado na seção anterior que é a minimização de custos que está sendo prioritariamente considerada na seleção de regras, chegamos a um paradoxo. Na reconstrução da teoria da ação individual, foi asserido que os indivíduos tomam decisões segundo o comportamento de maximização de utilidades. Há que se compatibilizar, portanto, a metodologia de custos, de um lado, ao comportamento maximizante, de outro. Para tanto, os dois teóricos identificam a possibilidade de minimizar custos com a oportunidade de maximizar utilidade. Comentam, no *The Calculus*,

‘The individual’s utility derived from any single human activity is maximized when his share in the “net costs” of organizing the activity is minimized. The possible benefits that he secures from a particular method of operation are included in this calculus as cost reductions, reductions from that level which would be imposed on the individual if the activity were differently organized’ ([1962] 1971, p. 45).

Nessa concepção, é suposto inexistente um ponto de referência, *i.e.*, um zero entre custos e benefícios, o que levaria a supô-los como componentes distintos¹⁶⁸. A interpretação de Buchanan e Tullock equivale à uma versão bastante estrita de custo, de modo que, quando se minimiza custos, assume-se estar maximizando benefício (utilidade individual)¹⁶⁹. Duas são, portanto, as possibilidades de interpretar custos e benefícios, ou a maneira buchano-tulloockiana onde o ponto zero não reside entre custos

¹⁶⁸ O zero ou ponto de partida aqui não é um ponto qualquer entre custos e benefícios, estando o primeiro abaixo de zero e o segundo acima dele. O zero nessa escala de custos reside, de outro modo, nas atividades puramente privadas na qual nenhum custo externo é gerado da ação de um indivíduo sobre os demais.

¹⁶⁹ A posição de Buchanan e Tullock no *The Calculus* é, portanto, bastante diversa daquela assumida por Rawls. No contratualismo deste último a posição originária e o véu da ignorância tem o intuito de implicar uma regra universal de decisão – o princípio MAXIMIN. Sua derivação, contudo, implica em se supor como condição, indivíduos

e benefícios, mas na ação de natureza puramente privada, que é independente entre os indivíduos, ou segundo a análise custo-benefício clássica, onde o zero localiza-se entre ambos, custos e benefícios¹⁷⁰. (Aliás, a *approach* de custos é que deve permitir separar os contratualistas modernos puros dos utilitaristas que fazem uso do recurso do contrato. Para esses últimos, nomeados *utilitaristas de regra*, *utilitaristas institucionais*, *naturalistas*, ou alguma variante do gênero, o cálculo toma como unidade não a *minimização* do que quer que seja, por exemplo, de custos, como no presente caso, mas a *maximização* de alguma outra coisa, *viz.*, a utilidade, utilidade esperada, etc.)

Convém diferenciar ainda o cômputo realizado pelo indivíduo quando procede a decisões nos níveis constitucional e operacional. Assim, o cálculo constitucional envolvido na escolha de regras de decisão coletiva é executado considerando uma perspectiva de longo-prazo. Desta forma, opera-se no nível constitucional, como afirmam Buchanan e Tullock, com uma noção ampliada de utilidade na qual a regra melhor avaliada é aquela que minimiza custos (o que significa maximizar utilidade) considerando um *continuum* de decisões, no limite, todas as decisões a serem tomadas naquela atividade¹⁷¹.

Tomando-se esta noção ampliada de utilidade, não há qualquer contradição em se supor o indivíduo como um maximizador de utilidade e seu comportamento de seguir regras. No contrapé, no nível operacional, aquele em que operam as regras de decisão coletiva

avessos a risco. Em Buchanan e Tullock nenhuma afirmação sobre aversão a risco é imputada ao indivíduo do modelo.

¹⁷⁰ Uma outra teoria que avalia custo-benefício em termos de um marco zero é a Teoria da Perspectiva de Kahneman e Tversky, que sustenta que o indivíduo empírico, ao tomar decisões, tende a estabelecer um ponto zero relativo a partir do qual os resultados são avaliados ou como ganhos ou como perdas.

¹⁷¹ Segundo Buchanan, Hume foi o primeiro a associar o contrato ao auto-interesse. Buchanan comenta em seu apêndice ao *The Calculus*:

In this respect our immediate precursor is Hume, who quite successfully was able to ground political obligation, neither on moral principle nor on contract, but on self-interest. Hume did this by resorting to the idea that the self-interest of each individual in the community dictates the observance of conventional rules of conduct. (...) Hume recognized, of course, that were it possible, the individual's own interest would best be served by the adhering to the conventional rules of all other persons, but himself while remaining free to violate these rules. However, precisely because such rules are socially derived, they must apply generally' ([1962] 1971, p. 314-5). Grifos do autor.

Portanto, em um certo sentido, a abordagem do *The Calculus* é um misto de utilitarismo e contratualismo. Do primeiro toma a idéia de cálculo de interesse, abrindo mão da doutrina de direitos, do segundo, o contrato. A diferença com relação aos utilitaristas modernos, que também fazem uso da teoria do contrato, permanece sendo a regra adotada para se fazer o cálculo constitucional, que será considerada adiante, no método de escolha.

previamente acordadas no nível constitucional para tomar decisões de políticas públicas, a noção de utilidade adotada é restrita ao curto prazo – aqui seus interesses estão claramente definidos, sendo sua preferência individual sentida mais intensamente. Segue-se, portanto, que nesse nível, as decisões são menos técnicas, mais passionais. Comentam eles:

‘Since no player can anticipate which specific rules might benefit him during a particular play of the game, he can, along with all the other players, attempt to devise a set of rules that will constitute the most interesting game for the average or representative player’ ([1962] 1971, p. 79-80).

O ESTÁGIO PRÉ-CONTRATO E A EXTENSÃO DO MODELO DE *LAISSEZ-FAIRE*

Antes de abordar as escolhas constitucionais propriamente ditas, faz-se necessário, segundo os dois teóricos, estabelecer um nível de coletivização mínima, que define as condições iniciais para que tomem lugar as escolhas constitucionais a partir do cálculo individual. Esta etapa prévia especifica unicamente a coletivização de certas atividades indispensáveis ao ser humano, quais sejam, a definição dos direitos humanos e de propriedade. Esta delimitação é prévia às escolhas situadas no nível constitucional, constituindo-se em seu marco regulatório ou ponto de equilíbrio inicial a partir do qual sua teoria constitucional é construída. Trata-se do arranjo institucional mais elementar que fornece o limite mínimo contra a externalidade produzida da ação do outro. Sem este arranjo, não há meios para definir quando externalidades são produzidas da ação privada. Ao evocar esta etapa, contudo, os dois analistas do *The Calculus* não tencionam introduzir ou especificar quaisquer valores objetivos como direitos. Cito-os:

‘For our purposes, any delineation of property embodying separable individual or group shares provides a suitable basis’ ([1962] 1971, p. 345, nota 3).

Ou seja, apesar de considerar a especificação dos direitos como condição inicial importante, os teóricos sustentam uma concepção relativista de direitos. Diferente dos liberais clássicos, quaisquer direitos são tidos como convenções, não sendo sua natureza objetiva e universal, podendo ser especificados unicamente pelos membros de uma determinada comunidade, aquela dentro da qual tais direitos serão validados, quer dizer, direitos não são instituídos exogenamente a uma comunidade¹⁷². (Trata-se aqui do

¹⁷² Ou seja, nossos teóricos pertencem à tradição contratualista, mas não aquela do jus naturalismo, o que torna difícil a defesa de sua teoria do contrato como justa.

nominalismo axiológico, que afirma serem os indivíduos a única fonte de valor.) Essa visão relativista do estado de natureza é partilhada por Binmore:

'I find myself much more in sympathy with Buchanan's social contract theory than with its Lockean rivals, because Buchanan's theory dispenses with ad hoc ethical assumptions about behavior in the state of nature. Instead we are offered a much more Hobbesian status quo' (1994, p. 14).

Interpreto esta postura como sendo justificada em função da própria dinâmica imbuída na abordagem do *The Calculus*. Sendo tomadas as decisões coletivas sob a perspectiva de uma trajetória em direção à superfície de otimalidade paretiana, suas condições iniciais particulares são de importância relativa, *i.e.*, é importante que tenham sido acordados direitos humanos e de propriedade. Menos relevante é especificar quais seriam esses direitos. (No *The Limits*, inclusive, a distribuição de direitos inicial é assumida ser comumente desigual, sem que esta designação implique em maiores prejuízos para a trajetória orientada para a superfície contendo as alternativas sociais ótimo-paretianas.) Difícil, sob essas asserções, é defender a teoria buchano-tulloockiana como uma teoria da justiça.

No *The Calculus* a especificação dos direitos não tem uma fórmula única, e, ainda, diversas especificações podem levar a uma posição de equilíbrio no sentido Pareto-eficiente, de modo que são supostos muitos pontos de equilíbrio (em oposição à abordagem dos liberais, por exemplo aquela de Barry (1992), segundo a qual, com a especificação dos direitos, um único ponto de equilíbrio pode ser alcançado). Buchanan e Tullock comentam:

'The "efficiency" or "inefficiency" in the manner of defining human and property rights affects only the costs of organizing the required joint activity, not the possibility of attaining a position of final equilibrium' ([1962] 1971, p. 48).

(A menor relevância na especificação precisa dos direitos humanos e de propriedade justifica-se em função da regra adotada para a feitura do contrato ser a unanimidade. Uma decisão feita sob unanimidade, como é o caso da decisão sobre o contrato, necessariamente leva a *mudanças* ótimo-de-Pareto, ainda que, como veremos, um estado localizado na superfície de otimalidade paretiana não necessariamente seja alcançado. A unanimidade, por conseguinte, pode ser identificada como uma regra de propriedades *ergódicas*, se utilizarmos o vocabulário da dinâmica de Boltzman. Com isto quero dizer que a unanimidade é uma regra na qual não importa onde está

(condições iniciais) ou o que aconteça ao sistema, uma vez que sua trajetória sempre tende ao equilíbrio^{173, 174}.)

Especificada uma estrutura mínima de direitos, os direitos humanos e de propriedade, qualquer que seja esta estrutura, os teóricos passam a se perguntar pelas razões que justificam a ampliação do Estado para além desta coletivização mínima. É certo, pautando-me na análise empreendida até aqui, que a *rationale* da coletivização subsequente decorre de externalidades que remanescem após definidos os direitos humanos e de propriedade. Parte desses custos podem ser internalizados por meio da cooperação voluntária dos indivíduos, a qual os teóricos designam *modelo de laissez-faire, i.e.*, por meio do mecanismo de mercado. Nem sempre, contudo, esta é a melhor forma de organizar e internalizar externalidades, considerando que se quer minimizar os custos par ao indivíduo dela incorrentes. Por esta razão, nova coletivização faz-se necessária. Consideremos a seguir a primeira escolha constitucional enfrentada pelo indivíduo maximizador de utilidade, aquela envolvendo formas de organização de uma atividade humana.

ESCOLHA CONSTITUCIONAL (1): MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE

(A) DIRETRIZES METODOLÓGICAS PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS (MODELOS DE ORGANIZAÇÃO)

Primeiramente, verificamos das seções anteriores que dois tipos de atividades podem ser divisadas: (i) aquelas envolvendo ações individuais independentes, cujas conseqüências recaem exclusivamente sobre o seu agente; (ii) aquelas na qual as ações individuais são interdependentes, quando essas ações geram, entre suas conseqüências, externalidades, sentidas como custos para outros indivíduos¹⁷⁵. Tomando-se este segundo caso, que é aquele de interesse para os dois teóricos, a primeira escolha a ser enfrentada pelo

¹⁷³ O problema é que, a despeito da unanimidade operar no equilíbrio, em função dos custos procedurais por ela engendrados, outras regras de decisão coletiva passam a ser supostas. Estas regras operam fora do equilíbrio. O objetivo dos dois teóricos em última instância é, então, trabalhar com sistemas fora do equilíbrio.

¹⁷⁴ Não se quer dizer aqui que as regras de decisão coletiva funcionam como os paradigmas em física terminando por realizar análises espúrias. Apenas se procura um meio para realizar analogias que permitam entender melhor o funcionamento das regras.

¹⁷⁵ As ações envolvendo *nosy preferences*, nos termos de Sen (1970), *i.e.*, aquelas nas quais o indivíduo sustenta preferências cuja satisfação tem conseqüências para o outro e não sobre o próprio indivíduo, podem ser enquadradas nesta categoria, aquela envolvendo ações interdependentes.

indivíduo no nível constitucional é relativa a tornar a atividade coletiva ou mantê-la sob domínio privado. Interpretada a partir do enquadre de custos, avalia-se, nesta escolha, os custos de manter a atividade sob o domínio privado, contra os custos engendrados de sua coletivização.

Trata-se, portanto, de uma análise comparativa em termos dos custos envolvidos em cada um dos modelos de organização da atividade, quais sejam: (i) modelo de organização privada; (ii) modelo de organização coletiva. Nessa perspectiva, o Estado, que passa a coordenar a ação coletiva, é interpretado como um mecanismo para reduzir custos engendrados de externalidades, visando minimizar os efeitos deletérios que a ação privada de um indivíduo impõe sobre os demais. Cito Buchanan e Tullock:

'we conceive state activity as being aimed at removing negative externalities, or external diseconomies' ([1962] 1971, p. 45).

Para a compreensão dessa análise comparativa de custos nesse primeiro *setting* de escolha, aquele envolvendo os modelos de organização da atividade, convém conferir o quadro taxonômico das categorias de custos discriminadas no *The Calculus*.

Podemos conferir duas categorias ou funções de custos, a partir de sua fonte: (i) custos com externalidades, advindos da ação do outro sobre o indivíduo, e sobre os quais ele não dispõe de mecanismos para exigir compensações, quando a atividade é mantida sob domínio privado; (ii) custos de organização ou de tomada de decisão coletiva, engendrados quando uma decisão implica no acordo de pelo menos dois indivíduos. Assim, custos com externalidades são aqueles que caracterizam o modelo de organização privada enquanto custos de tomada de decisão se fazem sentir no modelo de organização coletiva, ainda que custos externos possam, também, estar presentes nesse último caso. Na interpretação dos dois teóricos, cabe ressaltar que esses custos estão diretamente correlacionados.

No modelo de organização privada é o indivíduo o agente da escolha, enquanto no modelo de organização coletiva, a decisão é determinada a partir de uma regra de decisão coletiva, que pode ser mais ou menos inclusiva em termos da coalizão mínima necessária para aprovar um projeto. Por causa dessa regra, os custos de organização ou de tomada de decisão, podem ser subdivididos novamente em: (i) custos envolvidos na obtenção do acordo, principalmente custos com barganha, da ordem dos custos

procedurais (aparentados aos *custos de transação* de North ¹⁷⁶); (ii) custos decorrentes de decisões adversas, obtidas quando regras de decisão menos inclusivas são adotadas e o indivíduo pertence ao grupo minoritário ¹⁷⁷. Nesse caso, os custos provêm das questões em que é aprovada uma alternativa diferente daquela preferida pelo indivíduo, que tem frustrada sua vontade ¹⁷⁸.

Custos decorrentes de decisões adversas podem ser, também, interpretados como custos com externalidades, de modo que a externalidade se faz sentir não somente em atividades mantidas sob organização privada, quando as ações individuais são de natureza interdependente, implicando que elas são geradoras de externalidades, mas, também, pode ser gerada na coletivização de uma atividade, sempre que a regra de decisão for menos inclusiva que a unanimidade ¹⁷⁹. Ou seja, a ação coletiva também incorre em externalidades negativas. (No contrapé, os dois teóricos atentam para o fato de que, quando a regra da unanimidade regula a atividade, inexistem custos ligados a decisões adversas, *i.e.*, a unanimidade não gera custos externos da tomada de decisão coletiva. Em compensação, como veremos da análise apresentada mais adiante, custos com barganha tendem a avultar-se exponencialmente. Portanto, essas duas dimensões dos custos da decisão coletiva são negativamente correlacionadas – quando o custo com barganha aumenta em função de uma regra mais inclusiva, o custo oriundo da decisão adversa tende a decair, e vice-versa.)

Seguindo a terminologia do texto, o resultado da *soma* dos custos de externalidades com os custos da tomada de decisão é designado *custos de interdependência*, que assume um

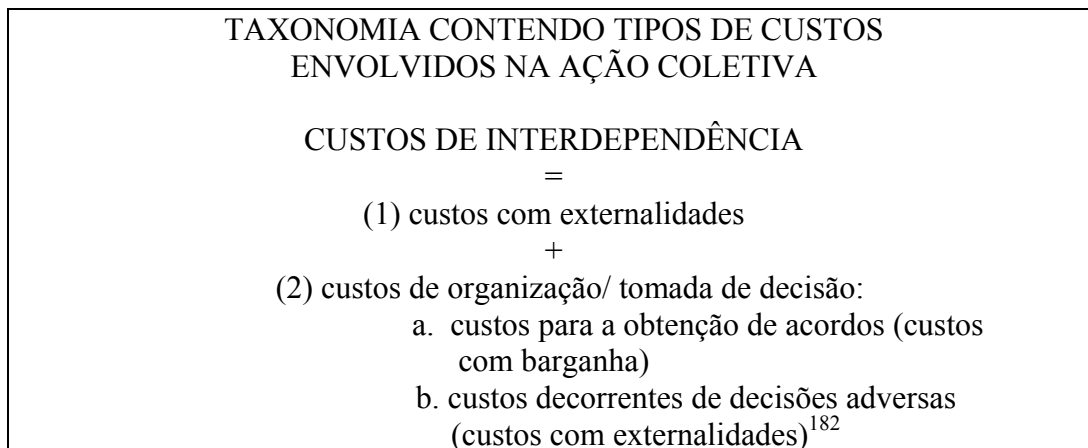
¹⁷⁶ Parece-me serem três as variáveis envolvidas no custo com barganha. São elas: (i) inclusividade da regra, de modo que quanto mais inclusiva a regra, *i.e.*, quanto maior o grupo de coalizão decisivo na geração de uma escolha, maiores serão os custos com barganha; (ii) interesses envolvidos, de forma que quanto mais homogêneos os interesses, menores os custos com barganha, e, em contrapartida, quanto maiores os conflitos de interesses, maiores os seus custos; (iii) possibilidade de ganhos mútuos, posto que quando a decisão gera vantagens para todos os envolvidos, cada indivíduo estará comprometido com a decisão, perdendo menos tempo e esforço com o comportamento estratégico e com a exploração do campo de barganha no sentido de obter para si todo o excedente gerado da decisão.

¹⁷⁷ Custos de tomada de decisão são comumente identificados no *The Calculus*, com os custos para a obtenção do acordo, os custos procedurais consumidos com barganha.

¹⁷⁸ A *approach* de custos é o enquadre que deve justificar todo tipo de escolha analisada pelos dois teóricos.

¹⁷⁹ Segundo os teóricos, sua abordagem amplia o conceito de externalidade para além do uso adotado tradicionalmente, *i.e.*, para além da externalidade gerada exclusivamente do comportamento privado, passando a incluir, também, aquela ocasionada pela coletivização da atividade.

valor positivo sempre que o campo de atividade implicar em ações individuais interdependentes¹⁸⁰. O custo de interdependência é o custo esperado da atividade mantida sob um determinado tipo de organização, privada ou coletiva¹⁸¹. Como vimos, quando custos são iguais a zero, é suposto tratar-se de uma atividade cujas ações individuais são independentes. Nesse caso, não se justifica sua coletivização, que só viria a tornar os custos positivos, em função dos custos da tomada de decisão. O organograma a seguir descreve esquematicamente a taxonomia de custos aqui esboçada:



Definida a *approach* de custos, é possível estabelecer uma justificativa econômica, logicamente aceitável, para a emergência de instituições políticas democráticas a partir do postulado individualista: o indivíduo racional e auto-interessado é levado a construir instituições políticas em função da perspectiva de minimizar custos externos (internalizar externalidades) proveniente da ação privada do outro, e, por meio da

¹⁸⁰ Nossos dois analistas sustentam que os custos de interdependência são passíveis de mensuração apenas subjetiva, em termos da redução da utilidade individual ou de diminuição da rede de ganhos de um indivíduo, e não medido por algum critério objetivo de custo. Afirmam eles:

'this magnitude is considered only in individual terms' ([1962] 1971, p. 46). Grifo dos autores.

¹⁸¹ Convém ressaltar que a *approach* adotada para custos avalia os modos de organização da atividade humana em uma função de custos aditiva. Na proposta constitucional de Rae (1969), que também monta um enquadre para determinar a regra de decisão coletiva mais apropriada, não é uma função de custos aditiva que é adotada, mas um cálculo de frequências, posto que este teórico desconsidera a tese supondo diferentes intensidades de preferência, tese esta adotada por Buchanan e Tullock. Em função dessa diferença de enquadre, a regra de decisão coletiva mais adequada, segundo Rae, é a maioria.

¹⁸² Os custos decorrentes das decisões adversas sob uma regra de decisão coletiva menos inclusiva, também considerados pelos teóricos como custos externos, poderiam, neste organograma, figurar junto com o primeiro componente de custos, custos com externalidades. Contudo, estas são externalidades de natureza diversa, *i.e.*, advindas do

redução desses custos, maximizar sua própria utilidade individual. (Lembrando que foi assumido anteriormente que a minimização de custos implica na maximização de utilidade individual.)

Por esta razão, no que tange às possibilidades de organizar uma atividade, se privada ou coletivamente, este indivíduo tenderá a selecionar a organização que minimize, para aquela atividade, os custos de interdependência, *i.e.*, a somatória dos custos externos com os custos da tomada de decisão esperados. Portanto, o tamanho do Estado é definido contingencialmente em termos de um critério econômico: a *approach* de custos¹⁸³. A viabilização das escolhas constitucionais sob a *approach* de custos implica em supor que o indivíduo é capaz: (i) de calcular os custos de interdependência para cada um dos modelos de organização da atividade; (ii) de ordená-los segundo sua maior ou menor eficiência em termos de sua capacidade de minimização de custos para uma dada atividade humana¹⁸⁴.

(B) NÍVEL CONCEITUAL DA TEORIA: TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

ALTERNATIVAS: MODELOS DE ORGANIZAÇÃO PARA UMA ATIVIDADE

Considerando o campo de ações interdependentes, estas podem ser separadas em diversas classes de atividade, *v.g.*, energia e correios. Para cada classe de atividade é associada uma escolha, no nível constitucional, quanto ao modo mais adequado de organizá-la, *i.e.*, aquele que permite minimizar seus custos de interdependência¹⁸⁵. Na linha desenvolvida pelos dois teóricos, são supostos dois possíveis modelos de

funcionamento da organização coletiva. Portanto, preferi localizá-lo como um dos componentes da função de custos de tomada de decisão.

¹⁸³ Esta postura difere daquela adotada por teóricos políticos modernos, como é o caso, por exemplo, de Nozick ([1974] 1991), segundo o qual o tamanho do Estado é previamente delimitado, sendo ele um Estado de tamanho mínimo.

Para Buchanan e Tullock, diversamente, o tamanho do Estado não pode ser dado *a priori*, seu tamanho e estrutura é, pelo contrário, definido contingencialmente a partir de uma revisão contínua em termos de custos esperados. Por esta razão, o Estado não é necessariamente mínimo.

E, ainda, se custos de oportunidade são considerados aqui, pode ser atribuído ao Estado, por exemplo, uma função de investimento em áreas estratégicas para um país.

¹⁸⁴ Na linha de análise que se segue, tem-se como exigência única que custos (ou maximização de utilidade) sejam mensurados apenas ordinalmente.

¹⁸⁵ A escolha contingente tem sido uma característica da teoria da decisão moderna, que opera sob a ótica de custos de processo. Esta postura equipara a proposta de Buchanan e Tullock, na teoria da decisão coletiva, à abordagem de Payne, Bettman e Johnson, na teoria da decisão individual – ambas trabalhando com escolhas contingentes de regras (estratégias) de decisão em termos de um *tradeoff* ótimo entre processo e produto.

organização para as atividades humanas. São eles: (i) organização privada; (ii) organização coletiva. Ainda, a organização privada pode ser subdividida como sendo de dois tipos: (i') organização estritamente privada, na qual cada indivíduo é responsável por suas ações; (ii') organização voluntária cooperativa, quando a ação é de responsabilidade de mais de um indivíduo mas sua coordenação fica à cargo dos indivíduos-participantes, e não do Estado.

As trocas de mercado são o exemplo clássico de organização voluntária cooperativa. Reconsiderando, então, temos três modelos de organização para as atividades humanas: (i) modelo de organização privada, onde não há coordenação entre as ações; (ii) modelo de organização voluntária, na qual a coordenação é endógena, *i.e.*, cabe aos membros do grupo; (iii) modelo de organização coletiva, quando a coordenação é de responsabilidade do Estado¹⁸⁶. Verifica-se das funções custo e dessas três alternativas de organização de uma atividade humana, que as instituições são definidas contingencialmente. Ressalte-se ainda, que este *setting* de escolha, a escolha quanto à organização da atividade é posterior à coletivização mínima envolvendo a definição dos direitos humanos e de propriedade.

Na primeira dessas organizações as ações são mantidas privadas, ainda que a natureza dessas ações possa ser independente ou interdependente. Conforme comentários supra, quando as ações individuais são eminentemente independentes, custos externos não são delas engendrados ($c = 0$). Ações interdependentes, em contrapartida, são aquelas ações privadas que geram custos com externalidades, imputados aos demais indivíduos no processo de interação ($c > 0$). Por outro lado, custos de tomada de decisão inexistem na

¹⁸⁶ Em última instância, a coletivização posterior à coletivização mínima relativa à definição dos direitos humanos e de propriedade decorre de sua *approach* de minimização de custos, *i.e.*, ao considerar os custos relativos entre as três formas de organização da atividade humana, é apenas quando a organização coletiva minimiza custos com relação às duas outras formas, estritamente privada e voluntária cooperativa, que esta última é selecionada, *i.e.*, somente quando esta forma de organização mostra ser a mais eficiente que ela é adotada em detrimento das demais.

Isto porque, como vimos, se a coletivização da atividade tende a matizar custos advindos da externalidade, por outro lado, gera custos de uma outra natureza, os custos de tomada de decisão. É apenas conhecendo os custos totais, os tais custos de interdependência, que é o resultado da soma dos custos da externalidade mais os custos da tomada de decisão envolvidos em cada uma das formas de organização das atividades humanas, que se torna possível decidir acerca daquela que é mais adequada para a atividade em consideração. Comentam os dois teóricos:

organização puramente privada, uma vez que ela fica a cargo do indivíduo. Assim, temos, no modelo de organização privada:

Custos da Organização Puramente Privada (custos de interdependência) =
Custos com Externalidades.

É em função dos custos externos engendrados de externalidades de ações individuais interdependentes, que emergem os dois outros modelos de organização, a organização voluntária cooperativa, um tipo de organização privada, e a organização coletiva propriamente dita. Ambas as organizações têm o intuito de minimizar, e, se possível, eliminar, os custos de ações individuais interdependentes (custos com externalidades). Portanto, esta é a justificativa para a emergência de acordos voluntários e, também, para a organização coletiva:

'it is the existence of such external costs that rationally explains the origin of either voluntarily organized, co-operative, contractual rearrangements or collective (governmental) activity. The individual who seeks to maximize his own utility may find it advantageous either to enter into voluntary contract aimed at eliminating externality or to support constitutional provision that allow private decisions to be replaced by collective decisions' ([1962] 1971, p. 71).

Quando a atividade é organizada cooperativamente, as decisões passam a ser feitas por meio de acordos envolvendo mais de um indivíduo, ainda que não necessariamente toda uma sociedade. Neste caso, as partes contratantes não dispõem de poder coercitivo, sendo esta a diferença central que separa a organização voluntária da coletiva. Ademais, é por não dispor de poder coercitivo que as decisões aqui dependem da anuência de todos os que participam na sua geração. Afirmo Buchanan:

'the unanimity... is implicit in all voluntary arrangements' ([1962] 1971, p. 321).

Para tanto, segundo os dois teóricos, uma condição deve ser exigida, qual seja, a de que ganhos mútuos possam ser auferidos com a organização voluntária, caso contrário o indivíduo não acata voluntariamente um acordo que contraria seu auto-interesse. Daí decorre que os tipos de custos envolvidos nessa forma de organização são: (i) custos com externalidades, que podem ser reduzidos, mas não totalmente eliminados com a organização voluntária; (ii) custos para a obtenção do acordo, os custos com barganha ou custos de transação. Nesse modelo de organização, são esses últimos, custos com

'The limits to voluntary organization, and thus the pure laissez-faire model of social organization, are not defined by the range of significant externalities, but instead by the relative costs of voluntary and collective decision making' ([1962] 1971, p. 62). Grifos dos autores.

barganha, aqueles de maior peso, pois, para que o acordo, que é voluntário, tome lugar, a existência e exploração de ganhos mútuos passa a ser condição *sine qua non* para que haja incentivo em organizar voluntariamente uma atividade.

Portanto, ainda que custos com externalidades possam ser totalmente eliminados por meio da organização voluntária, custos com barganha devem advir. (Evidentemente, em função dos grupos aqui serem geralmente menores do que a sociedade como um todo, os custos com barganha tenderão a ser minimizados com relação ao modelo de organização coletiva.) De qualquer modo,

$$\text{Custos da Organização Voluntária (custos de interdependência)} = \text{Custos com Externalidades} + \text{Custos com Barganha.}$$

Por outro lado, custos engendrados de decisões adversas estão ausentes neste tipo de organização, em função da necessidade de anuência de todos os envolvidos. Quando os custos com barganha tornam-se excessivos em arranjos voluntários, a coletivização pode figurar como o modelo de organização mais eficiente para a atividade em termos da minimização de custos.

(O modelo mínimo de organização voluntária é a troca de bens privados, segundo o qual, dada uma estrutura inicial de direitos, e a possibilidade de ganhos mútuos, as trocas tomam lugar. Nesse caso, indivíduos livres participam no mercado buscando satisfazer seus interesses particulares. O modelo de troca que envolve vendedor e consumidor pode ser considerado, então, a célula mínima de uma organização voluntária cooperativa. A discriminação, no *The Calculus*, do arranjo ou organização voluntária cooperativa entre os dois outros modelos de organização, estritamente privada e coletiva, é uma tentativa de Buchanan e Tullock de manter um *locus* de coordenação sob responsabilidade estritamente individual, em vez de deixar toda a coordenação à cargo do Estado¹⁸⁷.)

¹⁸⁷ Aí reside a diferença entre os dois teóricos de Virgínia e a abordagem hobbesiana: enquanto para este último a possibilidade de interação coordenada entre os indivíduos é promovida invariavelmente por meio de restrições exógenas ao grupo social, e tendo sua fonte no poder soberano, para Buchanan e Tullock, a coordenação é mista, parte mantida sob o poder do Estado (organização coletiva), no caso as restrições exógenas ao grupo, e parte obtida naturalmente, a partir do interesse voluntário dos indivíduos em reunir-se em associações cooperativas.

Nessa linha, é lícito tomar a proposta de Buchanan e Tullock como um meio termo entre as abordagens de Hobbes e Adam Smith, considerando na abordagem política de Hobbes a coordenação obtida sob coação, enquanto em Smith ela é totalmente interna ao grupo, e explicada funcionalmente a partir do *teorema da mão invisível*. A proposta de Buchanan e Tullock figura como um permeio a essas duas concepções devido ao fato desses teóricos

O terceiro tipo de organização da atividade humana é a organização coletiva. Tanto quanto a organização voluntária cooperativa, sua incumbência é minimizar custos externos da ação individual interdependente¹⁸⁸. Contudo, diferente daquela, os acordos aqui envolvem toda uma sociedade. Em função dessa característica, e para que os custos com barganha, os tais custos procedurais, não assumam valores proibitivos, é adotada uma regra de tomada de decisão no sentido de definir a autoridade ou coalizão mínima decisiva para aprovar um projeto, se, *v.g.*, uma maioria simples ou qualificada.

Prevalecendo a unanimidade como regra adotada, a organização coletiva é equiparada à organização voluntária, o que implica na anuência de todos, e em altíssimos custos procedurais para a obtenção do acordo, lembrando que aqui os grupos tendem a ser bem maiores. Todavia, o intuito de organizar coletivamente uma atividade geralmente é implicado da possibilidade de se selecionar uma regra de tomada de decisão menos inclusiva, permitindo declinar os custos envolvidos na barganha. Em contrapartida, para que as decisões – tomadas por uma parcela pré-definida da sociedade a partir da regra de decisão coletiva selecionada – sejam implementadas independentemente do consenso, *i.e.*, a despeito de uma minoria discordante que voluntariamente não acataria a decisão, faz-se necessário o uso do poder coercitivo¹⁸⁹.

Em função da introdução do mecanismo de coerção, novos custos são engendrados para o indivíduo, agora custos advindos da passagem de decisões que contrariam seu auto-interesse, quando este se encontra na coalizão perdedora. Racionalmente, o indivíduo aceita eventualmente perder sobre uma regra menos inclusiva porque em seu cálculo de longo-prazo feito no nível constitucional, quando da escolha da regra de decisão

acreditarem que, sozinha, a mão invisível do mercado é insuficiente para coordenar e compatibilizar todos os interesses individuais conflitantes. Ou seja, falhas de mercado, e, também falhas do Estado, são supostas nesse enquadre.

¹⁸⁸ Sendo a organização coletiva gerida pelo Estado, este pode ser definido funcionalmente como uma organização visando a minimização de custos externos. No *The Limits of Liberty*, o Estado era definido em termos de duas funções, uma protetora e outra produtora. No *The Calculus of Consent* a função protetora, no caso proteção contra externalidade, é enfatizada. Ainda, enquanto na função produtora as ações do Estado são afirmativas, em sua função protetora, as ações são negativas, *i.e.*, coibitivas.

¹⁸⁹ Em última instância as minorias tendem a acatar racionalmente a decisão da maioria porque em seu cálculo de utilidade de longo prazo empreendido no nível constitucional, o indivíduo aceitou a regra não totalmente inclusiva, sabendo já, de antemão, que eventualmente perdas para si ocorreriam do desempenho da regra, considerando um *continuum* de decisões. (Supondo-se aqui os indivíduos componentes da maioria e minoria variam através das decisões.) De qualquer modo, subsiste o poder coercitivo, para o caso de conflitos surgirem no nível operacional da teimosia dos indivíduos em acatar a decisão coletiva.

coletiva, a regra menos inclusiva mais do que compensava os custos com barganha para aquela atividade. Os cálculos em termos de custos da organização coletiva computam, portanto,

$$\text{Custos da Organização Coletiva (custos de interdependência)} = \text{Custos com Externalidades (decisões adversas)} + \text{Custos com Barganha}$$

Como pôde ser percebido, a organização coletiva, a despeito de reduzir custos com barganha, graças à seleção de regras menos inclusivas que a unanimidade, não os elimina completamente, em função da necessidade de costurar uma coalizão vencedora. (Na organização coletiva, custos com barganha são eliminados unicamente em um sistema em que um único indivíduo pode decidir por todos. Nesses casos, em contrapartida, custos oriundos de decisões adversas crescem vertiginosamente.) E, ainda, a coletivização de uma atividade incorpora custos com externalidade, que, para a organização coletiva, são efeitos adversos – externalidades negativas – da operação da regra de decisão coletiva sobre o indivíduo, quando este pertence ao grupo minoritário. Como visto, somente se a unanimidade for a regra adotada, custos externos são zerados, aumentando-se, em compensação, os custos com barganha¹⁹⁰.

Resumidamente, é possível discriminar, com base nessa análise, cada uma das formas de organização segundo o tipo de custo que lhe é mais marcante: (i) na organização puramente privada os custos de interdependência são custos externos, quando a atividade não é estritamente privada, caso em que esses custos inexistem; (ii) na organização voluntária os custos procedurais envolvidos na obtenção de acordos – custos com barganha – tendem a ser os custos mais robustos em função da necessidade da anuência de todos os envolvidos, residindo aí a idéia de que somente nas atividades envolvendo ganhos mútuos, como é tradicionalmente o caso da atividade de mercado, tais custos podem ser minimizados; (iii) na organização coletiva os custos relativos às decisões adversas, também classificados por Buchanan e Tullock como custos externos da ação coletiva tendem a sobrepujar os demais custos – custos externos da ação privada

¹⁹⁰ Outra forma de se discriminar esses três modelos de organização é em termos do tipo de acordo que eles permitem. Assim, enquanto a organização voluntária implica em acordos multilaterais, já que o indivíduo é livre para realizar os contratos que desejar, na organização coletiva, o acordo é bilateral, entre o indivíduo e o Estado. A ação privada propriamente dita obviamente não exige acordo de nenhuma espécie, salvo aquele que levou a decisão de manter a atividade sob domínio privado.

e custos com barganha – uma vez que uma regra de decisão coletiva não totalmente inclusiva tende a ser adotada como critério de escolha nesse modelo de organização¹⁹¹.

¹⁹¹ A imprensa nos fornece um cem número de exemplos relativos à questão de coletivizar ou não uma atividade. Vejamos alguns deles. (1) Recentemente, foi levantada nos Estados Unidos, uma discussão à respeito das vantagens de se coletivizar a nutrição das pessoas, principalmente no que tange à maior eficiência que isto acarretaria no combate à obesidade, alçada agora à categoria de epidemia. Em relatório apresentado pelo Instituto de Medicina das Academias Nacionais nos EUA por pesquisadores da área, estes sugerem a coletivização da atividade ao afirmar que se trata de um problema público, antes que privado, e, ainda, que tratando-o como tal, medidas e soluções para combater a obesidade, tornar-se-iam mais eficientes (Folha de S. Paulo, Mundo: *Culpa por obesidade é pública, diz relatório*, Marian Burros, do New York Times, em Washington, domingo, 03 de outubro de 2004, p. A-19).

Esta discussão coaduna-se perfeitamente com a proposta apresentada por Buchanan e Tullock no *The Calculus*. Neste caso, menores custos gerados desta epidemia seriam obtidos se esta pudesse vir a ser coletivizada, como acreditam os pesquisadores que produziram o relatório. E, ainda, a coletivização ou não de uma atividade torna-se-ia uma decisão que pode ser feita sempre que sejam vislumbradas possibilidades de melhor gerir a atividade, quer por meio privado, quer por meio público, e não de uma vez por todas, no ato da feitura da Constituição.

(2) Em sentido inverso, *i.e.*, da coletivização para a privatização, uma outra questão foi levantada recentemente no Brasil, aquela que trata de especificar se é da alçada coletiva ou privada a decisão quanto ao aborto de um feto anencefálico. O móbil deste debate foi a liminar concedida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Ex.mo sr. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, em prol de passar a decisão quanto ao aborto de anencéfalos para o domínio privado, deixando para os pais a liberdade de tomar a decisão que lhes parecer melhor (Folha de S. Paulo, Opinião: *A dor a mais*, Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, sexta-feira, 29 de outubro de 2004, p. A-3).

(3) Recentemente a Confederação Nacional dos Transportes (CNT) realizou seu parecer nacional avaliando a situação das rodovias brasileiras e indicando que as melhores dentre elas são aquelas que passaram para a iniciativa privada em regime de concessão. Em reportagem na revista Exame, esta vê no relatório alguns indícios de que esta atividade, a manutenção das rodovias, é gerida mais eficientemente sob arranjo coletivo. Comenta-se ali:

Parece claro, enfim, que continua em vigor o princípio segundo o qual onde se paga há exigência e onde há exigência há serviço. No caso, há estrada boa onde há pedágio; onde nada se paga, nada se tem. A conclusão, diante da realidade desses fatos, é que o ponto de partida mais lógico para melhorar as rodovias brasileiras é privatizar mais' (Exame: Releiam o Relatório, J. R. Guzzo, Edição 829, ano 38, nº 21, 27 de outubro de 2004, p. 34-5).

(4) Um último caso é a polêmica criada no Rio de Janeiro com a sanção da lei em 2000, por Garotinho, que torna obrigatório o ensino religioso nas escolas públicas. Esta lei está sendo contestada no Supremo Tribunal Federal pela sua inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição prevê a separação Estado-Igreja, e garante ao indivíduo o direito à escolha de sua religião (à respeito, ver Carta Capital: *Ciência ou Macaquice?* F. Lobo e P. Vasconcellos, ano XI, nº 314, 27 de outubro de 2004, p. 18-9). Estes são alguns casos colhidos na imprensa escrita abordando a temática desenvolvida por Buchanan e Tullock relativa à decisão quanto à melhor forma de organização de uma atividade – se sob domínio privado ou coletivo.

Considerando esses três modelos de organização, verifica-se que a escolha quanto a um deles depende da avaliação, em termos de custos de interdependência, de manter a atividade sob cada uma dessas formas de organização¹⁹². Deste modo, a existência de custos oriundos de externalidades em uma atividade quando mantida privada, não se constitui em condição necessária ou suficiente para justificar sua passagem para o domínio coletivo. Não é condição suficiente posto que externalidades podem subsistir em organizações outras que não aquela puramente privada. (E ainda, é tido como irracional o indivíduo considerar outras organizações apenas em função dos custos externos, sem que sejam considerados por ele os custos da tomada de decisão.) Não é condição necessária posto que a atividade envolvendo custos externos pode ser mantida no domínio privado por meio da organização voluntária se esta se mostra a mais eficiente na minimização desses custos com relação à organização coletiva.

Nesses casos, caberia ou manter a atividade sob organização privada, de modo que os indivíduos ou arcariam com os custos externos advindos da ação de outros, ou organizá-la segundo arranjos voluntários, caso este último implicasse na diminuição dos custos de externalidades, sem incremento significativo nos custos de tomada de decisão, no caso de haver possibilidade de obter ganhos mútuos. Deste modo, concluem os teóricos, vale a pena organizar uma atividade coletivamente unicamente quando esta forma de organização configura-se na mais eficiente no que compete à minimização de custos em termos relativos, considerando os dois outros modelos de organização da atividade. Ou seja, a atividade é coletivizada quando essa organização implica em menores custos de interdependência, quando comparada às duas outras formas de organização. De sorte que o ponto de equilíbrio para cada uma das atividades envolvendo ações interdependentes é organizá-la no sentido de minimizar seus custos¹⁹³.

¹⁹² Verifica-se que a postura de Buchanan e Tullock avalia as duas instituições, Mercado e Estado, como complementares, e não como alternativas. Há, portanto, um *trade-off* entre Estado e mercado, delimitando contingencialmente o espaço que cada um deles deve assumir na sociedade. Esta sua perspectiva coaduna-se com a versão ampliada do Consenso de Washington, como comenta Pinheiro:

‘Uma dessas novas interpretações, às vezes chamada de “Consenso de Washington Ampliado”, converge para uma visão de que Estado e mercado precisam ser vistos não como alternativas, mas como complementos’ (2004, p. 30).

¹⁹³ Um modelo alternativo de organização para uma atividade tem figurado ultimamente nos jornais e no congresso. Trata-se das parcerias público-privadas, *i.e.*, um modelo de organização misto entre as organizações voluntária e coletiva. Uma forma aparentemente frutífera de avaliar essas parcerias é a adoção do mesmo instrumental de custos propostos

1ª. TAXONOMIA DAS ATIVIDADES HUMANAS – SEGUNDO O FRAME DAS ORGANIZAÇÕES

Uma vez definidas as formas de organização, privada, voluntária ou coletiva, bem como os tipos de custos envolvidos nas atividades humanas, custos externos ou de organização/ tomada de decisão, e, ainda, tomando-se em conta que o indivíduo realiza seus cálculos no sentido de minimizar custos, no que tange às decisões quanto a organizações alternativas de uma atividade, torna-se possível discriminar seis categorias de atividades humanas. Cada categoria figura como uma ordenação em termos dos três modelos de organização da atividade. Existe, assim, a categoria envolvendo as atividades nas quais a ordenação tem na coletivização seu modo de organização preferido no sentido de minimizar tanto quanto possível os custos de interdependência, seguida da organização voluntária, a segunda preferida em termos de minimização de custos totais, e tendo na organização privada o modelo menos preferido: custos (Organização Coletiva) < custos (Organização Voluntária) < custos (Organização Privada).

Outra categoria pode apresentar a ordenação inversa, a organização privada sobre a voluntária e esta sobre a coletiva, novamente em termos do parâmetro de minimização de custos: custos (Organização Privada) < custos (Organização Voluntária) < custos (Organização Coletiva). Ou seja, cada categoria de atividade condiciona um tipo ordenação em termos das organizações que minimizam seus custos, de modo que a forma de organização mais eficiente depende do tipo de atividade considerada. A seguir as categorias de atividades são apresentadas segundo a ordenação que permitem estabelecer entre as formas de organizá-la em termos de custos, considerando a organização de menor para aquela de maior custo:

- (1) Primeira Categoria de Atividade – organização estritamente privada \leq organização voluntária < organização coletivizada;
- (2) Segunda Categoria de Atividade – organização estritamente privada < organização coletivizada < organização voluntária;
- (3) Terceira Categoria de Atividade – organização voluntária < organização estritamente privada < organização coletivizada;
- (4) Quarta Categoria de Atividade – organização voluntária < organização coletivizada < organização estritamente privada;

por Buchanan e Tullock, no sentido de desenhar os limites mais vantajosos para esse tipo

(5) Quinta Categoria de Atividade – organização coletivizada < organização estritamente privada \leq organização voluntária;

(6) Sexta Categoria de Atividade – organização coletivizada < organização voluntária < organização estritamente privada¹⁹⁴.

A seguir consideraremos com mais vagar cada uma dessas categorias de atividades.

PRIMEIRA CATEGORIA DE ATIVIDADE. Em (1) os custos da atividade mantida estritamente privada podem ser iguais ou diferentes de zero. No primeiro caso, a atividade é tida por puramente privada porque as ações individuais são independentes. É aqui que reside o ponto zero da função de custos ($c = 0$)¹⁹⁵. Num segundo subgrupo desta categoria, aquele nos quais as ações individuais geram custos externos ($c > 0$), as ações são supostas interdependentes. Todavia, os custos externos não são tão grandes, ou, ao menos, são relativamente menores do que aqueles que seriam engendrados se a atividade fosse organizada de forma diversa. De modo que não é justificada sua coletivização do ponto de vista do cálculo do indivíduo racional.

Ou seja, para essa classe de atividades, assume-se que a minimização de custos é feita mantendo-se a atividade sob domínio privado, em vez de organizá-la voluntária ou coletivamente, o que deveria introduzir custos extras. O indivíduo racional, portanto, aceita arcar com a externalidade produzida pelo comportamento do outro, mantendo a atividade sob organização privada. Quanto aos custos de organização, é suposto que, nessa categoria de atividade, aqueles advindos da interferência externa, quer dizer, de decisões adversas, superam os custos produzidos para a obtenção de acordos – os custos com barganha. Por conseguinte, a coletivização figura como o modo menos eficiente de organizar as ações desta categoria de atividade.

(Quando manter a atividade privada evoca menores custos, considera-se os custos da organização puramente privada contra aqueles relativos da organização voluntária, também um tipo de organização privada. Se esses custos forem *aproximadamente* idênticos, a atividade será mantida invariável e automaticamente sob domínio da

de consórcio.

¹⁹⁴ A despeito da abordagem de custos interpretar o custo total da organização como a soma de custos externos com custos da organização, o ranqueamento dos modos de organização para uma dada classe de atividades são apresentados como se os custos fossem ordinários.

¹⁹⁵ A decisão que gera conseqüências apenas para o próprio indivíduo é tomada como tendo custo zero.

organização privada. Tanto a primeira quanto a quinta categorias de atividade entram nesse caso, figurando, em ambas, ordenações fracas de preferência. Em todas as demais comparações o indivíduo é capaz de fornecer ordenações fortes, as quais preferirá estritamente uma organização a outra.)

SEGUNDA CATEGORIA DE ATIVIDADE. Em (2), como em (1), os custos advindos da manutenção da atividade sob organização privada podem ser iguais ou diferentes de zero ($c \geq 0$). Se é diferente de zero, a comparação a ser feita aqui é entre a organização privada mais eficiente e a organização coletiva. Sendo os custos da tomada de decisão produzidos pela organização coletiva superiores aos custos externos gerados na sustentação da atividade sob domínio privado, prefere-se manter o *status quo* e evitar a interferência externa com a coletivização, que produziria custos incrementais em função de decisões adversas que devem contrariar os interesses privados nessa categoria de atividade. Todavia, é suposto que os maiores custos gerados nessa categoria de atividade são aqueles decorrentes da obtenção de acordo, em função da organização voluntária ser considerada a menos eficiente dentre as três formas de organização consideradas para essa atividade. Conclui-se da análise das categorias de atividade (1) e (2) que os custos externos não são suficientes para justificar organizá-las voluntária ou coletivamente, sendo necessário confrontar esses custos com aqueles decorrentes da tomada de decisão, de modo que a escolha é pautada em termos de custos relativos (custos de oportunidade).

TERCEIRA CATEGORIA DE ATIVIDADE. A partir da terceira ordenação, as atividades sempre envolvem custos externos mais significativos da ação privada ($c > 0$). Em (3) a organização voluntária é preferida àquela estritamente privada e à coletiva, garantindo a liberdade de se fazer o contrato privadamente. Como o arranjo voluntário requer a anuência de todos os indivíduos nele envolvidos, é suposto que esses arranjos tendem a emergir quando os custos da tomada de decisão, no caso os custos com barganha, são minimizados em função da possibilidade de explorar, por meio de associações de indivíduos, ganhos marginais potenciais da atividade, que, por sua vez,

tendem a levar à internalização pelo grupo, das externalidades¹⁹⁶. Por conseguinte, as chances de se chegar a um acordo são maiores, minimizando os custos com barganha. Atividades geradoras de ganhos mútuos englobam, por exemplo, uma ampla gama de atividades de mercado que tendem a aumentar sua eficiência por meio de retornos crescentes de produção de escala, caso em que o *output* gera um excedente de produção em termos de seus *inputs*, o que resulta no aumento da renda total para os membros do grupo. Por outro lado, os custos da tomada de decisão, especialmente aqueles advindos de decisões adversas, no caso, de interferência externa na feitura dos contratos, são sobrepesados. Sendo assim, o indivíduo prefere arcar com as externalidades, mantendo a liberdade de se fazer os contratos, a coletivizar a atividade. Neste caso, o arranjo voluntário das atividades dessa categoria, se ela é a forma de organização mais eficiente, pode ser facilitado e incentivado com a intervenção do Estado.

¹⁹⁶ Externalidades nessa categoria é a ineficiência produtiva do trabalho artesanal (ação privada), se esta atividade fosse deixada sob domínio privado, comparada ao arranjo voluntário, em função dos retornos crescentes de escala que este arranjo propicia nessa classe de atividades. Ou seja, externalidades aqui incluem custos de oportunidade – o excedente que *poderia* ter sido produzido se esta atividade fosse organizada sob arranjo voluntário com relação ao que ela produz se mantida sob o domínio privado. Por esta razão, verifica-se que a *approach* de custos se presta à análise tanto de economia quanto deseconomias. Cito os teóricos:

However, the model applies equally well in the positive, or external economies, case. The failure to undertake some sort of joint action, collectively or privately, when external economies are present in an opportunity cost sense. In fact, one merit of this approach is the absence of any analytical distinction between economies and diseconomies' ([1962] 1971, p. 87).

E, ainda, considerado o excedente produzido sob arranjo voluntário, *se estamos falando de um mercado competitivo*, este não permanece na mão exclusivamente daqueles que tomam a ação sob o arranjo voluntário, sendo parte dele distribuído entre os demais indivíduos. De modo que os custos com externalidades (custos de oportunidade) gerados no caso das atividades desta classe não serem organizadas sob arranjo voluntário, também seriam distribuídos para toda a sociedade, que deixa de ganhar com os retornos crescentes de escala de produção. (Aliás, retornos de escala têm sido avaliados na economia sempre como um elemento positivo. Contudo, há que se ressaltar que a crescente onda de fusões entre multinacionais, a despeito de serem justificadas em termos de retornos de escala e da maior competitividade que adquirem em mercados externos, introduzem, em contrapartida, um novo problema, o excesso de concentração no mercado local que não deve ser desprezado. Tudo é, então, uma questão de *trade-off* na avaliação de qual é a melhor política de mercado – monopolista ou competitiva. Este tem sido o *trade-off* enfrentado pelo CADE nas avaliações de fusões de empresas nacionais. Recentemente a imprensa noticiou a discussão do BNDES em torno da necessidade ou não de se aumentar a concentração da siderurgia nacional, diminuindo, de um lado, a concorrência nacional, para, de outro, ganhar competitividade no mercado externo, dada a última onda de fusões entre multis nesse mercado (ver, por exemplo, Folha de S. Paulo, Dinheiro: *Gigante mundial não deverá forçar concentração no país, diz especialista*, 27 de outubro de 2004, p. B-6).)

QUARTA CATEGORIA DE ATIVIDADE. Em (4) os custos externos são, também, de maior monta, e a manutenção das atividades desta categoria sob domínio estritamente privado não é aconselhável sob o cálculo de minimização de custos. A seleção entre a forma de organização voluntária ou coletiva depende dos custos com barganha. Como nessa classe assume-se que ganhos extras podem ser obtidos, o arranjo voluntário torna-se a opção preferida em termos de minimização de custos. Os custos aqui são, novamente, custos de oportunidade que a ação puramente privada, descentralizada deve engendrar. Cito o *The Calculus*:

‘The capital value of the common oil pool to the single large owner, where he owns all drilling rights, must exceed the sum of the capital values of the separate drilling rights under decentralized ownership’([1962] 1971, p. 59). Grifos meus.

Em função da oportunidade de obter incremento em suas redes de ganhos, os indivíduos tendem a investir menos em barganha, cujos custos são minimizados¹⁹⁷. Não raro esta categoria de atividades foca sua avaliação nas organizações puramente privada ou coletiva, desconsiderando o arranjo voluntário. Se este erro é cometido o ganho suplementar potencial que poderia advir da organização voluntária desta atividade não é explorado.

Nas duas categorias consideradas subseqüentemente os custos com barganha avultam-se e a forma de organização da atividade mais eficiente passa a ser sua coletivização, que implica na adoção de regras menos inclusivas que a unanimidade, que permitem declinar esses custos procedurais. Afirmam os teóricos:

‘the difficulties involved in reaching general agreement among all members of the group may explain the greater efficiency of collective action for many activities’ ([1962] 1971, p. 59).

Em compensação, são introduzidos nas categorias avaliadas a seguir os custos ocasionados das decisões adversas, em função da menor inclusividade da regra de decisão coletiva.

QUINTA CATEGORIA DE ATIVIDADE. Na quinta ordenação (5) prefere-se coletivizar a atividade reduzindo seus custos por meio da atividade governamental, e, impossibilitado de fazê-lo, prefere-se mantê-la estritamente privada. Esta preferência

¹⁹⁷ Veja-se que, sendo a análise centrada nos custos, quando se fala, nas categorias (3) e (4), em incremento social, que é um ganho/ benefício, este é interpretado do ponto de vista de

decorre do fato de que os custos com barganha implicados na organização voluntária superam os custos advindos de decisões adversas, ocasionados da operação de uma regra menos inclusiva que possam contrariar o interesse do indivíduo. De sorte que o arranjo voluntário é tido como o modo menos eficiente em termos de minimização de custos para organizar as atividades englobadas por esta categoria, nunca emergindo naturalmente da interação entre os indivíduos. Ainda, é em função da suposição de que as atividades incluídas nessa categoria não têm efeitos expressivos sobre a renda do indivíduo, que os custos com decisões adversas não são exorbitantes. Por outro lado, se a unanimidade é aceita como regra de decisão na organização coletiva, seus custos são igualados aqueles gerados de sua organização voluntária, a pior alternativa nessa categoria. É por esta razão que a regra de decisão coletiva adotada aqui tende a ser menos inclusiva que a unanimidade. Pertence a esta categoria as atividades regulatórias do governo.

SEXTA CATEGORIA DE ATIVIDADE. Na última forma de ordenação, a sexta ordenação (6), a organização adotada tende a ser a coletivização ou o arranjo voluntário, pois sendo os principais custos aqueles advindos das externalidades, manter a atividade sob âmbito privado configura-se no modo menos eficiente de organizá-la. A decisão depende, então, da comparação entre a organização coletiva e a voluntária. Todavia, em função da natureza dessas atividades, o custos advindo de decisões adversas é mais alto do que na categoria anterior, uma vez que decisões adversas são mais sensíveis para o indivíduo. Portanto, a regra de decisão adotada na coletivização é mais inclusiva do que naquele caso. Custos com barganha, todavia, não necessariamente são menos pesados do que na quinta categoria. Apesar desses custos, caso a coletivização não tome lugar, por causa dos pesados custos com externalidades aqui supostos, os indivíduos tendem a organizar essa atividade de maneira voluntária no intuito de minorar tais custos. As atividades contempladas aqui geralmente incluem a função produtora do governo para bens públicos não-divisíveis.

Uma última diferença: no caso de organização coletiva, ao contrário da organização voluntária, o acordo tende a abranger todos os indivíduos da comunidade/ sociedade, mas a regra de decisão adotada é, comumente, menos inclusiva que a unanimidade. Portanto, *o acordo aqui é com relação à regra de decisão coletiva, e não relativo à uma*

sua capacidade para minimizar custos, no caso, custos com barganha. Portanto, na análise

decisão programática específica, quer dizer, com relação às decisões no nível constitucional, não no nível operacional. É por esta razão que o indivíduo aceita o resultado da decisão, a despeito de localizar-se eventualmente no grupo minoritário – porque havia assentido, no nível constitucional, em favor daquela regra não totalmente inclusiva, legitimada para tomar decisões e solucionar conflitos naquela atividade, ainda que esperasse que eventualmente esta incorreria em custos para ele, custos auferidos de decisões adversas. Ou seja, esses custos estavam já previstos em seu cálculo de utilidade de longo prazo computado no nível constitucional.

ESCOLHA CONSTITUCIONAL (2): REGRAS DE DECISÃO COLETIVA

(A) DIRETRIZES METODOLÓGICAS PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS (REGRAS DE DECISÃO COLETIVA)

Na seção precedente tratou-se das categorias de atividades humanas segundo a forma mais eficiente de organizá-las, leia-se, aquela com maior capacidade para minimizar custos relativamente às demais formas de organização. Assumiu-se ali, que, no caso da organização coletiva, a regra de tomada de decisão mais eficiente era adotada. Todavia, a escolha da regra de decisão não é dada, mas é uma outra escolha a ser considerada no nível constitucional. Nessa alínea, dependendo da regra de decisão outorgada, a organização coletiva pode tornar-se mais ou menos eficiente (mais ou menos onerosa em termos de custos): se uma atividade x , se coletivizada, gera custos vultosos sob uma maioria simples, custos esses auferidos de decisões adversas, pode-se preferir mantê-la privada, a despeito do também alto custo externo implicado pela atividade.

Todavia, se uma regra mais inclusiva é adotada, *v.g.*, uma maioria qualificada, dois terços ou três quintos, então sua coletivização sob esta regra pode ser racionalmente justificada em termos do cálculo de minimização de custos de interdependência. Portanto, a maior ou menor eficiência oriunda da coletivização é, também, função da regra de decisão aí operante¹⁹⁸. Neste modelo de decisão constitucional, aquele relativo às regras de decisão coletiva, assume-se que a escolha quanto ao modo de organizar a

empreendida no *The Calculus*, a ênfase é sempre nas funções custo.

¹⁹⁸ A análise das regras de decisão é tomada por Buchanan e Tullock da teoria dos times, que, contudo, avalia regras de decisão intraorganizacionais.

atividade é exogenamente determinada. Trata-se aqui de avaliar as regras operantes naquelas atividades cuja coletivização já foi decidida¹⁹⁹.

Como asserido, as regras de decisão coletiva variam em termos de sua maior ou menor abrangência, de modo que, em um pólo temos a unanimidade, que exige a anuência de todos os indivíduos para fazer passar uma decisão, e, em outro, a regra segundo a qual *qualquer* indivíduo pode tomar uma decisão coletiva que se aplica a todos os demais, regra esta que designarei, em oposição à unanimidade, que é totalmente inclusiva, como totalmente não-inclusiva (que Buchanan e Tullock nomeiam *any person rule* (*apud*. Buchanan e Tullock, [1962] 1971, p. 67)²⁰⁰. A primeira vista essas regras parecem ser discriminadas em termos meramente quantitativos. Esta aceção, ao menos no que concerne à unanimidade, tal como analisado previamente, é, contudo, falsa. Cito Buchanan:

‘The analysis has shown that the rule of unanimity does possess certain special attributes, since it is only through the adoption of this rule that the individual can insure himself against the external damage that may be caused by the actions of other individuals, privately or collectively’ ([1962] 1971, p. 81).
Grifos meus.

É pertinente afirmar, uma vez mais, que a unanimidade é a única regra capaz de eliminar completamente os custos externos em função de evitar a passagem de decisões adversas graças ao poder de veto imputado a cada um dos indivíduos. Ou seja, trata-se de uma regra dotada de um mecanismo natural para controlar custos no nível individual. Tendo definido segundo a maior ou menor inclusividade o conjunto de alternativas disponíveis no que tange ao *setting* envolvendo a escolha constitucional de regras, estas são novamente avaliadas comparativamente em termos da metodologia de custos arrolada supra. Esta metodologia desenvolve como expedientes duas funções de custos, ambas consideradas custos de interdependência, custos estes derivados da organização

¹⁹⁹ Evidentemente este procedimento está sendo aqui considerado apenas para fins didáticos, pois a decisão quanto à regra deveria ser feita concomitante à escolha quanto à forma de organização da atividade.

²⁰⁰ Este pólo não se identifica à ditadura em que um indivíduo particular toma decisões em nome de todos. Nesse último caso, a regra é personalista, já que especifica o agente da decisão. Na regra não-inclusivista de Buchanan e Tullock *qualquer* indivíduo isoladamente está autorizado a tomar decisões coletivas por todos, e, portanto, a regra é não-personalista. Ademais, nenhuma das regras de decisão coletiva consideradas pelos dois teóricos é personalista no sentido de especificar de antemão o(s) agente(s) da decisão. (Ao menos é isso que eles pretendem evitar, supondo como condição para sua teoria do contrato a inexistência de clivagens sociais.)

coletiva. São elas: (i) uma função de custos externos, gerados da passagem de decisões adversas (custos de produto/ resultado); (ii) uma função de custos da tomada de decisão, aqueles custos decorrentes do tempo e esforço despendido com barganha (custos procedurais).

Aparentemente estas são as duas dimensões da abordagem de custos adotadas na avaliação do modo mais eficiente de organizar uma atividade. Contudo, aqui, ambas as funções são relativas unicamente à organização coletiva, pois somente nesse modelo de organização faz-se necessária a escolha da regra de decisão coletiva. Essas duas funções são definidas como parâmetros para avaliar o desempenho das regras, relacionando a quantidade de indivíduos exigidos na coalizão mínima decisiva (inclusividade da regra) com os custos, externo e de barganha, daí implicados para o indivíduo racional e maximizador de utilidade (ou, igualmente, indivíduo minimizador de custo).

A função de custos externos avalia os custos oriundos de decisões adversas, aquelas aprovadas pela coalizão vencedora, mas que contraria a preferência do indivíduo representativo, supondo-se um *setting* pós-constitucional em que ele pertence eventualmente à coalizão dominante, e, vez ou outra, ao grupo perdedor minoritário, sendo este último o caso relatado aqui. Tomando-se a unanimidade e a regra totalmente não-inclusiva como pólos, os custos segundo esta função variam conforme a maior ou menor abrangência da regra. Assim, quanto mais inclusiva ela é, menores são os custos relativos às decisões adversas. No limite, quando opera a unanimidade, é suposto que $f(c_1) = 0$ ²⁰¹. No outro pólo, quando *qualquer indivíduo* tem permissão para tomar decisões coletivas cujas conseqüências são imputadas aos demais, os custos referentes a esta função crescem vertiginosamente $f(c_1) = max$.

A outra função adotada como parâmetro na avaliação do *modus operandi* das regras de decisão coletiva é designada função de custos da tomada de decisão. Esses custos são aqueles coligidos da negociação prévia necessária à obtenção do acordo, *i.e.*, custos envolvidos no processo de barganha. Seguindo a tendência inversa da função precedente, no que tange ao *continuum* que se estende das regras mais a menos inclusivas, os custos sofrem incremento à medida que nos aproximamos da unanimidade $f(c_2) = max$, sendo minimizados, em contrapartida, quando regras menos abrangentes são requeridas, no limite, sob a regra totalmente não-inclusiva $f(c_2) = 0$.

²⁰¹ Ou seja, na unanimidade, a possibilidade de que sejam tomadas decisões contrárias à preferência do indivíduo é reduzida a zero.

A intensificação dos custos próximo à unanimidade explica-se pelo fato de que, sendo cada indivíduo parte essencial do acordo, estrategistas obstinados, *rent-seekings*, tendem a tomar vantagem de seu poder de veto, explorando o campo de barganha que lhe é outorgado no sentido de obter benefícios diferenciais às expensas do avultamento dos custos da decisão, que recai sobre todo o grupo²⁰². Regras menos inclusivas agem no sentido de diminuir o incentivo para comportamento estratégico, minimizando custos com barganha, que são eliminados unicamente com a regra totalmente não-inclusiva, segundo a qual qualquer indivíduo pode tomar decisões coletivas sem a necessidade de entrar em negociação.

FUNÇÃO DE CUSTOS EXTERNOS (CUSTOS DO PRODUTO/ RESULTADO)

Custos externos implicam na ação prejudicial de terceiros imposta sobre o indivíduo – por esta razão a função de custos externos é aqui interpretada como uma operacionalização do princípio individualista suposto no núcleo do programa da *Public Choice*. Sob esta interpretação, duas são as fontes geradoras desses custos: (i) a ação privada; (ii) a ação coletiva. A primeira fonte de custos externos, aqueles relativos à ação privada, foi considerada ao tratar dos diferentes modelos de organização. Foi indicado que esses custos se fazem sentir toda vez que as ações dos indivíduos são supostas interdependentes, *i.e.*, sempre que a ação privada implica em custos para outros indivíduos. Os dois modelos de organização alternativos, arranjos voluntários ou coletivização, são formulados no intuito de minimizar esses custos.

Todavia, assumindo-se a organização coletiva, custos externos de outra natureza devem ser incorporados ao modelo, custos estes provenientes da coletivização sob regras menos inclusivas que a unanimidade. Como mencionado, esses custos decorrem da possibilidade de que decisões contrárias ao interesse do indivíduo venham a ser aprovadas. É por esta razão que, a despeito de promover a minimização de custos externos da ação individual, a organização coletiva nem sempre é recomendada em substituição à organização privada.

Sendo assim, se a coletivização de uma atividade implica em uma certa redução de custos externos da ação privada ($x - y$) localizada em um nível x antes de sua

²⁰² Nesse sentido, a unanimidade parece ser tão personalista quanto a ditadura, na qual um único indivíduo decide. Buchanan e Tullock interpretam economicamente este atributo personalista da regra:

'Since each voter, then, has a monopoly of an essential resource (that is, his consent), each person can aim at obtaining the entire benefit of agreement for himself' ([1962] 1971, p. 69).

coletivização, por outro lado, custos externos z , aqueles envolvendo a aprovação de decisões que se antagonizam ao interesse do indivíduo devem ser incorporados nesse cálculo. Esse cômputo não se resume, portanto, à subtração que a coletivização permite efetuar sobre os custos externos das ações privadas:

$$(x - y)$$

Mas, além desta subtração, devem ser adicionados os custos extras que regras de decisão coletiva menos inclusivas suscitam. Portanto, o cômputo apropriado pode ser expresso tal como se segue:

$$(x - y) + z$$

Daí decorre a importância de se diferenciar as duas fontes reconhecidas na geração de custos externos, caso contrário, a coletivização de muito mais atividades seria racionalmente justificada, a despeito dos custos incrementais angariados sob essa forma de organização²⁰³. Acerca da diferenciação dos custos externos, comentam os dois teóricos:

'the discussion about externality in the literature of welfare economics has been centered on the external costs expected to result from private action of individuals or firms. To our knowledge little or nothing has been said about the external costs imposed on the individual by collective action' ([1962] 1971, p. 89).

Portanto, custos externos da organização coletiva, se computados, podem fazer o indivíduo em seu cálculo constitucional, desistir da coletivização, uma vez que, sob regras menos inclusivas, arrisca-se a ter revogados os direitos a ele concedidos na coletivização mínima acima arrolada, se esta expropriação não tiver sido prevista (ou se tiver sido mal especificada, como geralmente é o caso com direitos de propriedade) na estrutura legal²⁰⁴. No caso de questões econômicas este problema torna-se dramático:

²⁰³ Atente-se, por conseguinte, que as duas funções de custos são exigidas na delimitação do tamanho e limites do Estado. Considerando custos externos de decisões adversas, e não apenas os custos externos da ação privada, o tamanho do Estado deve ser menor do que aquele obtido se apenas esses últimos fossem considerados. (Isso sem contabilizar ainda os custos da tomada de decisão.)

²⁰⁴ Portanto, no *The Calculus*, deve ser considerado um custo externo apenas as consequências adversas do comportamento do outro que recaem sobre o indivíduo e que ele não dispõe de recursos legais para auferir compensação. Ou seja, se existe possibilidade de exigir compensação, a externalidade pode ser totalmente internalizada.

Por esta mesma razão – a possibilidade garantida legalmente de obter compensação ou ressarcimento – o indivíduo aceita coletivizar muitas das atividades. (Isso, como vimos, se a estrutura legal for bem sucedida na definição de danos e compensações.)

sempre que uma regra de decisão coletiva mostrar-se menos inclusiva, o indivíduo tende a avaliar somente os seus benefícios marginais contra os custos marginais, ainda que o custo total de uma obra possa ser igualmente dividido pelo grupo. Nesse caso, se opera a regra totalmente não-inclusiva, a ampliação dos gastos públicos não conhecerá limites, e muitas das atividades que poderiam ser desempenhadas com eficiência pela iniciativa privada são tocadas pelo Estado a despeito de sua ineficiência para tratar delas²⁰⁵.

FUNÇÃO DE CUSTOS DA TOMADA DE DECISÃO (CUSTOS PROCEDURAIS) O COMPONENTE DINÂMICO: TEORIA DA BARGANHA OU A TEORIA DA INTERAÇÃO HUMANA – PRIMEIRA PARTE

'Given a defined bargaining range, the decision-making problem is wholly that of dividing up the fixed sized "pie"; the game is constant-sum'
(Buchanan e Tullock).

Duas são as classes de funções apresentadas nas modernas abordagens de teoria da decisão: (i) funções para avaliar processos; (ii) funções para avaliar o resultado/produto. Comumente, como é o caso aqui, processo e produto são contrabalançados para se alcançar uma solução ótima. Vimos que as funções formuladas no *The Calculus* são funções de custo. Custos externos, analisados no item anterior, são custos de produto ou resultado obtidos da regra, *i.e.*, custos resultantes da passagem de decisões adversas. A outra fonte de custos referente à operação das regras de decisão coletiva consiste naquela procedente do processo de tomada de decisão²⁰⁶. Assim sendo, as regras de decisão coletiva são avaliadas não apenas em função da otimalidade dos resultados que são capazes de angariar em termos de minimização de custos externos, mas também, da maior ou menor facilidade que permitem introduzir no processo de escolha.

No caso da decisão individual, custos de processo normalmente são interpretados em termos de esforço cognitivo (capacidade computacional cognitiva) e consumo de tempo.

²⁰⁵ Buchanan e Tullock parecem querer opor o *critério de custos* contra o *critério da necessidade*. Segundo eles, se o critério de necessidade opera sozinho, então, sempre que existir a necessidade de reformas em rodovias, o corpo de decisão acolherá todos os projetos de reformas, sem atentar para seus custos.

(Por esta razão, podemos dizer que a *approach* de custos de Buchanan e Tullock endossa as leis de responsabilidade fiscal e restrição orçamentária. Trata-se aqui da política com *accountability*, ou, em outras palavras, da política restrita à economia.)

Ao analisar decisão coletiva, custos procedurais remetem a outras fontes. Para os dois teóricos, esta diferença reside na distinção entre escolha individual e coletiva. Define-se no *The Calculus*:

‘The essential difference between individual choice and collective choice is that the latter requires more than one decision-maker. This means that two or more separate decision-making units must agree on a single alternative; and it is in the reaching of agreement among two or more individuals that the costs of collective decision-making are reflected, which is the reason why these costs will tend to be more than the mere sum of individual decision-making costs taken separately’ ([1962] 1971, p. 98).

Sob a função de custos de tomada de decisão, uma regra ótima é aquela que possibilita diminuir o esforço necessário na obtenção do acordo – em última instância a regra totalmente não-inclusiva ou a ditadura. É o esforço consumido na negociação que precede o acordo que os teóricos do *The Calculus* designam como custo da tomada de decisão. Essa função relaciona custos envolvidos na obtenção do acordo com o tamanho da coalizão requerida para fazer aprovar uma decisão. Analisemos mais minuciosamente a origem desses custos.

O primeiro passo de uma decisão envolvendo duas alternativas, a manutenção do *status quo* e um outro estado que deve ser gerado com a passagem da decisão, é garantir que a aprovação desta última produza um excedente com relação a primeira (*status quo*). Trabalhando em contextos alocacionais, envolvendo possibilidade de ganhos mútuos, esta garantia é satisfeita. O passo seguinte de uma decisão é obter a anuência de todas partes envolvidas, assumindo que a unanimidade é a regra de decisão adotada. Parece fácil supor que, se a decisão gera um excedente, a adesão ao projeto segue-se naturalmente. Assumir a aprovação nesses termos simples implica, contudo, na sustentação de um modelo de motivação segundo o qual o indivíduo, ao tomar decisões, maximiza interesse público/ comum (valor agregado). Se da decisão é produzido um excedente face ao *status quo*, e se o seu interesse está identificado ao interesse público, então o indivíduo deve apoiá-la, quer dizer, a decisão é aceita sob qualquer uma das possíveis distribuições do excedente entre os indivíduos, uma vez que a situação *ex post* gera um incremento no provento total da sociedade.

²⁰⁶ Aliás, segundo tenho notado, parece que toda avaliação em teoria da decisão que incorpora processos parte de uma *approach* de custos. Não seria de outro modo, uma vez que o processo é visto como um custo em *settings* decisórios.

Todavia, como tem sido amplamente ressaltado aqui, o pressuposto relativo à motivação assumido pelos teóricos assere que os indivíduos são motivados a maximizar interesse *privado*, ou ainda, utilidade *individual*. Ao sustentar que o indivíduo age motivado pela maximização de sua utilidade particular, sua anuência fica condicionada à fatia do bolo que obtém para si, à sua cota-parte. Em função desta regra comportamental – a maximização de utilidade individual – a adesão torna-se um processo custoso: assumindo como propósito a maximização de sua cota-parte, dado o excedente, o indivíduo pode tentar cooptar para si, com a passagem da decisão, *todo* o ganho produzido da decisão.

Assim sendo, os custos de tomada de decisão, que, como disse, refletem custos com barganha, tornam-se extremos sob a unanimidade, mas são zerados sob a regra totalmente não-inclusiva, segundo a qual qualquer indivíduo pode tomar decisões em prol do grupo todo, ou, então, por meio da ditadura, quando é atribuído poder de decisão a um único indivíduo, que é especificado de antemão. Dados os custos relativos às decisões adversas projetados na seção anterior, essas alternativas não são, contudo, recomendáveis, e violam o postulado individualista, crucial nessa teoria. Alternativas menos extremas no sentido de minimizar custos procedurais da decisão e que são analisadas por Buchanan e Tullock, devem contrapor, portanto, custos externos (custos de resultado) com custos de tomada de decisão ou custos com barganha (custos procedurais).

Em função desses últimos, portanto, ainda em *settings* alocativos, o consenso não pode ser facilmente auferido. Supondo, então, uma decisão tomada em um *setting* alocativo: se a passagem para um estado x produz excedente com relação ao estado y , o problema seguinte é determinar a distribuição do *surplus* entre os indivíduos envolvidos na decisão. Justifica-se daí a citação apresentada no início desta seção – ser o problema de decisão coletiva que se reflete na função de custos de tomada de decisão reduzido a um problema de distribuição do excedente. O indivíduo maximizador de utilidade, no intuito de capturar para si todo o excedente, opta por comportar-se estrategicamente, implicando daí que tende a esconder sua preferência mostrando-se menos interessado no acordo do que de fato está (comportamento estratégico). Em outras palavras, sua estratégia é tentar vender sua adesão a um preço mais alto. Um campo de barganha é desenvolvido na tentativa de alcançar o acordo, dada a regra comportamental de maximização de utilidade individual. Por esta razão, a barganha configura-se em um

problema que é, *au grand complet*, distributivo, afirmação esta explicitada na citação que introduz esta seção²⁰⁷.

Na tentativa de explorar as implicações oriundas do estabelecimento de um campo de barganha três modelos são reconstruídos na seção subsequente. Seu principal parâmetro é operar em *settings* puramente distributivos, focalizando diferentes distribuições de dois bens, com quantidades fixas, entre os indivíduos. Essas distribuições são avaliadas individualmente como melhores ou piores em termos de curvas de indiferenças. O campo de barganha é limitado pela curva de indiferença que cada indivíduo se encontra antes de começada a troca entre esses dois bens. (Aqui as distribuições serão alteradas por meio de trocas, assumindo que cada indivíduo dispõe, inicialmente, quer dizer, antes da troca, de uma certa parcela desses bens consigo para que possa trocá-los.) Nesse caso, com base em sua preferência, e mantendo-se constante a quantidade total dos dois bens, mas variando o modo como eles são distribuído, algumas dessas distribuições possíveis de ser auferidas pela troca são superiores para cada indivíduo.

As distribuições preferidas são aquelas que permitem ao indivíduo passar de uma curva de indiferença para outra superior a primeira, mas mantendo fixa a quantidade total dos dois bens, apenas alterando sua distribuição entre os indivíduos por meio das trocas entre eles. A solução ótima para um indivíduo é aquela em que ele toma para si todas as vantagens do ganho da troca, *i.e.*, a melhor distribuição para ele, sob o limite da curva de indiferença que o outro se encontra, uma vez que ninguém entra na troca para ter piorada sua posição inicial, passando para uma curva de indiferença menos preferida. Para cada um dos indivíduos vale essa mesma afirmação.

O campo de barganha é uma distribuição intermediária, na qual cada um dos indivíduos possa auferir algum ganho de trocar esses bens de quantidades fixas. Soluções ótimas, que não são necessariamente soluções nas quais os ganhos para cada uma das partes são iguais, mas aquelas que permitem ao indivíduo atingir, tanto quanto ele conseguir do processo de barganha, uma curva de indiferença superior. À medida que trocas vão sendo empreendidas, o campo de barganha é paulatinamente reduzido, até chegar a uma posição de equilíbrio final, na qual o campo de barganha não mais existe. Nessa posição, localizada no *locus de contrato* a distribuição é tal que a taxa marginal de

²⁰⁷ O consenso é útil na revelação de estados (estados estes produzidos por decisões) que satisfazem o critério de Pareto. É aplicado, portanto, para resolver problemas alocacionais. A barganha surge como um problema de distribuição, no caso, de como distribuir o *payoff* excedente do novo estado entre os indivíduos.

substituição entre os dois bens são equiparadas para cada um dos indivíduos envolvidos na barganha²⁰⁸.

OS CUSTOS COM BARGANHA EM DIVERSOS *SETTINGS* DE DECISÃO

PRIMEIRO MODELO DE TROCA – TROCAS BILATERAIS: BARGANHA SIMPLES²⁰⁹

Fixado o *payoff* a ser auferido da aprovação da decisão, considera-se o campo de trocas factível entre duas partes, trocas estas que configurarão um jogo de soma constante, *i.e.*, um em que as trocas alteram apenas a distribuição relativa do *payoff*. Restrita a dois indivíduos, e sendo a anuência de ambos crucial na obtenção do acordo, instaura-se o campo de barganha, cada um tencionando aumentar o preço de seu voto com relação ao do outro. Nesse modelo de troca bilateral os indivíduos negociam entre si até que uma alternativa dentro do *locus do contrato* seja alcançada. Apesar de o resultado ótimo ser logrado nesse modelo, o processo que leva a ele é dificultado e encarecido em função do incentivo que ambas as partes possuem para se comportar estrategicamente investindo recursos em barganha, uma vez que tanto um quanto outro podem influir nos termos do contrato, posto ser a anuência de cada um fundamental para fechar o acordo. Nesse modelo, o valor marginal da anuência de cada uma das partes é igual ao valor total obtido da troca, quer dizer, sem o consentimento de cada uma das partes, a decisão não é aprovada, e os proventos dela angariados são inteiramente desperdiçados. Vultuosos custos procedurais são deduzidos serem produzidos neste modelo.

SEGUNDO MODELO DE TROCA – TROCAS MULTILATERAIS/ DESCENTRALIZADAS O MODELO DE MERCADO PERFEITO

Na economia de mercado, supondo a condição de competição perfeita, tomam lugar decisões multilaterais, descentralizadas, *i.e.*, em que muitos indivíduos estão

²⁰⁸ No *locus de contrato* figuram as alternativas (distribuições) nas quais não há como melhorar a posição de um indivíduo sem piorar a de outro, *i.e.*, ali residem as alternativas ótimo-de-Pareto. Nesses casos, segundo os dois teóricos:

'neither party to the bargain will have an incentive to propose further exchange. All gains from trade are secured once the contract locus is attained' ([1962] 1971, p. 104).

Ainda, alcançar o *locus de contrato* depende, segundo Buchanan e Tullock, dos indivíduos: (i) serem racionais; (ii) fazerem estimativas relativamente acertadas das preferências uns dos outros.

²⁰⁹ Introduzi algumas alterações nesse modelo de barganha simples de Buchanan e Tullock, em especial, em vez de trabalhar com o diagrama de Edgeworth envolvendo a troca entre dois bens por dois indivíduos, adoto um método de voto. As conclusões, contudo, são mesmas que seriam derivadas daquele modelo.

envolvidos. Muitas alianças alternativas estão abertas às partes contratantes, *i.e.*, trocas podem ser empreendidas entre os indivíduos x e y ou entre x e z e entre y e w , entre z e w , ou x e w ou y e z , *etc.* Sendo descentralizadas e envolvendo um amplo número de possíveis contratantes, as decisões são tomadas segundo as leis impessoais do mercado, sendo os termos do contrato definidos por essas leis, em vez de serem influenciados da parte das entidades contratantes. Ou seja, se um indivíduo x pretende influir nos termos do contrato para tentar obter ganhos diferenciais para si, o outro indivíduo tem a opção de abandoná-lo e buscar outro parceiro para estabelecer o contrato.

A característica central é que aqui existem alternativas. E essas alternativas em termos de possíveis contratantes decorre do fato das trocas aqui trabalhadas se darem entre bens divisíveis. Assim, em razão da disponibilidade de alternativas, é implicado deste modelo que o valor do consentimento do indivíduo difere do valor total da troca, *i.e.*, o valor da anuência individual é marginal porque o preço de sua aceitação é reduzido. Por conseguinte, tanto quanto o modelo anterior, um resultado ótimo situado no *locus de contrato* é obtido, mas diferente daquele, temos aqui a *débâcle* dos custos procedurais, em função, fundamentalmente, do campo de alternativas que se descortina para o indivíduo, e da má economia que consiste no investimento com barganha.

A despeito da superioridade deste último, dentre esses dois modelos, aquele que mais se assemelha às trocas engendradas no processo político é o primeiro deles, o modelo de troca bilateral. O que impede a instituição de um modelo de trocas do segundo tipo, uma vez ser ele mais eficiente em termos da minimização de custos procedurais, *i.e.*, custos com barganha? O processo político não funciona como a economia de mercado posto que política e economia são produtoras de bens de naturezas diversas. A economia de mercado envolve trocas entre bens divisíveis. O Estado, de outra via, é produtor de bens não-divisíveis. E, ainda que o Estado produza bens divisíveis, não há alternativas em termos de contratantes, salvo o caso do indivíduo poder migrar de um Estado para outro. Desconsiderando a possibilidade de migração, torna-se difícil implementar trocas descentralizadas. De qualquer modo, em razão dessa dificuldade, o processo político será representado estendendo o modelo de barganha simples para toda uma coletividade.

GENERALIZAÇÃO DO PRIMEIRO MODELO – BARGANHA DE MÚLTIPLAS PARTES

Desta feita, ao tomar parte de uma coletividade, o indivíduo depara-se com uma situação na qual alternativas não estão facilmente disponíveis para ele, desconsiderando

o caso da possibilidade de migração. Salvo nesse caso, e supondo que a unanimidade opera como regra de decisão coletiva, a anuência de cada indivíduo aos termos do contrato torna-se prioritária para que este seja aprovado. Sob esta perspectiva, quando o modelo de troca é centralizado e passa a abranger mais e mais indivíduos, custos procedurais tornar-se-ão críticos. A anuência de cada uma das partes é requerida para a obtenção do acordo, o que implica: (i) que o valor da aceitação de cada indivíduo é igual ao valor total dos frutos obtidos da decisão; (ii) e que, portanto, existe incentivo para que o indivíduo se comporte estrategicamente, o que leva à instauração de um campo de barganha. A coletivização de uma atividade sob essas condições, a despeito de ser uma possibilidade teórica na abordagem buchano-tullockiana, parece ser inviável pragmaticamente, dados esses custos com barganha. Como é possível, então, limitar os custos supostos serem produzidos, dadas essas circunstâncias? Uma solução possível é apresentada em um novo modelo.

TERCEIRO MODELO DE TROCA – BARGANHA DE MÚLTIPLAS PARTES DENTRO DE UM GRUPO TOTAL DE TAMANHO FIXO

A instituição requerida aqui é a derrogação da unanimidade suposta ser necessária na aprovação de decisões. Ou seja, nesse modelo as decisões passam ser tomadas com base em regras não totalmente inclusivas. Ao tornar-se dispensável para a obtenção do acordo, *i.e.*, uma vez que outros indivíduos podem ser cooptados alternativamente para participar da coalizão decisiva, o indivíduo tenderá a investir menos recursos em comportamento estratégico. O campo de barganha é, assim, restringido. Não que regras menos inclusivas possam desestimular totalmente a adoção de comportamento estratégico, mas este se mantém operante apenas até o ponto de se formar a coalizão decisiva. De todo modo, investir em barganha passa a ser uma estratégia menos vantajosa sob tais regras do que quando impera a unanimidade, para a qual a anuência de todas as partes é crucial²¹⁰. De sorte que o valor marginal do voto de cada indivíduo passa a ter um preço menor do que o valor total obtido da decisão. Cito os dois teóricos:

²¹⁰ Nessa perspectiva, do ponto de vista do *produto* que permite auferir das decisões coletivas, a unanimidade permite internalizar todas as externalidades pesquisando por alternativas Pareto-Superior e funcionando, assim, como um sucedâneo do mercado. Por outro lado, do ponto de vista do *processo*, são regras menos inclusivas que simulam o funcionamento do mercado, uma vez que derrogam o monopólio que cada indivíduo dispõe sobre seu voto permitindo a formação de consorciações alternativas.

'In a real sense, the introduction of less-than-unanimity rules creates or produces effective alternatives for the collective-choice process, alternatives which prevent decision-making costs from reaching prohibitive heights' ([1962] 1971, p. 107-8).

Busca-se, assim, reproduzir as condições da economia de mercado, criando alternativas para que acordos sejam viabilizados. Desta forma, os custos da tomada de decisão são trazidos para proporções administráveis, ainda que estes não sejam totalmente zerados.

Uma última consideração: na ótica que contrapõe processo e produto, temos que, se do ponto de vista do produto a barganha produz resultados ótimos, alcançando pontos de equilíbrio que são *locus de contrato*, sob a perspectiva do processo envolvido na tomada de decisão, pode vir a engendrar custos (deseconomias), dado o sobre-investimento dos indivíduos em comportamento estratégico. Discriminar o limiar a partir do qual o investimento incremental em barganha torna-se contraproducente é conhecido apenas *ex post facto*. Impossibilitado de identificar *ex ante* os ganhos que pode angariar com a barganha, ou alternativamente, os custos que sua desistência em barganhar pode incorrer, o indivíduo tenderá a investir recursos nela para além do recomendável, onerando os custos envolvidos na obtenção do acordo (custos procedurais). A estratégia de adotar regras menos inclusivas visa, justamente, minimizar esses custos.

2ª. TAXONOMIA DAS ATIVIDADES HUMANAS – SEGUNDO O FRAME DAS REGRAS DE DECISÃO COLETIVA

Explicitada a metodologia de custo como diretriz na análise comparativa das regras de decisão coletiva, duas categorias de atividades podem ser divisadas conforme os pesos que atribuem às duas funções de custos, custos externos engendrados de decisões adversas sob regras não totalmente inclusivas e custos de tomada de decisão (custos procedurais). Lembremo-nos que uma categorização (taxonomia) das atividades havia sido já esboçada anteriormente, aquela feita segundo o *frame* das organizações, e que discriminava seis categorias de atividades conforme a ordenação de seus custos totais sob os três modelos de organização. O que se propõe aqui é uma classificação projetada de modo diverso. O que temos aqui é uma outra taxonomia, dito de modo diverso, uma maneira diferente de distinguir as atividades. Vejamos.

Sob a perspectiva das duas funções de custos para comparar as regras de decisão coletiva, duas categorias são distinguidas. Essas categorias discriminam dois domínios

de atividades potenciais para a coletivização²¹¹. Aquilo que caracteriza cada uma das categorias aqui apresentadas são os diferentes pesos imputados às duas funções de custos. Por esta razão, regras mais ou menos inclusivas são prescritas para operar em cada uma delas (as categorias). (1) Na primeira categoria situam-se as atividades envolvendo a reorganização da estrutura de direitos humanos e de propriedade definida previamente no modelo de coletivização mínima (modelo este designado pelos dois teóricos como *laissez faire*)²¹².

Em função da gravidade relativa dessas atividades, e, principalmente dos custos que podem advir por sobre o indivíduo quando são aprovadas decisões adversas que confiscam seus direitos previamente instituídos, a função de custos externos tende a ser sobrepesada com relação à função de custos da decisão. Por causa dessa assimetria, as duas funções são avaliadas em separado, enfatizando-se os custos externos e desprezando-se, em grande medida, os custos da decisão (ver fig. 1 no final desta seção). Para estas atividades a preferência do indivíduo é por sua coletivização presidida por regras mais inclusivas que diminuem os riscos do confisco, independente do montante do custo de decisão, quer dizer, os custos procedurais, daí implicados.

Nessa linha, quanto maior a importância econômica da atividade para o indivíduo, maior a necessidade de serem adotadas regras mais inclusivas, principalmente quando esta atividade envolve, de algum modo, a propriedade privada²¹³. No contrapé, sob regras menos inclusivas é preferível manter essa atividade sob domínio privado à organizá-la coletivamente. Desta análise conclui-se que a regra de decisão coletiva é crucial na determinação da organização mais eficiente para as atividades desta categoria. A direção da preferência do indivíduo é justificada por Buchanan e Tullock:

‘The primary point to be illustrated is that when significant damage may be imposed on the individual, he will not find it advantageous to agree to any decision-making rule other than one which will approach the results of the unanimity rule in its actual operation’ ([1962] 1971, p. 74).

(2) Uma outra categoria trata da maioria das atividades comumente desempenhada pelo governo, *v.g.*, polícia, educação. Aqui, custos externos são sentidos menos

²¹¹ Lembremo-nos que na primeira taxonomia de atividades construída por Buchanan e Tullock, aquela baseada nos modelos de organização de uma atividade, todas as três organizações eram consideradas: (i) organização privada; (ii) organização voluntária; (iii) organização coletiva. Aqui, apenas atividades potencialmente coletizáveis são abordadas.

²¹² Lembrando que, em Buchanan e Tullock, direitos são convenções sociais auferidas em um primeiro acordo entre os indivíduos.

dramaticamente. Por esta razão, interessa conhecer os custos totais, custos externos *mais* custos de decisão, para se tomar uma decisão quanto à melhor regra para gerir essas atividades (fig. 2). Nessa categoria, supõe-se que as duas dimensões de custos concernentes às regras, custos externos e de decisão, são pesados menos assimetricamente e avaliados conjuntamente. Dito de outro modo, esses custos são somados, em vez de se considerar apenas um deles de modo independente do outro, como acontece na categoria anterior. Sendo somados fornecem um índice único de custos.

Contudo, a despeito do peso ser relativamente idêntico para as duas funções de custos, há que se ressaltar que *dependendo da atividade* nesta categoria, uma regra de decisão distinta em termos de maior ou menor inclusividade pode ser selecionada em função de sua capacidade para minimizar custos. (Ou seja, quer-se dizer aqui que ainda nesta segunda categoria a escolha da regra é contingente à atividade para a qual ela se destina.) De qualquer modo, nesta segunda categoria, e diferente da primeira, regras menos inclusivas tendem a ser escolhidas (a este respeito comparar nos dois gráficos a seguir a posição assumida pela coalizão K requerida para aprovar uma decisão, dado o número total de indivíduos N e dados os custos externos mensurados no eixo y – K está muito mais distante de N na segunda figura do que na primeira).

Fig. 1 - Primeira Categoria de Atividades

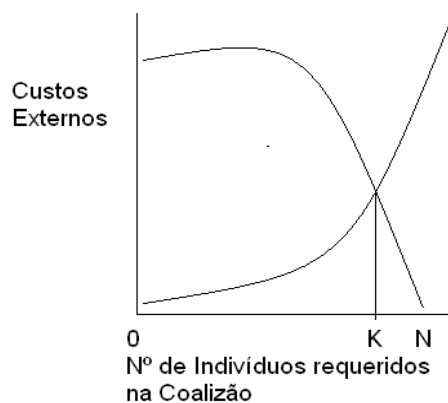
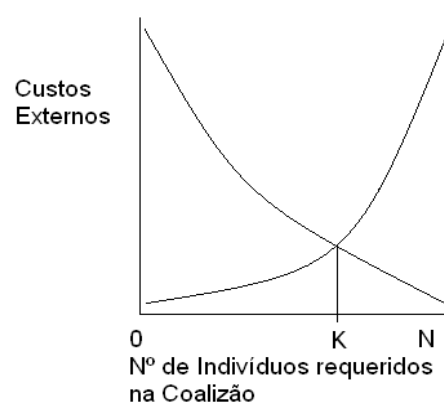


Fig. 2 - Segunda Categoria de Atividades



REGRAS MAIS E MENOS EFICIENTES E A ESCOLHA CONTINGENTE

Considerando-se os custos externos gerados de uma atividade cujas ações individuais são interdependentes, sua coletivização pode ser recomendada sob determinadas regras de decisão coletiva, mas não sobre todas. Sendo assim, é suposto que sempre haverá,

²¹³ Convém ressaltar que esta não é, de modo algum, uma afirmação isenta.

dentre o conjunto total de regras, *i.e.*, as regras que vão da unanimidade à regra totalmente não-inclusiva, dois subconjuntos de regras: (i) aquele subconjunto cujos custos totais são menores do que as externalidades produzidas se a atividade for mantida sob domínio privado, sendo a coletivização recomendada sob essas regras; (ii) outro subconjunto no qual os custos totais são superiores às externalidades da ação privada, de modo que a coletivização da atividade sob qualquer uma dessas regras, aumenta os custos totais de gerir a atividade, tornando esta forma de organização contra-indicada.

Ou seja, se adotada uma regra do primeiro subconjunto, regras eficientes, os custos da atividade são minimizados. No segundo caso, custos são maximizados com a coletivização em relação aqueles produzidos se a atividade é mantida sob domínio privado. De qualquer modo, sempre haverá, dentre as regras do primeiro subconjunto, uma que é mais eficiente do que as demais no sentido de minimizar custos para aquela atividade. Esta deve ser a regra adotada especificamente nesta atividade. Sobre sua visão contingencial da escolha de regras de decisão coletiva, Buchanan e Tullock afirmam:

'much state action, which could be rationally supported under some decision-making rules, cannot be rationally supported under all decision-making rules' ([1962] 1971, p. 83). Grifos dos autores.

AS REGRAS E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Além das duas funções de custos acima arroladas no sentido de escolher a regra de decisão coletiva a ser adotada para uma atividade, é suposto que um outro componente influi na seleção da regra. Trata-se da estrutura institucional sob a qual opera a regra. Dois modelos de estruturas institucionais são formulados por Buchanan e Tullock: (i) legislação geral; (ii) legislação discriminatória. No primeiro modelo, supõe-se uma estrutura institucional envolvendo regras de aplicação geral. No segundo modelo, temos regras discriminatórias, que tendem a distribuir custos e/ ou benefícios para os indivíduos de maneira desigual. Segundo os dois teóricos, o primeiro modelo configura-se na estrutura institucional ideal, diminuindo os custos que decisões adversas poderiam gerar para a(s) coalizão(ões) perdedora(s). Nesse caso, em função do enquadre institucional evitar vieses, *viz.*, perdas relevantes para grupos minoritários, não há necessidade da regra de decisão operante sob esta estrutura ser tão inclusiva.

Quando legislações suportam regras discriminatórias, os custos com decisões adversas tendem a se agravar. Nesses casos, regras de decisão coletiva mais inclusivas são

recomendáveis. Portanto, a regra não é o único elemento importante nesta análise – a estrutura institucional tem muito a fazer no sentido de minimizar custos procedurais da tomada de decisão coletiva – e toda reforma institucional empreendida com vistas a tornar as regras legislativas menos discriminatórias, possibilita cortar custos advindos de decisões adversas e viabiliza a adoção de regras menos inclusivas. Por esta razão, faz parte dos mecanismos de solução de problemas do programa da *Public Choice* a consideração de estruturas institucionais no sentido de minimizar custos, tanto aqueles advindos de decisões adversas, no caso, introduzindo legislações não-discriminatórias, quanto os custos relativos à tomada de decisão, com a possibilidade de adotar regras de decisão menos inclusivas. Estas estratégias são, ambas, escolhas entre restrições, no caso, restrições institucionais. Para Voigt essas escolhas são:

‘the subject matter of constitutional economics’ (1997, p. 12)

TAMANHO DO GRUPO E CUSTOS DE TOMADA DE DECISÃO

Com relação aos custos de tomada de decisão, estes variam, ainda, em função do tamanho do grupo: *sob a mesma regra de decisão coletiva*, mas variando o tamanho total do grupo, os custos podem ser maiores ou menores, pois o número de indivíduos requerido na coalizão decisiva aumenta em função do tamanho total do grupo. Na tentativa de minimizar esses custos, os dois teóricos adotam a seguinte estratégia:

‘to organize collective activity in the smallest units consistent with the extent of the externality that the collectivization is designed to eliminate’ ([1962] 1971, p. 112).

A definição dessas unidades figura como uma terceira decisão a ser tomada no nível constitucional.

ESCOLHA CONSTITUCIONAL (3): TAMANHO DA JURISDIÇÃO

DIRETRIZES METODOLÓGICAS PARA A ESCOLHA DO TAMANHO DA JURISDIÇÃO

Este é o terceiro tipo de escolha requerida do indivíduo no nível constitucional. A despeito da relevância maior imputada à escolha das regras de decisão, e, depois desta ao modelo de organização da atividade, o tamanho da jurisdição mostra sua importância no que tange à possibilidade de reduzir custos, principalmente custos procedurais, mensurados pela função de custos da tomada de decisão. Assumindo que o tamanho da coletividade condiciona a eficiência das regras, de modo que em grandes coletividades

os custos da tomada de decisão tendem a ser maiores do que em coletividades menores dado uma mesma regra, a coletivização pode aumentar sua eficiência diminuindo o tamanho da unidade coletiva no sentido de abranger prioritariamente os grupos vitimados pela externalidade cujos custos a coletivização pretende reduzir. Tal proposta é perfeitamente consistente com a consideração assumida pelos dois teóricos de que externalidades são distribuídas assimetricamente entre os membros da coletividade.

Nessa escolha compara-se os custos de decisão adicionais que o aumento da jurisdição incorre contra os custos externos que permaneceriam se a jurisdição ficasse restrita a uma unidade menor. Por exemplo, os custos incrementais de tomada de decisão de se passar a atividade de manutenção das rodovias para o nível federal contra os custos externos remanescentes de mantê-la sob ação estadual. Assim, quando os custos externos são maiores do que os custos de tomada de decisão adicionais de aumentar o tamanho da jurisdição que cuida da manutenção das rodovias, opta-se por federalizá-la, aumentando-lhe o tamanho. De outro modo, se os custos externos são inferiores aos custos de decisão que seriam gerados de federalizar a manutenção das rodovias, mantê-la sob ação estadual permaneceria sendo a decisão mais racional²¹⁴.

Ainda, ao criar diferentes unidades de jurisdições para reger uma mesma atividade, *v.g.*, a manutenção de rodovias, cada uma mantida pela jurisdição estadual em que se encontra inserida, torna a decisão do indivíduo descentralizada, *i.e.*, ele pode optar por uma ou outra jurisdição, quer dizer, pode escolher morar em um ou outro estado. Esta característica torna a decisão coletiva semelhante à decisão de mercado, posto que são criadas para o indivíduo alternativas de escolha²¹⁵. Se ele prefere a gestão privada das rodovias por meio de concessões fornecidas pelo estado, que inclui pedágios, um custo, mas estradas mais bem cuidadas, que é um benefício, opta por São Paulo, se prefere a

²¹⁴ Esta decisão foi tomada com relação a que unidade de jurisdição deveria administrar a construção e manutenção das linhas de metrô de São Paulo. Inicialmente, esta atividade foi mantida sob a jurisdição municipal. Posteriormente foi encampada pela jurisdição estadual. A discussão ainda não gerou um consenso, como notifica Izidoro:

‘O debate sobre a participação da prefeitura no Metrô é freqüente, até porque ela construiu a rede nos anos 70, passando-a ao Estado depois da constatação de que seus recursos eram insuficientes’ (Folha de S. Paulo, Cotidiano: *Análise: Auto custo limita outras ações*, A. Izidoro, 22 de novembro de 2004, p. C-1).

Dada a última eleição municipal em S. Paulo (2004), a direção deste debate deve seguir o caminho inverso, propondo a compra, por parte do município, de parte das ações do metrô, no sentido de aumentar o número de obras. O Fura-Fila (ônibus), em contrapartida, segue a direção inversa, e deve ser passado para o governo estadual, este último com maior capacidade para investir na obra.

²¹⁵ Daí podemos inferir que Buchanan e Tullock são adeptos do federalismo.

gestão estadual das rodovias mantidas pelo governo do Estado, sem pedágios e com péssima manutenção das rodovias, opta por uma outra unidade federativa.

Os custos externos, nesses casos, são declinados, pois o indivíduo tem a opção de migrar para outra unidade federativa, se o custo da migração for menor do que aquele produzido por decisões adversas. Este *design* institucional envolvendo a descentralização da atividade em jurisdições alternativas também minimiza custos de decisão, pois o indivíduo pode perder menos tempo para tentar convencer os outros em favor de seu projeto se puder migrar para uma outra jurisdição com projetos mais compatíveis com suas preferências, quer dizer, se dispor de alternativas²¹⁶. Afirmam Buchanan e Tullock:

‘The decentralization of collective activity allows both of the basic costs functions to be reduced; in effect, it introduces elements into the political process that are not unlike those found in the operating of competitive markets’ ([1962] 1971, p. 114).

Nesse contexto, grandes jurisdições, como a federalização de uma atividade, em contrapartida, passam a ser justificadas somente nos casos em que as externalidades nela envolvida superam os custos de decisão de ampliar o tamanho de sua unidade gestora.

QUESTÃO CULTURAL

Um último componente interfere nas duas funções de custos. Trata-se da homogeneidade de valores da sociedade para a qual a Constituição está sendo construída. Nesse caso, a postura de Buchanan e Tullock assemelham-se a da maioria dos teóricos constitucionalistas: o maior o consenso da sociedade em torno de certos valores básicos diminui o campo de conflitos e aumenta a possibilidade de se alcançar acordos. Em sociedades heterogêneas, principalmente naquelas em que subsistem clivagens sociais/ culturais intensas, como, por exemplo, católicos e protestantes na Irlanda, muçulmanos e indianos na Índia, o consenso dificilmente é alcançado. No primeiro caso, tanto custos externos quanto custos de decisão são menores: não há necessidade da regra ser tão inclusiva porque decisões adversas não são sentidas tão

²¹⁶ Um contra-argumento a essa recomendação implicada da obra de Buchanan e Tullock no sentido de manter a jurisdição em seu tamanho mínimo pode ser levantado dos efeitos deletérios que a guerra fiscal produz no Brasil. Aqui, cada estado tem autonomia para definir sua política de incentivo fiscal, o que parece estar produzindo uma série de deseconomias para a sociedade como um todo.

duramente, mas, de qualquer forma, se a regra for mais inclusiva, os custos de decisão serão menos intensos porque o acordo pode mais facilmente ser obtido.

No contrapé, quando clivagens sociais importantes subsistem em uma sociedade, a regra deve ser mais inclusiva, posto que os custos externos oriundos da decisão coletiva são sentidos mais fortemente, indicando que esses custos são maiores aqui do que em sociedades mais homogêneas. Mas os custos da decisão tendem a ser ainda maiores porque o consenso implica em um processo trabalhoso em sociedades divididas. Em função do avultamento nas duas funções de custos, muito mais atividades devem ser mantidas sob domínio privado quando clivagens marcantes estão presentes na sociedade, prescrevem os dois teóricos do *The Calculus*. (Curiosamente esta conclusão institucional normativa opõe-se frontalmente aos dados empíricos: comumente em sociedades nas quais subsistem grupos monolíticos, como é o caso dos grupos nuçulmanos sunita, xiita e curdista no Iraque, é que encontramos governos totalitários, que mantêm poucas atividades sob o domínio privado.)

1.3.MÉTODO DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

Na subdivisão da metodologia, o método de solução de problemas é o nível dentro do qual a teoria é disponibilizada para resolver problemas tanto teóricos quanto empíricos. Uma série desses problemas serão apresentados a seguir. O objetivo é não apenas indicar que o enquadre teórico proposto no *The Calculus* dispõe de instrumentos poderosos para solucioná-los, como mostrar que esta abordagem explica muitos dos fatos empíricos encontrados nas modernas democracias. Desta forma, sua teoria é, também, empiricamente confirmada por tais fatos.

PROBLEMA 1: O ESTADO COMO TECNOLOGIA/ MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

‘Buchanan e outros economistas de sua corrente interpretam o problema das instituições extra-econômicas em oposição a Veblen, bem no espírito do totalitarismo econômico; formas jurídicas, tradições, regras, visões de mundo não são consideradas como neutras em sua relação mútua com a economia capitalista, mas sim de forma normativa, para saber se dão rédea solta ao “homo oeconomicus” ou não. Em outras palavras, a consideração de formas de agir extra-econômicas serve exclusivamente ao propósito de definir pressupostos institucionais ótimos para a liberdade total do mercado’ (R. Kurz).

Uma vez reconstruídos na ontologia os preâmbulos que delineiam o indivíduo como entidade inexpugnável da decisão, ainda mesmo da decisão coletiva, e apontada ser sua motivação guiada unicamente por auto-interesse, o Estado é interpretado na proposta buchano-tulloockiana do *The Calculus* como um constructo ou artifício humano, um instrumento forjado por indivíduos no intuito de lograr, com maior eficiência, esses interesses particulares, qualificados em termos de posições economicamente mensuráveis²¹⁷. Portanto, o Estado é definido como um mecanismo de solução de problemas, no caso, problemas relativos à satisfação de interesses individuais.

Assim qualificado, é função do Estado operar como um alocador eficiente de recursos, que significa sua capacidade de fazer do jogo político um jogo de soma positiva. A democracia é assumida como um processo ou trajetória que leva a sociedade em direção à superfície de otimalidade paretiana. Ainda, ao assumir essa perspectiva, os teóricos procuram se esquivar de outras concepções de Estado: (i) a concepção orgânica; (ii) a concepção econômica de dominância de classe; (iii) a concepção dahlsiana de que a ação política visa maximizar poder, construída em analogia à economia, que trabalha com maximização de utilidade.

Quanto à primeira, desenvolvida por teóricos do idealismo alemão, e amplamente conhecida na teoria política, Buchanan e Tullock pretendem abster-se do pressuposto adotado por ela, que atribui existência a uma entidade supra-individual para além dos indivíduos e com interesses diferentes desses últimos. Para eles, no contrapé do organicismo, reside sua própria versão que confere base material unicamente aos indivíduos. No *The Calculus* são ab-rogadas, também, as perspectivas marxista da política interpretada como luta de classes e aquela de Dahl que identifica ação política à maximização de poder. Segundo Buchanan e Tullock a abordagem marxista é, como a deles, uma abordagem econômica.

Nesse caso, contudo, a luta de classes implica em um jogo de soma zero, no qual o que uma classe granjeia é exatamente aquilo da qual outra é despojada. Igualmente, a proposta dahlsiana opera sobre a mesma lógica de política como um jogo de soma zero, sendo o poder obtido por um grupo justamente aquele que é subtraído de outro. Para Buchanan e Tullock, de outro modo, os recursos econômicos são um fim em si mesmos, não um meio para obtenção de poder. Interpretados desse modo, e assumindo ser o Estado um mecanismo para sua auferição, a política pode ser representada pelos dois

²¹⁷ Por essa razão, a reconstrução do modelo de Estado é incluída no método de

teóricos de Virgínia como um jogo de soma positiva²¹⁸. Convém atentar, contudo, sobre esta visão, que ela implica no imperialismo econômico, posto que toma a política instrumentalmente com relação a valores econômicos.

Rejeitadas essas concepções, em especial as coletivistas, reitera-se o individualismo metodológico. Neste, a base material do Estado são os indivíduos, sendo seus interesses os únicos que contam no processo político. E, ainda, dado que os indivíduos pautam suas ações unicamente em interesses particulares, nunca na suposta e abstrata noção de interesse coletivo, o Estado é tomado como um artifício ou *máquina*, adotando a terminologia dos teóricos, envolvendo processos que devem transformar *inputs*, quer dizer, interesses individuais, em decisões coletivas que possibilitam sua promoção, assumindo essas decisões como seu *output*. (As decisões coletivas podem ser agora melhor qualificadas em termos de decisões quanto à alocação/ distribuição de recursos. Desta forma, regras de decisão coletiva são regras de alocação/ distribuição de recursos.) Tullock comenta acerca da posição de Buchanan, a qual ratifica:

‘Buchanan demonstrated that the State must be considered as merely a device, not an end in itself. A State, qua State, does not have either preferences or aversions and can feel no pleasure or pain’ ([1962] 1971, p. 27).

O Estado, nessa perspectiva, caracteriza-se como o instrumento organizador da interação entre os indivíduos, viabilizando sua cooperação. Para tanto, deve buscar pela internalização de externalidades, *i.e.*, pela minimização de custos de interdependência para cada indivíduo^{219, 220}. Ou seja, por meio do Estado deve ser possível que os

construção, e não na ontologia.

²¹⁸ Se definida a política em termos de poder, e uma vez que tal conceito é dificilmente quantificável, trocas tornam-se difíceis tomarem lugar no *setting* político, inviabilizando a adoção do instrumental econômico nessa área. (De qualquer modo, trocas são impossíveis em um *setting* no qual a vantagem de um configura-se na desvantagem de outro, como é o caso da visão de política como poder.) Definida em termos de obtenção de recursos econômicos (maximização de interesse privado, identificado à posição econômica), muito mais facilmente quantificável, a política torna-se um ambiente propício para que trocas tomem lugar. E ainda, uma vez que as trocas permitem a obtenção de vantagem com relação ao *status quo* do indivíduo, então, o jogo político pode ser identificado a um jogo cooperativo, de soma positiva. É Buchanan quem comenta:

‘to the economist such a question is empty because “will” is meaningless unless specified more carefully. If it is defined as some maximum advantage from trade, the answer to the question must normally be that neither the “will” of the buyer or the seller prevails, although trade is observed to take place. On the other hand, if the term is defined as some improvement over an initial before-trade position, the answer must be that both the “will” of the buyer and of the seller prevail as a result of free exchange’ ([1962] 1971, p. 322).

²¹⁹ Buchanan e Tullock comentam:

indivíduos maximizem suas utilidades minimizando as externalidades negativas que são descontadas do montante de utilidade de cada indivíduo. O cumprimento desta função por parte do Estado exige a disponibilização de mecanismos – barreiras ou restrições institucionais – que minimizem os efeitos das externalidades negativas. Esses mecanismos devem constar na Constituição. Segundo Boucher e Kelly (1994), Buchanan partilha, então, da tradição contratualista moral moderna, junto com Harsanyi, Mackie e Gauthier, que implica a emergência de normas a partir do cálculo de indivíduos auto-interessados. Essas normas são restrições ao comportamento dos indivíduos. (Ou seja, instituições são modeladas como restrições a funções utilidades individuais.) É Buchanan quem comenta:

‘Rules have as their primary function the imposition of limits or constraints on actions that might be taken’ (2003, p. 7).

É principalmente sob a prerrogativa de minimizar externalidades para cada indivíduo, ou equivalentemente, promover ganhos, que se atribui ao Estado uma função alocativa, *i.e.*, uma função de produzir estados sociais eficientes – Pareto-superior e ótimo-de-Pareto. Sobre o Estado, afirma Buchanan:

‘The state is necessarily an artifact, an instrument that has evolved, or is designed, for the purpose of meeting individual needs that cannot be readily satisfied under alternative arrangements. In this sense, the great game of politics must be positive-sum’ (1991, p. 45).

Tendo estabelecido a função central do Estado, podemos, então, caracterizá-lo mais minuciosamente como o conjunto das instituições que delimitam uma nação. A instituição específica analisada em maior extensão no *The Calculus* são as regras de decisão coletiva. (Na obra *The Limits of Liberty*, as restrições não são incorporadas exclusivamente nas regras de decisão coletiva, mas estão presentificadas, também, no conjunto total de leis formais de uma sociedade, leis essas que visam coordenar a interação entre os indivíduos²²¹.) Apesar de funcionar como um sistema de regras invocadas como restrições ao comportamento maximizador no sentido de minimizar

‘collective action must be advantageous to all parties’ ([1962] 1971, p. 24).

A perspectiva do Estado como fornecedor de recursos econômicos para os indivíduos, e não como instituição de coação foi defendida igualmente por Duguit. E, por causa disso, Buchanan interpreta que também para Duguit, o jogo político configurava-se em um jogo cooperativo.

²²⁰ A possibilidade de ganhos mútuos advém das concepções de política e economia em termos de troca, antes que política como poder e economia como escassez.

²²¹ Uma das instituições analisadas nessa obra é o sistema penal.

externalidades, Buchanan e Tullock, acreditando que a possibilidade de restringir as paixões individuais é um recurso escasso, *i.e.*, pode ser feito apenas em uma pequena medida, procuram por *designs* institucionais eficientes, bem como outros mecanismos, *viz.*, a admissibilidade da troca, no caso da política, troca de votos (*logrolling*), dentro dos quais as regras restritivas permitam promover os objetivos privados, individuais, em vez de meramente coibi-los²²². Afirmam esses teóricos:

'An acceptable theory of collective choice can perhaps do something similar in pointing the way toward those rules for collective choice-making, the constitution, under which the activities of political tradesmen can be similarly reconciled with the interests of all members of the social group (...) institutions and legal constraints should be developed which will order the pursuit of private gain in such a way as to make it consistent with, rather than contrary to, the attainment of the objectives of the group as whole. (...) if it is possible to develop a theory of the political order (a theory of constitutions) which will point toward a further minimization of the scarce resources involved in the restraint of private interest, it is incumbent on the student of social processes to examine the results of models which do assume the pursuit of private interest' ([1962] 1971, p. 23-27).

Ou seja, nessa proposta, assume-se como dado que o indivíduo age no sentido de maximizar sua utilidade. Evita-se, contudo, por meio das restrições institucionais, que essa motivação maximizante incorra em externalidades para os demais indivíduos, evitando gerar resultados sub-ótimos por meio da promoção da coordenação de ações individuais interdependentes. Nessa perspectiva, cabe ressaltar que a aparente diferença

²²² Esta proposta assemelha-se de modo impressionante aquela de Kant. Cito este último: *'a liberdade civil hoje não pode mais ser desrespeitada sem que se sintam prejudicados todos os ofícios, principalmente o comércio, e sem que por meio disso também se sinta a diminuição das forças do Estado nas relações externas. Mas aos poucos esta liberdade se estende. Se se impede o cidadão de procurar seu bem-estar por todas as formas que lhe agradem, desde que possam coexistir com a liberdade dos outros, tolhe-se assim a vitalidade da atividade geral e com isso, de novo, as forças do todo. Por isso as restrições relativas à pessoa em sua conduta são paulatinamente retiradas e a liberdade universal de religião é concedida; e assim surge aos poucos, em meio a ilusões e quimeras inadvertidas, o Iluminismo (Aufklärung) como um grande bem que o gênero humano deve tirar mesmo dos propósitos de grandeza egoísta de seus chefes, ainda quando se tenham em mente suas próprias vantagens'* (1986, p. 20-1)

E sobre o modo como tal ideal é alcançado, comenta o filósofo de Königsberg:

'descobriremos um curso regular de aperfeiçoamento da Constituição política (Staatsverfassung) em nossa parte do mundo' (idem, p. 23).

encontrada no comportamento do indivíduo quando se move da esfera privada para a pública decorre não de uma mudança em sua escala de valores – de valores econômicos para políticos, uma vez que, como apresentado na ontologia, o *homo politicus* fica reduzido ao *oeconomicus* justificando apenas uma escala de valores operante – mas do conjunto de restrições as quais ele está submetido no âmbito público (*apud*. Buchanan e Tullock [1962] 1971, p. 21).

(Nesse sentido, e como será considerado mais à frente, as trocas figuram como mecanismo fundamental na garantia da cooperação entre os indivíduos minimizando as externalidades remanescentes das regras de decisão coletivas.) Mas as restrições institucionais não se limitam a modelar funções utilidades individuais. No caso da Constituição, o principal objetivo dessas restrições é fornecer o enquadre que limita o funcionamento das regras majoritárias. Nesse pormenor, a *Public Choice* se assemelha à *Social Choice*. No caso desta última, sua *Constituição* são as condições que modelam a função de bem-estar social²²³. Assim sendo, restrições institucionais: (i) modelam funções utilidade individuais; (ii) fornecem o enquadre para a operação de regras de decisão coletiva, principalmente evitando a exploração das minorias e o problema da tirania da maioria. Atesta Buchanan:

‘Less-than-unanimity rules, and even majority rules, may be allowed to operate over the decisions made through ordinary politics provided that there is generalized consensus on the “constitution”, on the inclusive set of framework rules that place boundaries on what ordinary politics can and cannot do. In this fashion, the analysis in The Calculus of Consent made it possible to incorporate the Wicksellian reform thrust toward qualified or super majorities into politics at the level of constitutional rules, while allowing for ordinary majority –voting rules within constitutional limits’ (2003, p. 5)

PROBLEMA 2: A APPROACH CONTRATUALISTA COMO RECURSO PARA ACESSAR REFORMAS CONSTITUCIONAIS

Esta seção configura-se em um refinamento da análise anterior e tem como intuito inserir o contratualismo no sistema do *The Calculus*, apontando para a real função que esta teoria exerce em sua estrutura. Pretende ainda reconstruir mais detalhadamente o

Desses trechos proponho como legítima a aproximação da perspectiva kantiana àquela adotada no constitucionalismo de Buchanan.

²²³ Ou ao menos deveriam modelá-la, se uma tal função fosse possível.

argumento que defende a unanimidade como regra de decisão para o nível constitucional. Ressalte-se, inicialmente, que a *approach* contratualista faz parte dos recursos metodológicos introduzidos pelos dois teóricos, servindo como ferramenta no método de construção da teoria apresentada no *The Calculus*. No apêndice escrito por Buchanan a esta obra, este indica dois usos possíveis da *approach* contratualista, optando por apenas um deles.

(1) O primeiro adota a teoria contratualista no intuito de justificar o governo, sendo de fundamental interesse a definição de sua origem. (2) O outro reside na adoção da teoria contratualista como recurso metodológico para promover reformas gradualistas nas instituições existentes, sem se importar com sua origem²²⁴. É nessa segunda linha que se enquadra a perspectiva contratualista do *The Calculus*. Para Buchanan, seguindo a crítica humeana, o contratualismo como meio para definir a origem do governo não é uma postura empiricamente defensável, posto que não podemos imaginar a possibilidade de um contrato sendo brindado em algum período remoto da existência humana. Portanto, o contratualismo é mais um recurso metodológico que uma abordagem ontológica para a *Public Choice*.

Ao contrário, afirma-nos o teórico, o advento do Estado pode muito bem ter sido fruto de um longo e quase irracional processo, e não de um processo racionalmente planejado. (Quer dizer, ainda que tenha sido dedutivamente derivado da interação dos indivíduos, não significa que Buchanan e Tullock pretendem atribuir realidade empírica ao contrato original.) Todavia, independente de sua origem, mudanças no contrato, no intuito de aperfeiçoá-lo podem ser prescritas a partir do *status quo* existente. Por essa razão, Buchanan situa as reformas projetadas no nível constitucional como feitas marginalmente a partir das instituições existentes, quaisquer que sejam elas. Afirma ele:

‘Discussion must be concentrated on the “margins” of variation in political institutions not on the “totality” of such institutions, and the relevant question becomes one of criteria through which the several possible marginal adjustments may be arrayed’ ([1962] 1971, p. 318-9)²²⁵.

²²⁴ Apenas na tradição individualista reformas institucionais podem ser defendidas, como sustenta Agassi (1960; 1975). Por outro lado, como o holismo, posição que segundo Agassi se opõe ao individualismo, Buchanan e Tullock aceitam que:

‘The social set-up influences and constrains the individual’s behaviour’ (Agassi, 1960, p. 244).

Essa é justamente a posição defendida na seção anterior.

²²⁵ Reformas institucionais elaboradas marginalmente e tendo como ponto de partida o *status quo* são também defendidas na perspectiva institucional incrementalista de Dahl e Lindblom (1953), Braybrooke e Lindblom ([1963] 1972) e Lindblom (1968).

Na seção precedente caracterizou-se o Estado em termos de um conjunto de regras procedurais que fornecem o enquadre para orientar a decisão coletiva ulterior, sendo essas regras instituídas a partir do cálculo individual submetido à unanimidade no nível constitucional. Todavia, uma vez formulada a Constituição, esta não é suposta ter sido dada em definitivo. A proposta apresentada pelos dois teóricos admite a possibilidade de que reformas constitucionais (contratuais) sejam acessadas²²⁶. É em função da possibilidade de aperfeiçoamento das regras ali instituídas, que Buchanan e Tullock definem sua abordagem como uma *approach* racionalista. (Convém lembrar que essa proposta de aperfeiçoamento da Constituição já fazia parte da abordagem kantiana.) Todavia, sustentam Buchanan e Tullock, as reformas constitucionais são legítimas exclusivamente quando não impostas, ou, dito de outro modo, quando satisfazem o pré-requisito de minimizar externalidades presentes no *status quo*. Somente nesse caso podemos dizer que as reformas são defensáveis.

Para tanto, contudo, a reforma exige uma norma ou regra de decisão no intuito de outorgar essas modificações. Aqui, uma vez mais, a unanimidade é a norma admitida. De sorte que a mesma regra adotada na feitura da Constituição, é novamente aceita como mecanismo promotor de reformas que propiciem ganhos mútuos, *i.e.*, reformas que impeçam que as vantagens de uns sejam contrabalançadas por perdas da parte de outros, permitindo assim, que as modificações constitucionais caracterizem a política como um jogo de soma-positiva, e não um jogo de soma-zero. E, para os teóricos, essa regra de decisão, conforme análise prévia, dispõe de vantagens múltiplas.

Primeiro, trata-se de um critério ético fraco, de modo a evitar tanto quanto possível a introdução de valores supra-individuais. Segundo, ao evitar a introdução desses valores, tal critério reforça, antes que derroga, o princípio axiológico individualista, visto ser absolutamente consistente com tal princípio – a unanimidade, em função de seu *modus operandi* característico, é, portanto, um critério estritamente individual. Essa vantagem decorre do fato de imputar a cada indivíduo o direito a veto. Por essa razão, é uma regra que permite pesquisar e auferir apenas estados Pareto-superior como resultados da escolha. Mas isso apenas porque o jogo político é tido instrumentalmente como um

²²⁶ Buchanan comenta, em seu apêndice no *The Calculus*, que essa postura é também vislumbrada nas obras de Espinosa e Woff. Acerca da proposta de Espinosa, comenta Buchanan:

To him, political institutions are variables subject to change and perfection, and he conceives the primary task of the political scientist to be that of analyzing the workings of alternative

recurso para se permitir aos indivíduos alcançarem posições economicamente superiores à sua posição no *status quo*. (Em contrapartida, e como afirmado anteriormente, para Buchanan e Tullock a política nunca implica em um jogo de poder, pois, nesse caso, o aumento de poder por parte de um indivíduo implicaria, invariavelmente, na diminuição do poder de outro, caracterizando o jogo político como um jogo de soma zero.)

Ainda, a aderência da unanimidade ao critério de Pareto permite derivar uma terceira vantagem da regra, qual seja, a não-necessidade de comparações interpessoais de utilidade, que este critério viabiliza. Por último, a escolha da unanimidade evita cair na regressão infinita de buscar regras para definir regras. Essas constituem as vantagens centrais obtidas da adoção da regra da unanimidade como norma, vantagens estas deduzidas essencialmente de sua operação local, *i.e.*, considerando as posições de cada indivíduo no *status quo* e em um estado social alternativo. (Aliás, se a escolha é entre apenas essas duas alternativas, então o paradoxo arrovidiano não deve tomar lugar. Essa é a proposta de Guttman (1998).) Por essas razões, portanto, a unanimidade figura como norma mais bem adequada na promoção de reformas constitucionais, tanto quanto na feitura desta Constituição²²⁷. Na seção subsequente, uma breve digressão permite recuperar a unanimidade na proposta de Wicksell, análise esta que inspirou Buchanan e Tullock no *The Calculus*.

TRIBUTO A WICKSELL

Buchanan e Tullock têm inúmeras vezes firmado sua dívida com Wicksell, em razão da influência decisiva de suas idéias na formulação do *The Calculus*. Essas contribuições são reconhecidas tanto pelos dois teóricos de Virgínia quanto por comentadores de sua obra, *v.g.*, Hansjürgens (2000) e Wagner (1988). Na reconstrução racional aqui empreendida, essa influência se faz sentir em maior extensão nos níveis axiológico e metodológico. A introdução da unanimidade no nível constitucional para pesquisar por estados sociais eficientes no sentido paretiano figura como sua principal contribuição para o desenvolvimento do *The Calculus*. Para compreender o alcance e a ascensão de Wicksell nessa obra cumpre proceder a uma breve reconstrução da abordagem deste teórico. Primeiramente, esta reconstrução toma como material a segunda parte de sua

organizational structures and of making such recommendations for change as seem indicated'
([1962] 1971, p. 313).

²²⁷ Evidentemente, a rigor, a unanimidade estrita não é requerida em tais reformas. Todavia, na análise de Wicksell, reformas constitucionais exigem maiorias qualificadas, antes que maiorias simples.

obra *Finanztheoretische Untersuchungen*, nomeada *A New Principle of Just Taxation*. Segundo, o tema abordado nesse texto por Wicksell é aquele das finanças públicas. Mais especificamente, seu problema é a busca por princípios de tributação justa para financiar bens públicos em *settings* alocacionais²²⁸.

Em termos ontológicos cabe frisar que Wicksell toma a atividade do Estado como dirigida por preferências individuais (*apud* Hansjüngens, 2000), alinhando-se ao postulado individualista, tal como fazem Buchanan e Tullock. O nível axiológico e a metodologia adotada no *A New Principle* serão aqui reconstruídos por meio do recurso metodológico dos regimes, de Krasner. Isso porque identifiquei o modo como Wicksell soluciona o problema acima arrolado, a busca por princípios justos de taxaço, como a construção de uma *teoria do ordenamento fiscal*, nome que atribuo a uma teoria fiscal arquitetada por meio de regras ordenadas e hierarquizadas. E o aparato dos regimes de Krasner funciona à perfeição para tratar dessa arquitetura envolvendo regras e meta-regras. Assim, antes de aplicar a noção de regimes à proposta wickselliana, convém enfatizar uma vez mais, que o foco deste teórico são *settings* alocacionais, *i.e.*, aqueles nos quais as decisões coletivas são tidas como meios/ trajetórias que levam à superfície de otimalidade paretiana (ainda que Wicksell não trabalhe com o instrumental paretiano).

Quanto ao aparato de regimes, lembremo-nos que ele hierarquiza regras de diferentes tipos. São essas regras: (i) princípios; (ii) normas; (iii) regras de tomada de decisão; (iv) processos de decisão. Identificando o problema da tributação como um problema político, cabe averiguar qual o regime dentro do qual Wicksell desenvolve sua teoria. No caso deste teórico, um sueco que viveu sob a monarquia parlamentar, é justamente este regime, a monarquia parlamentarista, aquele dentro do qual ele pretende se estender²²⁹. Seu objetivo central no texto, é fornecer subsídios para que o legislativo (parlamento), que representa mais diretamente o interesse de seus eleitores, imponha

²²⁸ Wicksell trabalha, sobretudo, em *settings* alocacionais. Seus dois herdeiros em finanças públicas, Buchanan e Musgrave distinguem *settings* alocacionais e distributivos. No primeiro figuram decisões que geram excedente com relação ao *status quo*. Trata-se do campo de decisões que poderíamos chamar de *jogo de soma positiva*. Decisões puramente distributivas simulam *jogos de soma constante/zero*.

A ênfase de Buchanan ainda são os *settings* alocacionais, uma vez que, ao transformar todo o jogo político em um jogo de soma positiva, trabalha como se a política fosse um grande *setting* alocacional. Esta perspectiva é possível porque sua visão é de longo-prazo. Musgrave, em contrapartida, considera essas duas dimensões – a alocacional e a distributiva.

²²⁹ Aqui, novamente, identifiquei a noção de regime como regime de governo.

restrições ao executivo (monarquia), que dispõe de seus próprios interesses egoístas. O princípio fundamental em sua teoria fiscal é um princípio de justiça. Segundo ele:

'there can be justice only among equals' ([1896] 1967, p. 74).

Portanto, seu princípio de justiça é um princípio de igualdade entre os indivíduos. Definido o princípio, podemos identificar a norma crucial de sua teoria fiscal, aquela nomeada por ele como *leistung und gegenleistung* e que é traduzida do alemão por Buchanan como *princípio do benefício* ou, ainda melhor, *princípio de valor e contravalor*. Mas o que requer uma tal norma (princípio, segundo suas palavras)? O Valor e Contravalor, tradução mais apropriada segundo Buchanan, em virtude de sua capacidade de reter a relação de reciprocidade que se quer exigir, estabelece a relação entre, de um lado, a utilidade auferida pelos indivíduos dos gastos do governo com bens públicos, e, de outro, o financiamento desses gastos (custos). A estratégia, portanto, é tornar interdependentes as decisões alocacionais às distributivas. Assim, o princípio de justiça pode ser mais precisamente:

'Justice would thereby have been done at least to the extent that each man received this money's worth' ([1896] 1967, p. 75).

Do ponto de vista global, a norma do benefício, que podemos classificar como uma norma de tipo custo-benefício, sustenta que a taxaçoão deve ser instituída de tal modo que a utilidade obtida dos gastos deve superar o custo envolvido em seu financiamento, pois apenas neste caso teremos um *setting* alocativo:

$$B > C$$

E, ainda, é da utilidade individual, já que sua mensuração cabe ao indivíduo, que a utilidade total do gasto pode ser derivada. Wicksell comenta:

'If utility is zero for each individual member of the community, the total utility for the community cannot be other than zero. If the utility to the individual cannot be measured, it would seem to be at least as difficult to measure the total utility for the community even approximately' ([1896] 1967, p. 77).

Ainda, à norma (princípio) do valor e contravalor, Wicksell opõe aquela que ele designa princípio do sacrifício ou taxaçoão-segundo-a-habilidade-para-pagar. Essas duas normas serão, na teoria das finanças públicas de Musgrave, aplicadas a diferentes *settings*, alocacional (norma do valor e contravalor e taxaçoão segundo o benefício) e distributivo (norma do sacrifício e taxaçoão segundo-a-habilidade-para-pagar). Em Wicksell, como em Buchanan, decisões sob *settings* alocacionais prevalecem, e a norma (princípio) do

benefício também²³⁰. A operacionalização desta norma, *i.e.*, as condições que permitem sua aplicação são apresentadas em termos de regras de tomada de decisão. São elas: (i) unanimidade; (ii) consentimento voluntário. Essas condições devem permitir que a norma (o princípio) da taxação por ele adotada, aquela do benefício (ou valor e contravalor), possa ser implementada pelo parlamento. Mas outros suplementos a essas regras são também exigidos.

Assim, para além das regras acima elencadas, princípio, norma, regras de decisão, são necessárias outras prescrições de processos que garantem o cumprimento dessas regras. O principal deles sustenta que nenhum gasto pode ser votado sem que seu plano de financiamento seja votado em uma mesma decisão. (É isso que designei acima como a estratégia de tornar interdependentes decisões alocacionais e distributivas.) O plano de financiamento consiste em uma distribuição de custos entre os indivíduos da coletividade. Se esta prescrição puder ser implementada, segundo Wicksell, sempre haverá uma forma de obter a unanimidade em *settings* alocacionais, aqueles nos quais a utilidade esperada do gasto público supera os custos por ele incorridos. Do ponto de vista local, quer dizer individual, seu financiamento deve ser tal que,

$$B_i > C_i$$

A dependência estabelecida entre os gastos e a distribuição de custos (troca fiscal) incute na norma do benefício um funcionamento local, quer dizer, que permite um cálculo individual:

‘the proposed distribution of costs is obviously decisive for the citizens’ judgments on the relative value of the utility and the costs of the public activity’
(Wicksell [1896] 1967, p. 89).

Segundo Wicksell, sua proposta de contingenciar a aprovação dos gastos públicos, *i.e.*, a decisão quanto à alocação, à decisão quanto a distribuição dos custos (financiamento), tornando interdependentes essas duas decisões, contraria a tendência dos teóricos da época, de tratá-las como decisões separadas²³¹. Desta forma, se estabelece um campo

²³⁰ Evidentemente supondo-se a presença de elementos distributivos nesses *settings* alocacionais.

²³¹ Segundo Arrow, contudo, quando essa perspectiva é adotada por Buchanan e Tullock, a possibilidade de evitar o paradoxo da *Social Choice* não mais existe. Nesse caso, afirma-nos Arrow,

‘the set of alternatives becomes very large’ (1998, p. 222).

Sempre que escolhas envolvem mais de duas alternativas, todas elas envolvendo o mesmo montante total, mas distribuições diferentes entre os indivíduos, o teorema da impossibilidade pode ser renunciado. (Ou seja, em *settings* puramente distributivos como é

para que a barganha, em termos de trocas fiscais, tome lugar. É por meio dessas trocas descentralizadas auferidas sob barganha que a unanimidade pode ser conseguida. Sobre essas trocas, Hansjüngens comenta:

‘The process of taxing and spending is by nature a bargaining process between two equal partners – sovereign citizens on the one hand and the state on the other – whereas the state receives its justification from the citizen’s voluntary agreement’ (2000, p. 105).

Outras prescrições que funcionam como mecanismos para garantir o cumprimento do princípio da igualdade e da norma do benefício, além da unanimidade, consentimento voluntário e vinculação das decisões de custo e gasto, são também introduzidos por Wicksell. Uma delas sustenta que o parlamento, por ser a instituição que representa o interesse dos indivíduos na monarquia parlamentar, deve ser eleito por meio de um sistema representativo, pois apenas este permite que o interesse de todos os indivíduos da sociedade estejam representados no parlamento. E, ainda, no intuito de tornar clara a vinculação entre gastos e custos faz-se necessário privilegiar a metodologia direta de tributação, sobre a metodologia indireta, que tende a dificultar a percepção do vínculo por parte dos indivíduos. Dessa breve reconstrução das idéias de Wicksell é possível averiguar que muitas delas estão presentes no *The Calculus*, fornecendo a sua estrutura, v.g., a unanimidade e a escolha voluntária, a noção de trocas e barganha, o individualismo e o papel instrumental do Estado, a *approach* de custos e a ênfase em *settings* alocativos e da vinculação de decisões quanto a alocação à decisões relativas a distribuição.

PROBLEMA 3: CUSTOS EXTERNOS (PRODUTO)

Nesta reconstrução, seguimos com um terceiro problema que o enquadre formulado no *The Calculus* pretende atacar – aquele relativo aos custos externos. Custos externos são suportados pelo indivíduo em função do campo de ações interdependentes geradoras de externalidades negativas. A solução no sentido de zerar esses custos somente é alcançada por meio da unanimidade. Nesse sentido, a unanimidade figura como o recurso por excelência para resolver o problema dos custos externos. Conquanto seja assumida como norma para o regime democrático, como o fazem os dois teóricos, essa regra incorre em outra espécie de custos, os custos procedurais, que são extremos sob

o caso de um projeto com diferentes possibilidades de financiamento, devemos esperar o

sua operação. Resta, então, considerar como quarto problema a ser reconstruído nesta análise, aquele relativo aos custos procedurais que a operação desta regra impõe. Posta a questão nestes termos, outras regras menos inclusivas que a unanimidade são incorporadas à estrutura teórica buchano-tullockiana. Essas regras são justificadas em função de sua capacidade para minimizar custos totais, quer dizer, a somatória dos custos externos com aqueles oriundos do processo de tomada de decisão (custos procedurais).

NÍVEL CONCEITUAL DA TEORIA – A REGRA DA UNANIMIDADE - ANÁLISE

‘A democracia baseia-se em um curto-circuito entre a maioria e o todo, nela o vencedor leva tudo, a maioria conta como todo, retém todo o poder mesmo que essa maioria seja meramente de algumas centenas de votos entre milhões.

“Democracia” não é meramente o “poder do, pelo e para o povo”, não basta apenas afirmar que, na democracia, a vontade e os interesses (os dois de maneira alguma coincidem automaticamente) da grande maioria determinam as decisões do Estado.

Democracia – na maneira como o termo é usado hoje – refere-se sobretudo à legalidade formal: sua definição mínima é a adesão incondicional a certo conjunto de regras formais que garante que os antagonismos sejam totalmente absorvidos no jogo agonístico.’ (Slavoj Zizek).

No método de escolha foram reconstruídos dois critérios ou funções de custos para avaliar o desempenho das regras. A primeira dessas funções é aquela relativa aos custos com externalidades. Esta função remete ao postulado individualista propugnado pelos dois teóricos, uma vez que custos externos figuram como descontos imputados a funções de utilidade individuais. Nessa linha, é coerente com o individualismo soluções que limitem ou minimizem essas externalidades. Este é, portanto, um dos problemas centrais a ser debelado pelos dois teóricos. A estratégia de resolução no *frame* de regras de decisão coletiva construído por eles, deve ser a busca por uma regra que minimize esses custos, e, se possível, elimine-os completamente²³². Para levar à cabo esta tarefa, deve-se enfatizar que externalidades são provenientes de duas fontes: (i) deseconomias das ações privadas de outros indivíduos; (ii) deseconomias oriundas de qualquer regra de decisão não totalmente inclusiva, *i.e.*, qualquer uma afora a unanimidade.

emergência de resultados irracionais.)

²³² Evidentemente, custos de tomada de decisão também são sentidos pelo indivíduo, mas este será um segundo problema a ser resolvido. Na análise empreendida nesta seção, custos de tomada de decisão (custos com barganha) serão desconsiderados.

Ou seja, reconhece-se que decisões coletivas contrárias aos interesses do indivíduo também são produtoras de custos externos. Com efeito, mesmo que uma regra de decisão coletiva minimize (ou elimine) os custos externos advindos da primeira fonte ($x - y$), comumente introduz custos externos através das decisões adversas $(x - y) + z$. Da análise empreendida no método de escolha, foi concluído que somente a unanimidade permite eliminar custos externos da ação privada sem incorporar custos externos de decisões adversas. Por esta razão, a unanimidade figura como norma para as outras regras de decisão coletiva no regime democrático. Esta regra é, portanto, a solução para um problema teórico do programa, no caso, a eliminação de custos externos.

Para compreender mais precisamente como a regra permite derrogar esses custos, define-se custos externos como aqueles que não podem auferir compensações. Por exemplo, sendo vítima de um assalto, não posso dizer que sofri um custo externo porque a possibilidade de punir o culpado é garantida pelo Estado²³³. (Por princípio, se o castigo ao culpado é legalizado, então a externalidade foi internalizada.) Por outro lado, sob uma regra de decisão coletiva majoritária, se pertencço à coalizão minoritária, devo aceitar o resultado da eleição sem exigir compensação, pois estava previsto na regra a possibilidade de que eu viesse, eventualmente, a pertencer ao grupo perdedor²³⁴. Quer dizer, a possibilidade de não ter sua preferência contemplada é uma possibilidade legal²³⁵. Segundo Buchanan e Tullock:

'If no such compensation scheme is possible...the externality is only apparent and not real' ([1962] 1971, p. 91)²³⁶.

Justificando as asserções acima: se forem separados os níveis de decisão constitucional e operacional, assume-se que todas as externalidades existentes antes de instituída a Constituição foram internalizadas no nível constitucional, uma vez que cada indivíduo participou de sua feitura, tendo sido a anuência de cada um deles crucial para que ela

²³³ Apesar de me ser garantida pelo Estado tal compensação, sua imputação cabe a ele, Estado, não a mim, afinal é esta instituição a detentora do poder coercitivo.

²³⁴ Aliás, é por antever esses custos futuros, que, em seus cálculos individuais no nível constitucional, o indivíduo propõe restrições à operação de regras majoritárias.

²³⁵ De todo modo, a despeito da Constituição internalizar todas as externalidades existentes prévias ao contrato, outras externalidades surgem uma vez constituído o Estado. Essas externalidades são relativas às regras de decisão coletiva não totalmente inclusivas, *i.e.*, são os custos externos advindos da regra de decisão coletiva e não contabilizados quando da feitura da Constituição. Para essas, como veremos, outro mecanismo é sugerido no *The Calculus* no intuito de internalizá-las no nível operacional. Trata-se da instituição de um mercado de voto.

²³⁶ Custos irrecuperáveis não se configuram em externalidades negativas.

fosse aprovada²³⁷. E, ainda, parte das externalidades engendradas de regras de decisão coletiva não inclusivas, foi, também, internalizada na Constituição, posto ter sido contabilizada por cada indivíduo, quando estes procediam a seus cálculos individuais para seleção das regras de decisão coletiva no nível constitucional²³⁸. Externalidades produzidas das regras de decisão coletiva não totalmente inclusivas remanescentes à Constituição serão internalizadas por meio de outro recurso – a criação de um mercado de voto, como será mostrado adiante.

Ao eliminar totalmente os custos externos prévios à Constituição, as decisões sob unanimidade tornam-se equivalentes às decisões de mercado (arranjos voluntários), estas últimas tendo como propriedade central sua capacidade de internalizar todas as externalidades²³⁹. A unanimidade, como o mercado, implica na anuência voluntária, livre de coação²⁴⁰. Mas para identificar-se à decisão alcançada no mercado, a ação coletiva deve satisfazer um outro requisito, qual seja, a capacidade de suas decisões gerarem como resultado ganhos mútuos para cada um dos indivíduos com relação à sua posição no *status quo*. E efetivamente, Buchanan e Tullock têm definido o *setting* político como um *setting* alocacional, especialmente se forem considerados os estados pré e pós constitucional – em que custos de interdependência são minimizados por meio da coletivização de certas atividades. Tendo em vista essas considerações é que se afirma ser a unanimidade um critério de teste para a identificação de movimentos ótimo-de-Pareto²⁴¹.

²³⁷ Sob unanimidade, no nível constitucional, mesmo que a aprovação de um projeto em nada favoreça o indivíduo, e, ao contrário, reduza sua utilidade, este pode exigir compensação, sob pena de vetar a decisão.

²³⁸ Por este motivo é que Buchanan equipara os níveis constitucional e operacional às questões alocacionais e distributivas, respectivamente (*apud.* Buchanan, 1975, p. 51-52). Nesse caso, na Constituição é que são decididas a maior parte das questões alocacionais com a internalização das externalidades positivas e negativas prévias a sua instituição. No nível operacional, de outra via, as questões passam a ser mais puramente distributivas, ainda que remanesçam externalidades, aquelas decorrentes das regras de decisão coletiva.

²³⁹ Novamente, no caso da Constituição, esta permite internalizar: (i) todas as externalidades prévias à sua formulação, sendo as externalidades das ações privadas não coletivizadas assumidas como custos irre recuperáveis; (ii) parte das externalidades produzidas por regras de decisão coletiva não inclusivas. Contudo, externalidades da operação dessas regras não contabilizadas no nível constitucional subsistem, uma vez formulada a Constituição. Estas, como veremos serão, em parte, solucionada por meio da instituição de um mercado de voto.

²⁴⁰ Para isso foi suposta a tese segundo a qual os indivíduos do modelo são livres.

²⁴¹ O teste envolvendo a unanimidade é como se segue. Primeiro é proposta uma mudança política assumida hipoteticamente como ótimo-de-Pareto. Se essa mudança é aprovada

Se no nível operacional, todas as externalidades prévias à Constituição foram internalizadas por meio de compensações expressas no nível constitucional, deixando de lado os custos irrecuperáveis e externalidades remanescentes de regras de decisão coletiva menos inclusivas, no nível constitucional, as decisões são tomadas apenas se as compensações são pagas por aqueles que ganham da decisão constitucional para aqueles que perderiam com sua aprovação. Sem esse pagamento, não há como a decisão constitucional ser aprovada. Viabilizada por esses pagamentos, contudo, a decisão é tomada, garantindo-se que ganhos mútuos sejam auferidos de sua aprovação²⁴². E, ainda, no *setting* constitucional, que é patentemente alocativo, essas compensações sempre podem ser pagas²⁴³. Comentam Buchanan e Tullock:

‘The political “game” is positive-sum, and all positive-sum games must have some “solutions” that are dominant over all participants’ ([1962] 1971, p. 90).

Uma vez admitido o pagamentos de compensações, as decisões alocativas e distributivas passam a ser vinculadas. Esta, como abordado anteriormente, é exatamente a estratégia adotada por Wicksell para garantir a passagem de gastos públicos nos quais o benefício total é maior do que o custo total. Naquele caso, a decisão quanto ao gasto não era desvinculada da decisão quanto à sua forma de financiamento, de modo que, para todo projeto em que

$$B > C, \tag{1}$$

sempre haverá uma forma de financiamento em que

$$B_i > C_i. \tag{2}$$

Não é por outra razão que afirmam Buchanan e Tullock que:

sob unanimidade, então trata-se efetiva de um movimento ótimo-de-Pareto. Caso contrário, a hipótese é refutada.

²⁴² De modo que somente quando essas compensações podem ser pagas, *i.e.*, quando trocas são admissíveis no *setting* político, e as trocas como veremos tem um formato bastante especial nesta proposta, é que a unanimidade pode operar. Caso contrário, a tomada de decisão seria ainda mais dificultada.

²⁴³ Em última instância, considerado o *continuum* de decisões, o jogo político é alocativo. Mas como nota supra, sua porção alocativa figura em grande medida no nível constitucional. No nível operacional, as decisões quanto à políticas públicas são ser classificadas mais em termos de jogos de soma constante/ zero, ainda que subsistam externalidades a serem internalizadas.

E, ainda, como afirma Buchanan (1975) é apenas no nível Constitucional que a interdependência entre as decisões localizadas no nível operacional pode ser vislumbrada. Consideradas isoladamente pelo indivíduo, no nível operacional, algumas decisões podem lhe figurar com um jogo de soma positiva ou um jogo de soma negativa.

'If compensation payments are introduced into the model, however, the limits on the location and distribution of the externality become irrelevant' ([1962] 1971, p. 91).

E, do mesmo modo, esta é também a razão pela qual Buchanan e Tullock suportam (a exemplo de Wicksell) as alternativas como endógenas ao processo (regra) de tomada de decisão coletiva. Sob unanimidade, tomando como exemplar a teoria das finanças públicas de Wicksell, se uma alternativa relativa a gastos públicos satisfaz (1), sempre haverá uma forma de financiamento que satisfaça (2)²⁴⁴. Logo, a possibilidade de alcançar consentimento unânime é exequível. No nível constitucional da abordagem contratualista de Buchanan e Tullock a endogeneidade assumida das alternativas, igualmente, figura como um facilitador na busca do consenso²⁴⁵.

Ademais, a unanimidade no nível constitucional é plausível em função das decisões nesse nível serem relativas às regras de decisão coletiva, em vez de decisões quanto a políticas públicas programáticas, e devido aos recursos introduzidos pela teoria do contrato, *viz.*, a posição de incerteza em que o indivíduo é colocado, de modo que não consegue prever quando fará parte da coalizão vencedora e quando participará da perdedora. Este argumento foi desenvolvido anteriormente, e não será retomado neste ponto.

De sorte que, a aprovação unânime da Constituição é garantida – para além dos recursos da teoria do contrato adotados, *viz.*, a posição de incerteza, e a possibilidade de decidir nesse nível quanto às regras e não quanto às políticas públicas específicas –, em função

²⁴⁴ A endogeneidade das alternativas com relação ao processo de decisão apresenta vantagens e desvantagens. A principal vantagem é que se a decisão em questão envolve um movimento ótimo-de-Pareto, então sempre haverá uma estrutura de financiamento que tornará a aprovação do projeto possível.

Por outro lado, como desvantagem, se as alternativas são colocadas endogenamente, e se troca de apoio é requerida em diferentes questões, processo contemplado adiante sob o nome de *logrolling*, legislações excessivas podem ser propostas, levando ao agigantamento do Estado e a um sobreinvestimento por parte deste. (Problema que, aliás, é afirmado padecer o Brasil.)

E, ainda, pior, legislações de tipo *pork-barrel*, que engendram desperdício social, *i.e.*, que beneficiam determinados distritos às custas da União, tenderão a ser aprovados (*apud*. Shepsle e Boncheck, 1997, p. 205).

²⁴⁵ Arrow permanece cético ainda nesse ponto:

'For any efficient project, there exists an allocation of costs which will achieve unanimous preference over the null alternative of rejecting the project. However, it remains obscure whether such a financing scheme will be proposed or how it will prevail over some other possible financing' (1998, p. 221).

Quer dizer, Arrow admite um *core*, porém não a possibilidade de alcançá-lo.

da vinculação das decisões alocativas às decisões distributivas, que em *settings* alocativos sempre permitirão que as decisões sejam alcançadas, posto que as compensações poderão ser pagas. É por esta razão que os dois teóricos afirmam no *The Calculus*, que a unanimidade funciona como o teste de compensação, desde que as compensações sejam, de fato, pagas. Daí assumirem como equivalentes os testes da unanimidade e da compensação.

Se a unanimidade apresenta tantas vantagens de sua operação, principalmente do ponto de vista dos resultados que permite auferir, porque outras regras de decisão coletiva menos inclusivas que ela, e falhas em termos de sua capacidade para minimizar custos externos, são introduzidas no enquadre apresentado no *The Calculus*? Como análise prévia, esta resposta é fácil: porque a unanimidade, a despeito de seus resultados compatíveis com o mecanismo de mercado, torna-se por demais onerosa em função do processo envolvido para alcançar o consentimento absoluto, principalmente no âmbito das decisões julgadas no nível operacional. Sua obtenção neste *setting*, o operacional, implica em pesados custos de tomada de decisão, os custos com barganha, necessários para a obtenção do acordo sob unanimidade. Conquanto custos de decisão tenham sido completamente omitidos nesta análise, deverão, em algum momento, ser incorporados a ela, sob pena de tornar a teoria pura abstração.

PROBLEMA 4: CUSTOS DA DECISÃO (PROCESSO)

NÍVEL POSITIVO – TEORIA DOS PROCESSOS DE CÁLCULO INDIVIDUAL NA ESCOLHA CONSTITUCIONAL DAS REGRAS DE DECISÃO COLETIVA: O MODELO DE MINIMIZAÇÃO DE CUSTOS E A PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO

Nesta seção deve figurar a reconstrução do cálculo individual relativo ao desempenho das regras considerando tanto custos externos quanto custos de decisão, que são agora incorporados na análise das regras. A unanimidade, por figurar como norma do regime democrático, tem sua análise disposta na porção normativa do programa da *Public Choice*²⁴⁶. Regras de decisão coletiva outras, que inclui todas as regras menos inclusivas que a unanimidade, em particular toda a classe de regras majoritárias, são analisadas na

²⁴⁶ A análise empreendida até aqui, aquela que tomou início no método de escolha e entrou no método de solução de problemas, incorporando deste os dois últimos problemas considerados, problemas 2 (dois) e 3 (três), pode ser toda classificada como uma análise de cunho normativo.

vertente positiva desse programa. É a introdução dos custos de decisão, os tais custos procedurais, que torna a teoria propriamente empírica, justificando a adoção de regras outras para além da unanimidade²⁴⁷. O problema a ser debelado agora é o problema relativo à minimização de custos totais, os custos de interdependência, que incluem custos externos mais custos de decisão. Lembremo-nos, ainda, que a análise de regras menos inclusivas é empreendida considerando seu desempenho no nível operacional.

No contrapé da unanimidade, a adoção dessas outras regras afasta o modelo político buchano-tulloockiano da analogia com a economia de mercado ao menos sob a perspectiva dos resultados por ela auferido, uma vez que ganhos mútuos da troca não podem mais ser alcançados por meio de regras não totalmente inclusivas. Quer dizer, sob essas regras, a aprovação de uma decisão implica em perdedores²⁴⁸. Todavia, como comentado em nota preliminar, no nível operacional as decisões envolvem *settings* mais puramente distributivos, as externalidades tendo sido, em grande medida, incorporadas no nível constitucional. Avalia-se que todos os ganhos mútuos da troca foram ali internalizados.

O que esta análise indica é que o movimento ótimo-de-Pareto é aquele que localizado na passagem do nível pré para o nível pós- constitucional. Desta feita, os dois teóricos de Virgínia redimensionam o critério de Pareto aplicando-o não mais aos movimentos obtidos das decisões no nível operacional, aquele no qual decisões específicas são tomadas sob a regra definida na Constituição, mas aos movimentos auferidos das decisões no nível constitucional, para justificar as regras de decisão coletiva, e não os resultados particulares que elas produzem. Sua justificativa:

‘The problem here lies in determining the appropriate level at which Pareto criteria should dominate. (...) “Optimality” in the sense of choosing the single “best” rule is something wholly distinct from “optimality” in the allocation of resources within a given time span’ ([1962] 1971, p. 94-5).

²⁴⁷ Regra esta que foi chamada para resolver um problema teórico obtido do modelo de interação, qual seja, a presença de externalidades.

²⁴⁸ Assim sendo, a unanimidade simula a economia de mercado do ponto de vista do resultado que permite auferir, no caso posições apoiadas pelo critério de eficiência paretiano. Todavia, como será verificado da presente análise, sob a perspectiva do processo, são as regras menos inclusiva, *v.g.*, a maioria simples, aquelas que simulam a economia de mercado. A simulação decorre dessas regras não inclusivas introduzirem competição no mercado de votos, competição esta inexistente sob a unanimidade, posto que ali cada indivíduo tem monopólio sobre seu voto.

Como é sabido, no nível constitucional as decisões são auferidas sob unanimidade. Fica garantido, por conseguinte, que o resultado das escolhas constitucionais, as decisões quanto às regras de decisão coletiva, satisfaz o critério paretiano. Sua satisfação, contudo, implica em selecionar a regra que minimiza custos de interdependência. Tomando-se como parâmetros as duas funções de custos arroladas, é oportuno explicitar a relação inversamente proporcional que essas funções sustentam entre si ao longo da cadeia de regras, que se estende da unanimidade àquelas menos inclusivas. Nessa perspectiva de análise, enquanto a função de custos externos imputa custo zero à unanimidade, a mais inclusiva das regras, a função de custo da decisão lhe atribui valor máximo, em função dos custos com barganha, os custos concernentes ao processo. Seja como for, a minimização que é capaz de introduzir no que tange aos custos relativos das decisões adversas é contrabalançada pelos custos incrementais medidos sob a função de custos da decisão, aquela que mede custos procedurais.

Considerando custos procedurais, regras menos inclusivas passam a ser recomendáveis. Assim, a função de custos da decisão legitima a adoção dessas regras como implicada do cálculo individual racional. Por outro lado, no caso da regra totalmente não-inclusiva, o pólo oposto à unanimidade, dá-se o contrário, sob seu desempenho custos externos da decisão, as decisões adversas, são maximizados *pari passo* à supressão dos custos procedentes da decisão. Dessa reflexão, duas implicações centrais são deduzidas. Primeiro, ainda que as regras sejam avaliadas em termos de sua redução a métrica de custos, esta medida inclui duas dimensões de custos inversamente proporcionais no que tange à inclusividade das regras, de modo que a regra selecionada deve envolver um compromisso ou *trade-off* entre esses dois parâmetros. Afirmam os teóricos no *The Calculus*:

‘The rational individual, at the stage of constitutional choice, confronts a calculus not unlike that which he must face in making his everyday economic choice. By agreeing to more inclusive rules, he is accepting the additional burden of decision-making in exchange for additional protection against adverse decisions. In moving in opposing direction toward a less inclusive decision-making rule, the individual is trading some of his protection against external costs for a lowered costs of decision-making’ ([1962] 1971, p. 72).

Nessa linha, a escolha ótima pode ser definida como a escolha da regra que é capaz de minimizar custos totais – os custos de interdependência –, que é a somatória dos custos externos com custos da decisão. Comumente esta regra é um ponto intermediário

considerando, de um lado, a unanimidade, e, de outro, a regra menos inclusiva (*any person rule*), sua escolha decorrendo do *trade-off* entre as duas funções de custos. Apenas para lembrar, o cálculo individual que visa minimizar custos, como explicitado anteriormente da interpretação de Buchanan e Tullock, é identificado à maximização da rede de ganhos individual.

Uma segunda decorrência desta análise consiste no fato de que para cada atividade coletivizada, uma regra de decisão diferente constituir-se em sua escolha ótima em termos de sua eficácia na redução de custos. Como visto da formulação das duas taxonomias das atividades, tanto a classificação em termos da ordenação dos modos de organização minimizadores de custos (6 classes de atividades) quanto a classificação em termos dos pesos que atribuem às duas funções de custos (2 classes de atividades), as atividades variam em muitos sentidos. Dadas essas variações, diferentes regras são justificadas ser a escolha ótima para diferentes atividades.

Apenas considerando a segunda taxonomia das atividades, podemos supor, *v.g.*, que para uma atividade em que decisões adversas sobrepesam os custos da decisão, uma regra mais inclusiva mostra ser mais eficiente, a despeito dos custos procedurais que ele incorre. Em uma outra atividade em que custos externos oriundos de decisões adversas são menos proeminentes, uma regra menos inclusiva certamente será tida como a mais eficiente para aquela atividade. Comentam os dois teóricos:

'All potential governmental or collective activity should not be organized through the operation of the same decision-making rule' ([1962] 1971, p. 73).

Desse raciocínio podemos deduzir uma tese corolária atinente ao cálculo promovido pelo indivíduo: esta se refere à sua capacidade de avaliação adaptativa, que permite analisar organizações e regras em termos de funções de custos relativos, posto que determinados contingentemente à atividade em apreço. De sorte que as escolhas individuais envolvendo ou regras ou modelos de organização configuram-se em escolhas contingentes, colocando, ao menos neste pormenor, Buchanan e Tullock lado-a-lado com a concepção adaptativa da racionalidade individual propugnada pela primeira vez por Simon (1976). E, como este teórico, os autores do *The Calculus* adotam, outrossim, o enquadre envolvendo *trade-offs* entre processo e produto, representados, respectivamente, nas funções de custos da decisão e custos decorrentes de externalidades.

Finalmente, sendo suposto que o modelo de organização coletivo e a regra selecionada formam o enquadre para as decisões operacionais tomadas ulteriormente naquela

atividade, então, no que tange às escolhas constitucionais, o cálculo individual implica em uma análise de longo-prazo, envolvendo custos (e utilidades) esperados, antes que custos (e utilidades) diretos, *i.e.*, considerando o desempenho das regras em um *continuum* de decisões. Sob esta ótica, uma regra pode ser avaliada como ótima para o indivíduo, quando este se localiza ainda no nível constitucional, mas sub-ótima, se considerado seu desempenho pelo indivíduo em uma questão específica, uma na qual ele pertence à coalizão minoritária. Todavia, tendo sido escolhida a aplicação do critério paretiano ao nível constitucional, a otimalidade de uma regra decorre de sua capacidade de minimização de custos individuais esperados.

A REGRA DA MAIORIA SIMPLES

No que tange à análise empreendida no *The Calculus* interessa sobretudo acessar o desempenho das regras de tomada de decisão coletiva no nível operacional, aquele em que decisões acerca de políticas públicas relativas à alocação de recursos são efetivamente tomadas. Aqui, mais especificamente, os teóricos estão interessados em examinar a regra da maioria simples, posto que, sendo altos os custos procedurais da decisão, a unanimidade, a norma de decisão da economia política constitucional da *Public Choice*, é, em termos práticos, indefensável. A adoção de outras regras menos inclusivas passa a ser, então, racionalmente justificada. Ademais, a maioria simples fornece o modelo básico cuja análise permite a generalização para outras regras de decisão coletiva menos inclusivas que a unanimidade. É fundamentalmente a esta regra que a terceira parte do *The Calculus* se reporta.

Neste texto, localizo no nível metodológico designado *método de solução de problemas*, segundo a MTC, a discussão acerca da análise do *modus operandi* dessas regras não totalmente inclusivas, com ênfase na maioria simples. Para tanto, assumir-se-á nesta seção que a regra de decisão coletiva foi fixada previamente. Assim, superado o nível constitucional de escolha, passamos, então, à inspeção do desempenho desta regra no nível operacional. Posteriormente, seus resultados serão generalizados para as outras regras não totalmente inclusivas.

O *SUPOSTO* CARÁTER NORMATIVO DA MAIORIA SIMPLES NO REGIME DEMOCRÁTICO: A JUSTIFICATIVA E A FALHA DESTE ARGUMENTO INTERPRETADA SOB O *FRAME* DO *THE CALCULUS*

Sob a perspectiva do bem-estar, a maioria simples pode ser defendida como regra mais eficiente se e somente se é aceita a asserção da igual intensidade de preferência, pois neste caso unicamente é capaz de engendrar maior bem-estar do que as demais regras – os benefícios da maioria (51%) superam os custos da minoria (49%)²⁴⁹. Mantida a igualdade da intensidade das preferências individuais, é o número de indivíduos que conta. Nesse *setting* a maioria adquire estatuto privilegiado com relação às outras regras. Derrogada a asserção da igualdade das intensidades de preferências individuais, sua eficiência não mais se segue.

Por outro lado, se uma decisão envolve $B > C$, mantendo-se a igualdade da intensidade das preferências individuais, mas introduzindo-se a exigência de que compensações sejam pagas para os perdedores, então, a decisão poderia ser aprovada sob qualquer regra. Assim sendo, mesmo mantida a asserção da igual intensidade, mas admitindo-se pagamento de compensações, a maioria simples perde seu estatuto privilegiado em termos de sua capacidade única para produzir bem-estar. A maioria não dispõe de nenhum atributo especial no que tange a algum critério de bem-estar, a não ser que preferências sejam assumidas de igual intensidade e compensações proibidas²⁵⁰.

Se estendida esta análise para o nível constitucional, aquele no qual se avalia a regra em termos de seu desempenho em um *continuum* de decisões, a maioria simples pode ser racionalmente justificada para reger certas atividades, figurando como a regra mais eficiente em termos de minimização de custos totais esperados. Todavia, nesse caso, duas condições cruciais devem ser assumidas pelo indivíduo acerca dessas atividades: (i) são atividades nas quais sua preferência deverá ser de igual intensidade sob as suas diferentes decisões; (ii) são atividades onde ele não deve supor que estará no grupo minoritário mais do que a metade das vezes. Essas atividades, segundo os dois teóricos

²⁴⁹ Esta parece ser, aliás, a posição assumida por Bentham.

²⁵⁰ Por outro lado, para muitos cientistas políticos a noção dinâmica incorporada, principalmente, no conceito de trocas por meio de pagamentos laterais ou *logrolling* não pode ser aceita sem ressalvas, posto que é sustentada apenas sob a condição de se tomar como legítimo o voto estratégico. Mas, para os teóricos políticos, o voto estratégico comumente é uma forma de manipulação e deformação da prática de voto. A este respeito, consultar Riker ([1982] 1988), capítulo seis, *The Manipulation of Social Choices: Strategic Voting*. Para outros cientistas políticos, no entanto, a idéia de trocas é bem vinda. Esse é o caso de

de Virgínia, tendem a não implicar em prejuízos específicos para um sub-grupo de indivíduos particular, sendo chamadas atividades envolvendo questões não-discriminatórias. Sob essas circunstâncias bastante restritivas, a maioria simples pode figurar como a regra mais apropriada.

Todavia, faz-se necessário que o indivíduo saiba discriminar atividades como esta de atividades envolvendo questões discriminatórias. Para implementar essa discriminação são supostas duas estratégias: (i) classificar as atividades entre aquelas que envolvem questões discriminatórias ou gerais; (ii) introduzir sistemas bicamerais. A primeira pode ser implementada para atividades cuja discriminação ou não é facilmente perceptível, *v.g.*, aborto de anencéfalos e casamento de homossexuais claramente envolvem legislações discriminatórias, ao passo que conservação das vias públicas é melhor classificada como não discriminatória. O sistema bicameral, como será concluído de sua análise, por simular uma maioria qualificada, tenderá a exigir a adesão de grande número de parlamentares (que representam suas respectivas bases eleitorais), de modo que uma pequena minoria, aquela discriminada com a passagem da legislação, pode mais facilmente vetá-la.

NÍVEL CONCEITUAL DA TEORIA – A REGRA DA MAIORIA - ANÁLISE

ASSERÇÕES PRODRÔMICAS: CONDIÇÕES INICIAIS DO MODELO ADOTADO

Conforme análise supra, a unanimidade funciona à perfeição no que tange à sua capacidade para revelar movimentos ótimo-de-Pareto. Nesse sentido, é a regra de decisão coletiva que mais se aproxima do desempenho do mercado em termos dos *resultados* que permite auferir²⁵¹. A despeito desta propriedade, e conforme verificado dos modelos de barganha reconstruídos no método de escolha, em termos *procedurais*, a obtenção do acordo sob unanimidade permite que sejam efetivadas somente trocas bilaterais – de cada indivíduo com o grupo –, nunca trocas multilaterais, uma vez que o assentimento de cada indivíduo é fundamental na decisão coletiva, o valor de seu voto sendo o valor total obtido da decisão. Da perspectiva de processos, conseqüentemente, a unanimidade simula um mercado imperfeito, não-competitivo, posto que cada indivíduo dispõe do monopólio de seu voto.

Sartori, que, em muitos aspectos, segue os passos de Buchanan, ainda que sem o citar convenientemente.

²⁵¹ Lembrando que para Sobel e Holcombe (2001), nem mesmo quanto ao resultado podemos sustentar a unanimidade como o equivalente político do mecanismo de mercado. Todavia, sua análise não parece diferenciar as dimensões resultado e processo.

Para solucionar o problema do monopólio são adotadas regras menos inclusivas. A solução engendrada por essas regras implica na criação de alternativas para a formação de uma coalizão. Uma dessas regras menos inclusivas, aquela de interesse na presente análise, é a maioria simples. Nesta seção são apresentadas as principais condições de contorno que definem o *frame* dentro do qual o desempenho da maioria simples será analisado. Esta análise mostrar-se-á fundamental na exploração dos custos externos decorrentes de decisões adversas que a regra da maioria simples permite sancionar.

Nesse *frame* assume-se que a maioria simples está dada, *i.e.*, já foi selecionada de antemão no nível constitucional para tomar decisões em uma determinada atividade. A análise de seu desempenho, por conseguinte, se passa no nível operacional, sendo esta a primeira condição limitante desse modelo. Uma segunda condição sustenta que a maioria simples opera em uma democracia direta na qual o indivíduo é o representante de suas preferências, não sendo suposto nenhum intermediário, como é o caso do regime de democracia representativo, que incorpora parlamentares como mediadores. Como terceira condição deste modelo, esta crucial para a análise, assume-se que o desempenho da regra é avaliado sob um conjunto de decisões, e não apreciando uma única decisão.

Ou seja, avalia-se a regra em uma trajetória intertemporal, o que é feito tomando-se um *continuum* de decisões no nível operacional. Somente sob esta perspectiva dinâmica, nunca sob a análise estática, as decisões de mercado poderão servir de analogia para as decisões políticas sob regras menos inclusivas. Assumindo-se uma análise intertemporal da regra, uma dimensão econômica para o voto é introduzida no modelo. Essa dimensão é sustentada como uma nova condição assumida no modelo. Ainda, se o voto apresenta um caráter econômico, então um mercado deve ser criado para ele – um mercado de votos.

Supondo ser o voto um recurso escasso alguns mecanismos para alocar esse recurso são supostos: (i) o mecanismo de preço em um mercado aberto de votos, no qual o voto é alocado – comprado e vendido – através de um sistema de preço (a troca direta de voto, *i.e.*, a venda de votos por dinheiro é nomeada pagamento lateral, terminologia tomada de empréstimo da teoria dos jogos)²⁵²; (ii) o mecanismo de racionamento, quando o

²⁵² Nesse sentido, a analogia com o mercado considerando uma única decisão, somente é exequível nessa abordagem se pagamentos laterais *in cash* são admitidos, *i.e.*, se há um sistema de preço para alocar votos. No caso do parlamento brasileiro, um desses mecanismos de barganha entre executivo e legislativo é abertamente admitido, trata-se daquele mecanismo designado '*liberação de recursos do orçamento*' ou '*liberação de verbas para*

mercado de voto não é direto, o que implica em outros meios para decidir como os votos são alocados.

A regra da maioria simples é uma possibilidade de racionamento, pois aloca os votos segundo a prerrogativa *um-indivíduo-um-voto*, i.e., atribui a cada indivíduo um único voto. Outras regras de voto são outros mecanismos de racionamento. Como é bem sabido da teoria econômica, o primeiro desses mecanismos, o mecanismo de preço, permite alocar os recursos de modo eficiente, mas a adoção de racionamento não o permite. Comentam os teóricos:

‘There are an almost infinite number of schemes that could be devised, and each scheme can be described by a set of voting rules. In each case valuable individual votes will be distributed on some basis, and this basis may be wholly unrelated to individual evaluations’ ([1962] 1971, p. 122). Grifo dos autores.

Nesse aspecto, somente o mecanismo de preço permite que os votos sejam alocados conforme a avaliação individual – o indivíduo podendo comprar mais votos em uma decisão particular se possuir maior interesse naquela questão. Este se constituiria no mecanismo ideal de alocação de votos, simulando um mercado perfeito para votos. Não obstante, comentam Buchanan e Tullock, mesmo sob o racionamento proporcionado pela regra da maioria simples, que atribui a cada indivíduo um único voto, independente de seu interesse sobre a questão, a alocação de votos pode ser, ainda, relativamente eficiente se são consideradas muitas, e não uma única, decisão. Nesse caso, os indivíduos podem criar um mercado para a troca de votos, negociando apoio mútuo sob diferentes questões. A troca de votos envolvendo diferentes questões é designada pelos teóricos *processo de logrolling*.

Não se trata de um mecanismo perfeito para alocar votos, mas é, de todo modo, um mecanismo mais eficiente com relação ao *setting* em que a troca de votos é, de todo, inviabilizada. Na economia de mercado, sempre que se introduz um mecanismo de troca, sob um sistema de racionamento, v.g., a troca de rações de pão por leite entre os

emendas parlamentares’, adotado comumente pelo executivo para obter apoio da base parlamentar em favor de seus projetos. (Considerando ainda que nosso regime é um presidencialismo de coalizão, e dado a fragmentação partidária brasileira, dificilmente seria possível para o governo agir de modo diverso.)

Ao que parece, da análise de Buchanan e Tullock, este esquema é plenamente justificável, posto que introduz eficiência no jogo político. (Aliás, o suposto esquema de “mensalão” sobre o qual a mídia tem tomado exaustivamente como tema de suas notícias, funciona como um mercado de votos, no qual votos são trocados por dinheiro. Diferente das

indivíduos numa guerra, é possível tornar a alocação de recursos mais eficiente com relação àquela que seria engendrada sob o sistema de racionamento sem trocas. Em uma tentativa de comparar a eficiência proporcionada pelo mercado imperfeito introduzido com o processo de *logrolling*, a troca de apoio envolvendo diferentes questões, serão analisados também modelos de alocação de votos nos quais pagamentos laterais são totalmente permissíveis sob a regra de decisão coletiva. Estes últimos são os modelos que mais se aproximam do modelo de mercado perfeito da economia.

Uma última condição a ser considerada no enquadre dentro do qual a regra da maioria será analisada é aquela que supõe que as preferências individuais são de diferente intensidade: (i) entre os indivíduos em uma mesma questão; (ii) de um único indivíduo entre diferentes questões. Esta suposição contraria a principal asserção que justifica a adoção da maioria no regime democrático sob um critério de bem-estar – aquela que achata as preferências entre indivíduos favoráveis e contrários a uma questão, supondo, por meio desta regra, estar maximizando bem-estar. (Se a suposição das intensidades iguais fosse assumida no modelo buchano-tullockiano, convém ressaltar, não haveria sentido trabalhar com o mecanismo de troca.)

Para os dois teóricos, se se assume o achatamento das preferências quando elas efetivamente dispõem de diferentes intensidades, como é o caso de legislações discriminatórias que privilegiam um grupo às expensas de outro, ineficiências são patentemente introduzidas no processo político. No *The Calculus* a igualdade das preferências pode ser apenas admitida sob uma base normativa. Comentam eles:

‘Implicit in much of the discussion of majority rule has been the idea that individual votes should be treated as reflecting equal intensities of preference, quite independently of whether or not the norms agree with the facts in the case. This idea, in turn, probably stems from the more fundamental norm of democratic organization – that of political equality’ ([1962] 1971, p. 126). Grifo dos autores.

A saída dos teóricos, que concordam igualmente com o pressuposto da igualdade para os indivíduos, ao menos sua igualdade normativa, como levantado da reconstrução de sua axiologia, é suportá-lo no racionamento de votos imposto pela maioria simples, aquele em que cada indivíduo tem direito a um voto, mas incorporar nesse modelo

emendas, contudo, o dinheiro é retido pelo parlamentar, não sendo destinado à sua base eleitoral.)

certos componentes que viabilizam as trocas – pagamentos laterais ou, ao menos, as trocas indiretas proporcionadas pelo mecanismo de *logrolling*.

Se as preferências variam em termos de intensidade, para além do fato dos indivíduos possuírem diferentes preferências, favoráveis ou contrários às decisões, e uma vez que são admitidos mecanismos que viabilizam as trocas, trocas garantido ganhos mútuos tomam lugar. É instaurado um *setting* de barganha e negociação, incorporando à análise da decisão coletiva propriedades dinâmicas decorrentes da interação engendrada entre os indivíduos em função da criação de um mercado de votos. A seguir a regra da maioria será avaliada em termos de seu desempenho sob diferentes instrumentais de análise: (i) a troca de votos (*logrolling*); (ii) a teoria dos jogos; (iii) a economia de bem-estar paretiana. Esses instrumentos colocarão em evidência as falhas engendradas da operação da regra, particularmente as deseconomias por ela auferidas. Pretendem, outrossim, apresentar os remédios para saná-las²⁵³.

A ANÁLISE DA REGRA DE MAIORIA SIMPLES **COMO REGRA DE DECISÃO COLETIVA**

‘O Brasil deve aproveitar o debate sobre as Parcerias Público-Privadas para avançar no caminho do controle de qualidade do investimento público, desenvolvendo uma metodologia para avaliação dos projetos a serem beneficiados pelo novo instrumento. Essa é a proposta central da carta do Ibre que será publicada na edição deste mês da revista “Conjuntura Econômica”. É preciso desenvolver metodologias mais precisas de avaliação dos projetos públicos, de modo a selecionar os que vão gerar o maior retorno social’, diz a carta. Segundo o texto, adotando essa metodologia, o melhor destino das PPPs no Brasil seria o de, além de viabilizar necessários projetos de infra-estrutura, dar origem a investimentos públicos de reconhecida excelência em termos de relação custo-benefício, que servissem como um padrão de qualidade para a atuação do Estado’ (Folha de S. Paulo. Dinheiro: Análise – Oportunidade. Quinta-feira, 14 de outubro de 2004, p. B2).

(A) INSTRUMENTAL DE ANÁLISE: LOGROLLING

‘Formalmente, qualquer processo de negociação envolve questões de duas naturezas: uma de princípios, outra de eficiência. Na primeira, define-se o que se almeja obter dele, mas também, e

²⁵³ Deseconomia sendo assumida como o resultado daqueles projetos em que os custos superam os benefícios ($B < C$).

principalmente, os limites do aceitável, do que se pode oferecer' (Fernando Cardim de Carvalho).

'A questão é que Lula quer evitar que o ingresso do PMDB no ministério pareça barganha para justamente aprovar os projetos' (Raymundo Costa).

O primeiro modelo dentro do qual o desempenho da regra de maioria simples será analisado é o modelo de *logrolling*, no qual a barganha e a negociação tomam lugar por meio de troca de votos. Sua viabilidade implica em pressupor que preferências variam em termos de intensidade tanto entre diferentes indivíduos dada uma mesma questão, quanto de um mesmo indivíduo face a diferentes questões. Conforme os dois teóricos, a asserção assumindo a diferença de intensidade das preferências parece dispor de maior validade empírica, pois, segundo eles, parece completamente anti-intuitivo supor que os indivíduos possuem preferências de igual intensidade entre si e entre as questões. O primeiro modelo a ser considerado é aquele em que a maioria opera sem qualquer permissão de trocas, sequer a troca indireta de votos em um *continuum* de decisões.

MODELO DE VOTO SEM *LOGROLLING* E A REGRA DA MAIORIA

Quando decisões envolvem grandes eleitorados que votam sobre uma única questão, sendo o voto secreto, como é o caso de *referendos*, trocas de voto tornam-se inviáveis, porque: (i) custos com barganha tornam-se muito altos; (ii) o indivíduo, sendo apenas uma parte insignificante do grupo total, dispõe de poder limitado para influenciar na decisão por meio da formação de coalizões; (iii) não há outras decisões para trocar apoio e estabelecer compromissos; (iv) mesmo que existissem outras decisões a serem votadas, por ser secreto e por envolver muitos indivíduos, não há como fiscalizar e garantir o cumprimento dos compromissos acordados. Uma justificativa para a ausência de *logrolling*, pode ser, também, a presença de restrições morais ou institucionais que proíbem ou condenam a troca de votos.

Não havendo possibilidade de expressar as preferências em termos de diferentes intensidades, uma vez que trocas são inviabilizadas, dificilmente as decisões sob este modelo devem satisfazer algum critério de bem-estar, como o critério de Pareto. Em contrapartida, comentam os dois teóricos:

'Applying the strict Pareto rules for determining whether one social situation represents an improvement over another, almost any system of voting that allows some such exchange to take place would be superior to that system which weights all preferences equally on each issue' ([1962] 1971, p. 132-3).

A seguir, portanto, são considerados modelos nos quais intensidades de preferência podem ser expressas porque trocas se tornam permissíveis.

MODELO DE VOTO COM *LOGROLLING* E A REGRA DA MAIORIA

Salvo nas condições acima arroladas, o modelo de *logrolling* assume precedência sobre aquele no qual trocas de voto são desprezadas. Duas dessas circunstâncias para as quais o modelo de *logrolling* parece validar são: (i) decisões envolvendo assembleias representativas, comitês e parlamentos, nas quais o número de votantes é pequeno, o voto é aberto e há uma seqüência de questões a serem decididas; (ii) decisões acerca de candidatos para um cargo único, no Brasil geralmente para cargos executivos, de modo que tendo cada um dos candidatos um programa de governo relativo a um conjunto de questões, o voto em uma candidato implica em um voto único acerca de uma série de questões, *i.e.*, trata-se de um voto em bloco.

No primeiro caso, compromissos são viabilizados entre os votantes por meio de troca de apoio em diferentes questões. No segundo caso, se o eleitor possui diferentes intensidades de preferência quanto às questões definidas no programa dos candidatos, pode votar naquele que apóia as questões nas quais sua preferência é intensa, mesmo que, em outras questões, aquelas nas quais o eleitor tem preferência pouco intensa, o programa do candidato difira das suas preferências (as preferências do eleitor mencionado). Nesse caso, o indivíduo aceita votar no candidato que apóia suas preferências mais intensas, desconsiderando suas posições nas questões para as quais o eleitor é indiferente ou não sente tão intensamente²⁵⁴.

Por exemplo, o indivíduo que prefere intensamente a oferta pelo governo de subsídios agrícolas (podemos, assim, assumir que nosso eleitor é um agricultor americano ou europeu dependente deste tipo de financiamento), mas que é indiferente quanto a outras questões, *viz.*, ênfase em projetos de educação básica sobre projetos trabalhando todos os níveis, vota no candidato que defende os subsídios mas cuja plataforma contraria suas preferências em outras questões, questões nas quais suas preferências são menos intensas.

O modelo de *logrolling* aplica-se, por conseguinte, para ao menos esses dois casos de decisão coletiva. Afora sua validade empírica, contudo, este modelo possibilita fornecer

²⁵⁴ Aqui, a troca de voto é implícita – é *como se* o eleitor estivesse trocando um voto em uma questão para a qual ele é intenso, por outro em uma decisão em que ele é indiferente, dado o *pacote* de questões incluído em um programa de governo.

implicações práticas importantes, mostrando que, sob esquema de *logrolling*, decisões de melhor qualidade, em termos de um critério de bem-estar, possam ser auferidas. Ainda, tornando viáveis as trocas, tender-se-á a aprovar legislações muito menos discriminatórias, posto que legislações discriminatórias tendem a gerar nos indivíduos grande intensidade de preferência, e, sendo permitidas as trocas e os compromissos, o grupo discriminado buscará apoio para evitar que sejam aprovadas legislações que os prejudique²⁵⁵. Se a decisão é aprovada sob a regra da maioria simples, minorias intensas podem comprar os votos de alguns membros menos intensos da maioria no intuito de vetar legislações assimétricas.

Por essa razão, em termos de eficiência, o modelo de *logrolling* domina o modelo sem *logrolling*, pois permite a expressão das diferentes intensidades de preferência por meio da alocação de voto segundo essas intensidades distintas. Por outro lado, se é a maioria que sente intensamente sobre uma questão, a troca de votos não deve favorecer a(s) minoria(s) contra à vontade da maioria. Ou seja, o *logrolling* é um mecanismo tal que protege as minorias da tirania da maioria, mas não permite que a regra da maioria seja transformada em uma regra da minoria. Afirmam os teóricos:

'It is only when the intensity of preferences of the minority is sufficiently greater than that of the majority to make the minority willing to sacrifice enough votes on other issues to detach marginal voters from the majority (intense members of the majority group may, of course, make counteroffers) that the logrolling process will change the outcome' ([1962] 1971, p. 133).

Ou seja, a troca de votos funciona como um mecanismo eficaz para evitar a tirania da maioria e a passagem de legislações discriminatórias, solucionando um problema comumente levantado contra a adoção da regra da maioria²⁵⁶. Nesse caso, segundo os dois teóricos, o *logrolling* pode ser defendido por razões éticas, justamente por evitar a

²⁵⁵ Supondo que quando o custo da aprovação de uma legislação é alto para um grupo, sua preferência contra a legislação é intensa, levando este grupo a buscar por apoio no sentido de evitar a aprovação do projeto.

Uma conclusão muito importante desta análise é que a abordagem apresentada no *The Calculus* tem como principal meta a defesa de grupos minoritários. Os adeptos do regime de democracia constitucional como Kant e Madison, comumente têm os grupos minoritários, e, em última instância, o individualismo, como fim.

Adeptos da democracia majoritária, diferentemente, mantêm o seu foco na vontade da maioria.

²⁵⁶ Deve-se supor aqui, contudo, que clivagens sociais intensas e monolíticas não estão presentes na sociedade, sendo as minorias cambiantes em termos de decisões específicas.

discriminação²⁵⁷. Há, contudo, um outro problema que este mecanismo não é capaz de corrigir, podendo, no máximo, introduzir melhoramentos. Este é o problema que devemos considerar na seqüência.

DECISÕES QUANTO A PROJETOS DE GASTOS SOCIAIS E SEU FINANCIAMENTO

O PROBLEMA DO DESPERDÍCIO SOCIAL

O problema do desperdício social a ser considerado nesta seção é, como o problema arroviano, e também, o dilema do prisioneiro, um problema de incompatibilidade entre individual e coletivo. Trata-se de um caso em que cada indivíduo, agindo racionalmente, acaba por produzir um comportamento irracional para o grupo. O problema do desperdício social é gerado a partir de decisões feitas sob maioria sendo permissíveis as trocas de voto. Desperdício social ocorre quando o benefício marginal para cada indivíduo é menor do que o custo marginal que ele sofre, dada uma série de questões decididas coletivamente.

$$B_i < C_i$$

Para analisar esse problema os teóricos fazem uso do modelo de *logrolling* sob maioria simples. Dentro desse modelo, diferentes instanciações são trabalhadas, variando as motivações que imbuem os indivíduos que participam da decisão coletiva.

PRIMEIRA INSTANCIAÇÃO DO MODELO DE LOGROLLING: MOTIVAÇÃO KANTIANA E LOGROLLING IMPLÍCITO

O problema considerado aqui envolve um *continuum* de decisões, cada uma beneficiando diferencialmente um sub-grupo dentre o grupo total de indivíduos votantes. Apesar do benefício ser diferencial para um sub-grupo, os custos são divididos igualmente entre todos os votante-contribuintes. Estamos, portanto, dentro de um contexto no qual duas avaliações são possíveis quanto às decisões: (i) se consideradas isoladamente, as decisões são avaliadas ser discriminatórias; (ii) considerado todo o *continuum* de decisões, elas indicam que todos obtêm benefícios. A decisão no caso, é quanto à manutenção de estradas locais, cada uma delas fazendo a comunicação das fazendas de

²⁵⁷ Como veremos adiante, por ser a regra da maioria uma regra instável, não há uma coalizão que domine a outra, de modo que múltiplas coalizões são possíveis. A instabilidade da maioria é um problema para Arrow ([1951] 1963). Para Buchanan (1954), contudo, trata-se de uma grande vantagem da regra no intuito de evitar a exploração de minorias por uma maioria.

um desses sub-grupos a uma estrada principal, que todos usam. A manutenção de uma estrada local deve privilegiar, assim, apenas a parcela de votantes que faz uso dela. Cada vez que um eleitor considerar que a estrada local que o serve precisa de reparos, ele pode apresentar o projeto de sua manutenção como questão a ser decidida por todo o eleitorado.

Ao considerar este modelo operando sob uma maioria simples, assume-se que os eleitores são indivíduos kantianos. Um indivíduo kantiano é aqui definido como aquele que empreende a cálculos deontológicos baseados em regras tomadas *a priori*. Especificamente para essas decisões, significa dizer que cada um dos eleitores incorpora uma regra padronizada para manutenção das estradas que define previamente quando uma estrada deve ser reparada. O ponto de reparo das estradas preferido pelo indivíduo e especificado pela regra é localizado onde o custo marginal é igual ao benefício marginal de mantê-la, ao considerar custo contra benefícios de manter sua própria estrada local em vários níveis de reparo.

Vale dizer que o padrão de manutenção para cada indivíduo é subjetivo, pois depende do cálculo que torna equivalente para ele o custo marginal ao benefício marginal – cada indivíduo supõe, com base na regra sustentada *a priori* por ele, quando uma estrada deve ser reparada, independente do projeto de reparo beneficiá-lo ou não²⁵⁸. Assim, apesar de subjetiva a regra é geral no sentido de que a determinação do nível de reparo não varia quer a estrada beneficie ou não o indivíduo. Afirmam os dois teóricos:

‘he could then vote on each separate project to repair a given road in the same way that he would vote for repairs on his own road’ ([1962] 1971, p. 136).

Toda vez que um projeto de reparo é apresentado, o indivíduo compara as condições da estrada com o seu padrão de reparo. Se ela encontra-se dentro de seu padrão de reparo, ele vota em favor do projeto, se não, contra.

Os teóricos nomeiam este sistema de *logrolling* implícito, uma vez que as coalizões em favor e contra o projeto se formam naturalmente, cada indivíduo tomando sua decisão individualmente segundo seu padrão de reparo, e não dependem de barganha e negociação explícita entre as partes. (Ou seja, aqui não é suposta interação entre as partes.) Nesse caso, a manutenção de todas as estradas locais deve ser possível, mesmo que cada uma delas privilegie apenas um sub-grupo do total de contribuintes, que, sozinho, não poderia garantir a aprovação de seu projeto, sob uma maioria simples. Os

reparos são feitos, portanto, conformes a um padrão médio de reparos. Toda vez que uma estrada cai dentro desse padrão, aproximadamente metade dos indivíduos aprovam o reparo proposto, sempre que a manutenção da estrada estiver fora do padrão médio, a maioria não aprova o projeto de manutenção.

Segundo o critério paretiano de bem-estar, o resultado aqui produz alguma externalidade, pois, ainda que todas as estradas locais venham a ser reparadas, os indivíduos sustentando um padrão de reparos superior ao padrão médio não estarão totalmente satisfeitos, tendo suas estradas com menos manutenção do que gostariam, apesar de mais freqüentemente apresentarem projetos de manutenção. Por outro lado, os indivíduos sustentando padrões de reparo abaixo do padrão médio pagarão por mais reparos do que gostariam, a despeito de raramente proporem reparos em suas próprias estradas. Assim, segundo Buchanan e Tullock:

‘No solution which embodies general tax financing of public services valued differently by different individuals can be Pareto-optimal, unless, of course, fully offsetting compensations are allowed’ ([1962] 1971, p. 349-350, nota 5, cap. 10).

Ou seja, por não permitir que as análises sejam feitas ponto-a-ponto, quer dizer, considerando as variações nas posições de cada um dos indivíduos, a regra da maioria sempre produz alguma externalidade, incorrendo em decisões adversas para qualquer indivíduo cujo padrão de preferência esteja fora do padrão médio. Esta é uma propriedade inerente à regra de maioria simples. Apesar de não gerar um padrão ótimo em termos de resultado, posto que alguma externalidade subsiste da operação da maioria simples, a solução alcançada no modelo kantiano será usada como padrão, *i.e.*, como a solução mais apropriada, aquela contra a qual o próximo modelo será confrontado, posto que tende a gerar resultados mais simétricos para todos²⁵⁹.

(Uma solução ótima poderia ser obtida nesse modelo somente se a unanimidade pudesse ser adotada e compensações pudessem ser pagas para os descontentes, eliminando-se toda externalidade. Contudo, como vimos anteriormente, a unanimidade que fornece um teste para identificar uma solução ótima no sentido paretiano - ótima em termos do resultado que propicia – é sustentada somente para o nível constitucional, uma vez que

²⁵⁸ No caso, trata-se é um tipo de regra que afirma que o indivíduo deve fazer para o outro o que deseja que façam para si.

²⁵⁹ Se for suposto que uma minoria de kantianos é mais intensa com relação a um alto padrão de manutenção das estradas locais, então os custos externos gerados da operação da regra da maioria serão ainda maiores, a não ser que a troca de votos seja permitida.

somente neste nível os seus custos de decisão são minimizados em função de uma série de recursos metodológicos introduzidos pelos dois teóricos, notadamente, a posição de incerteza e a decisão mais técnica quanto à regras de decisão coletiva e não decisões mais passionais quanto à políticas públicas específicas.)

SEGUNDA INSTANCIACÃO DO MODELO DE LOGROLLING: MOTIVAÇÃO KANTIANA E MOTIVAÇÃO MAXIMIZADORA

O problema considerado nesse modelo é o mesmo – um *continuum* de decisões relativas a reparos em estradas locais beneficiando sub-grupos de indivíduos. Contudo, uma perturbação é introduzida no modelo kantiano: o padrão de motivação dos indivíduos deve variar. Ao considerar este modelo operando sob a maioria simples, dois modelos de motivação imbuem os indivíduos que participam dessas decisões: (i) indivíduos maximizadores de utilidade; (ii) indivíduos kantianos. Os primeiros se comportam no sentido de votar unicamente em favor daquelas questões que os beneficie diretamente, os últimos instituem um padrão de reparos *a priori* a partir do qual tomam suas decisões, critério este que pode gerar não apenas benefício próprio como para outros indivíduos. Sob outros termos, o primeiro raciocina em termos de um cálculo de conseqüências enquanto o último empreende a cálculos deontológicos baseados em uma regra tomada *a priori*.

No modelo formado exclusivamente por indivíduos kantianos, conforme verificado anteriormente, o resultado não tende a privilegiar nenhum indivíduo em particular (talvez apenas aqueles cujo padrão de reparos encontra-se exatamente onde está localizado o padrão médio de reparos). Se um único indivíduo motivado por maximização de utilidade for incorporado a este modelo, enquanto os demais mantêm o padrão kantiano de motivação, e sustentando ainda a regra de maioria simples para aprovar decisões, os resultados tenderão a privilegiar o maximizador, às custas dos demais kantianos. Nesse caso, o maximizador vota a favor somente do projeto de reparo da estrada local que lhe serve, e contra todos os projetos de estradas os quais ele não faz uso.

Sob maioria simples, este indivíduo passa a ser privilegiado, tendo sua estrada recebendo mais reparos do que a média de reparos, enquanto a manutenção das outras estradas cai para um valor abaixo da média, prejudicando todos os indivíduos kantianamente motivados. Ou seja, o resultado aqui não apenas não é eficiente, ele passa a ser, também, discriminatório. Se mais alguns indivíduos passam da motivação

kantiana para a maximizadora, o resultado é agravado, uma vez que os custos são igualmente distribuídos entre todos os contribuintes, kantianos e maximizadores, mas os benefícios ficam concentrados apenas nestes últimos. Assim, a introdução de maximizadores no modelo kantiano de motivação tenderá a produzir marcadas assimetrias, com benefícios concentrando-se do lado dos maximizadores e prejuízos do lado dos kantianos

INTRODUÇÃO DE COALIZÕES NO MODELO E LOGROLLING EXPLÍCITO

Se o sub-grupo de maximizadores aumentar, pode ser vantajoso para eles formar uma coalizão no sentido de garantir a aprovação de projetos de reparos em suas próprias estradas que serão financiados por taxas pagas por todos os contribuintes. A coalizão é implementada por meio do compromisso de troca de apoio (troca de voto/ *logrolling*) entre os indivíduos participantes sobre os projetos por eles propostos. O cálculo individual realizado aqui é um pouco diferente – contrapõe os benefícios que o indivíduo obtém de reparos em sua estrada local contra os custos de reparos dos projetos envolvendo os indivíduos da coalizão, uma vez que para obter apoio para seu projeto ele deve se comprometer a votar em favor de outros projetos. Supondo que pouco mais da metade dos indivíduos são maximizadores de utilidade e os demais kantianos, estes últimos nunca conseguirão aprovar um projeto seu, mas contribuirão para o financiamento de todos os projetos que beneficiam os maximizadores. Instaura-se, então, a tirania da maioria, que passa a explorar o grupo minoritário de kantianos.

Todavia, se o nível de reparo das estradas demandado pelos maximizadores invariavelmente cair fora do padrão de reparo sustentado por cada um dos kantianos, a coalizão para garantir a aprovação de projetos nas estradas locais dos maximizadores deve incluir um grupo muito maior de maximizadores. Como os benefícios são concentrados sobre os maximizadores mas os custos são igualmente distribuídos entre todos, e uma vez que o indivíduo maximizador calcula apenas os seus benefícios marginais contra os custos dos projetos de todos da coalizão, muito mais gastos serão previstos nesse modelo do que no modelo anterior, de modo a produzir um excesso de investimento em reparos de estradas locais com relação ao resultado gerado no modelo anterior.

TERCEIRA INSTANCIAÇÃO DO MODELO DE LOGROLLING: MOTIVAÇÃO ESTRITAMENTE MAXIMIZADORA E INSTABILIDADE DA REGRA DA MAIORIA

Aqui nenhum kantiano subsiste, todos os indivíduos são motivados por maximização de sua utilidade particular. Nesse caso, uma coalizão qualquer de maximizadores será formada no intuito de garantir a aprovação de projetos de suas próprias estradas locais. Entretanto, esta coalizão é instável, de modo que o grupo minoritário pode oferecer alguma vantagem para alguns indivíduos da coalizão, fazendo-os abandonar a primeira coalizão e formar um novo arranjo em seu lugar. Uma das principais propriedades da regra da maioria é a instabilidade desta regra, significando que nenhuma coalizão é mais estável do que outra, ou ainda, que nenhuma delas domina outra coalizão, sendo todas igualmente possíveis²⁶⁰. Buchanan e Tullock esclarecem:

‘In the terminology of game theory... any combination of 51 voters dominates any combination of less than this number, but no combination of 51 dominates all other combinations of 51’ ([1962] 1971, p. 139).

O resultado gerado nesse modelo é que muito mais investimentos serão feitos em reparos de estradas, considerando os resultados dos dois modelos anteriores, uma vez que cada indivíduo calcula o benefício marginal que ele obtém do reparo de sua estrada local contra os custos envolvidos na aprovação de todos os projetos de indivíduos que formam sua coalizão. De tudo modo, seu cálculo considera somente a sua própria rede de custos e benefícios. Contudo, como a regra da maioria simples é instável em termos das possíveis coalizões que podem ser formadas, eventualmente serão aprovadas decisões para as quais o indivíduo deve contribuir, mas cuja coalizão ele não participou, *i.e.*, nas quais ele pertence ao grupo minoritário. Sobre esse resultado, os teóricos comentam:

‘The natural result would be that each road in the township would be maintained at a level considerably higher and at a greater expense than is rational from the individual standpoint of the farmers living along it. Each individual in the group would be behaving quite rationally, but the outcome would be irrational’ ([1962] 1971, p. 139).

Este é o problema de desperdício social que se queria apontar, e que é gerado a partir da regra da maioria (e de outras regras não totalmente inclusivas). E, ainda que todos os

indivíduos se conscientizem de que a ação motivada por interesse privado produz deseconomia social e particular, a possibilidade de que cada um deles isoladamente abandone esse comportamento parece pouco provável, conforme indicam os dados empíricos²⁶¹. Os indivíduos no nível operacional tendem a realizar cálculos de utilidade de curto-prazo, e nesses casos, eventualmente podem sair ganhando *no curto prazo*, de modo que dificilmente abandonarão a motivação estritamente privada²⁶².

Mas esses indivíduos, ao mesmo tempo que realizam cálculos de curto prazo, podem estar realizando, paralelamente, cálculos de longo prazo, de modo que apoiariam, *no nível constitucional*, mudanças que permitam produzir resultados mais eficientes do ponto de vista social. Três são as possíveis modificações que podem ser feitas no nível constitucional para evitar desperdício social: (i) a primeira prescreve a instituição de uma fórmula ou cálculo econômico de alocação de recursos *a priori*, que determina automaticamente quando deve ser feito o reparo nas estradas locais; (ii) a segunda que delega essas decisões a um pequeno grupo de indivíduos; (iii) a última implicando na seleção de uma regra mais inclusiva do que a maioria simples no nível constitucional.

A primeira solução é viável somente se a alocação de recursos considerar um pequeno grupo de decisões interrelacionadas, *v.g.*, decisões de reparos de estradas locais, posto não haver qualquer possibilidade de instituir uma regra eficiente de alocação de recursos *a priori* para realizar a alocação em atividades muito distintas, *v.g.*, energia e correios. A segunda solução é admissível unicamente se se abrir mão do processo político legislativo. Todavia, e é fundamental levantar aqui esta crítica, mecanismos incorporados à regra de decisão coletiva no sentido de evitar que ela engendre desutilidades (ineficiência) tendem a torná-la menos democrática. Vejamos. Se o objetivo é fazer com que a maioria garanta que a aprovação de projetos seja feita, *viz.*, segundo um critério de retorno de investimento (*finance project*), então a decisão já está dada, não há porque perder tempo com votação. Ou seja, seria o caso apenas de achar uma regra exógena de análise custo-benefício para a alocação de recursos em diversas

²⁶⁰ Novamente: estamos desconsiderando nesses modelos sociedades nas quais existem marcadas clivagens sociais.

²⁶¹ Esta é uma implicação lógica do próprio modelo, posto que se o indivíduo passa a agir considerando a deseconomia social, *i.e.*, resultados como um todo, e reduz sua própria demanda por reparos, tenderá a ser prejudicado pelo comportamento dos outros maximizadores., que manterão as suas demandas por reparo.

²⁶² Lembremo-nos que foi assumido na abordagem buchano-tullockiana que o indivíduo é um maximizador de utilidade, sendo essa a motivação que deve prevalecer em sua análise.

atividades, uma regra pautada no retorno do investimento. Contudo, a este respeito, comentam os dois teóricos:

‘One means through which the separate farmers in our model might enter into a bargain so as to insure results somewhat closer to the Kantian median would be the development of a specific formula that would determine when a road should be repaired. Yet, another means would be the delegation of decision-making authority to a single individual or small group. These become practicable institutions, however, only within the confines of a set of closely related issues that may be expected to arise: in our model, separate proposals for road repair. In the more general and realistic case where governmental units must consider a continuing stream of radically different projects, neither an agreed-on formula nor a single expert or group of experts would seem feasible. A formula that would permit the weighing of the costs and the benefits of such diverse programs as building irrigation projects in the West to increase agricultural production, paying farmers in the Midwest to decrease agricultural production, giving increased aid to Israel, and dredging Baltimore’s harbor, is inconceivable. There could not, therefore, be any real agreement on any automatic or quasi-automatic system of allocating collective resources, and the delegation of authority to make such decision would mean the abandonment of the legislative process as such. We are reduced to the reaching of separate decisions by logrolling processes, given de constitutional rules as laid down in advance’ ([1962] 1971, p. 142)²⁶³.

A última solução é exequível apenas se os custos incrementais com barganha implicados da maior inclusividade da regra forem menores do que os benefícios que uma tal regra possibilita em termos de redução de custos externos (desutilidades/desperdício social). Se esse for o caso, compensações podem ser pagas internalizando-se parte das externalidades previstas no modelo em análise.

Ademais, os resultados auferidos da operação da maioria simples, tanto os custos externos que ela incorre quanto a discriminação que ela comumente engendra podem ser generalizáveis para quaisquer contextos envolvendo legislação discriminatória, por exemplo: (i) nos casos em que os benefícios são concentrados e custos financiados por

²⁶³ Esta alternativa implica em uma regra não contingente de alocação de recursos, mas uma regra dada *a priori*, proposta esta que não pertence ao enquadre dos dois teóricos do *The Calculus*.

taxação geral, como foi o caso aqui trabalhado; (ii) ou, minimamente, quando benefícios são mais concentrados que custos; (iii) ou em um modelo fiscal no qual um benefício geral é custeado por uma norma geral de taxaço que, contudo, inclui diversas isenções tarifárias, o que distorce a generalidade do princípio de custeio; (iv) ou por meio de tributação indireta, na qual o indivíduo é incapaz de identificar custos e benefícios; (v) ou um misto de todos os casos anteriores, incluindo taxaço geral mas difusa, isenções especiais e serviços diferenciais.

Para qualquer desses casos, a estrutura fiscal discriminatória deve introduzir graves distorções. Segundo comentam os dois teóricos, esta generalização pode ser feita para quase toda atividade pública. A única solução possível para resolver estes casos, segundo os teóricos, é:

'changing the rule which compels the minority to accept the decisions of the majority without compensation' ([1962] 1971, p. 145).

Todavia, somente sob unanimidade esta solução é viabilizada. Sob qualquer outra regra, custos externos de decisões adversas devem ser supostos sobrevir. Downs (1961), todavia, ao fazer a defesa da regra da maioria, contrapondo-se à versão prévia da análise de Tullock, versão esta que deu origem ao décimo capítulo do *The Calculus*, sustenta que o problema do desperdício social decorre não da operação da regra da maioria, mas desta ter sido avaliada em um *setting* envolvendo decisões independentes. Segundo Downs, se todos os projetos de reparo fossem votados conjuntamente, em uma mesma decisão, como se fossem decisões interdependentes, o problema do desperdício seria eliminado.

'In Tullock's own model, collective irrationality is not caused by majority rule but by serial voting on a continuous stream of proposals. When the voters choose among road programs periodically on an all-and-once basis, collective irrationality disappears, regardless of whether majority rule is used' (1961, p. 197).

A solução proposta por Downs merece destaque. Essa estratégia havia sido contemplada anteriormente por Buchanan e Tullock. Trata-se daquela na qual o voto em um dos muitos candidatos para um cargo eletivo único, *viz.*, um cargo executivo, por exemplo, representa o mesmo que votar sobre muitas questões interdependentes (lembremo-nos aqui do agricultor com preferência intensa por subsídios agrícolas mas indiferente com relação à questões de educação). É o voto em bloco, que, como afirmado supra, simula o mecanismo de *logrolling*. É a mesma estratégia que Downs propõe aqui.

Ainda, o problema que Downs se propõe a solucionar com a sua estratégia – votar em bloco todas as decisões – é aquele apresentado na terceira instanciação do modelo de *logrolling*, o problema da instabilidade da coalizão formada pela maioria simples. Com efeito, o problema da instabilidade é solucionado²⁶⁴. Mas, em contrapartida, ao serem colocadas muitas decisões sobre um mesmo processo de voto, a solução terminaria por implicar na formação de muitas minorias. Este é o grande mal incorrido desta estratégia, proposta tanto por Downs quanto por Buchanan e Tullock, tal como levantado por Dahl ([1956] 1989) e retomado por Arrow ([1951] 1963), quando este se posiciona com relação à abordagem buchano-tullockiana. Comenta Arrow:

‘Dahl also notes that an election, in which many issues enter, cannot be interpreted as indicating a majority on any specific issue; he therefore speaks of “minorities” rule as opposed to either majority or minority rule’ ([1956] 1989, p. 109, nota 48).

Por esta razão, a estratégia de estender a inclusividade da regra para além da maioria simples me parece mais adequada para solucionar o problema da deseconomia gerado desta regra sem incorrer na proliferação de minorias.

(Uma solução completamente diferente daquela fornecida por Downs para solucionar o problema da instabilidade da maioria, é a estratégia formulada por Shepsle (1979), que, contrário a Downs, em vez de reunir diferentes questões em uma mesma decisão, separa uma decisão nas suas múltiplas dimensões, cada uma delas tendo sua avaliação sob responsabilidade de uma jurisdição diversa. Segundo Shepsle, a estabilidade da maioria pode ser auferida se a condição de pico único é satisfeita para, ao menos, uma dimensão, desde que sejam preenchidas as condições de preferência *quasi-concava* e funções de utilidade contínuas. Esta solução me parece curiosa como uma estratégia

²⁶⁴ Mas restaria o problema levantado na segunda instanciação, de modo que o desperdício social subsistiria, pois, ainda sob a solução de Downs, as compensações se estenderiam somente para os integrantes da maioria simples às custas da minoria.

E, ainda, se se assume que os projetos são propostos endogenamente, quer dizer, durante o processo de votação, chances de deseconomias subsistem, como aquelas comuns no parlamento americano e designadas legislações *pork-barrel*.

Nesse caso, para obter apoio em um projeto/ legislação, o indivíduo aceita dar o seu apoio a outros projetos/ legislações que vão sendo demandados por outros indivíduos da coalizão durante o processo de votação, até que uma maioria simples seja alcançada.

Esses projetos não precisam ser relativos exclusivamente a reparos em estradas, podendo ser ampliados para incorporar no processo de decisão projetos de quaisquer outra área que interessem aos participantes da coalizão.

Seus efeitos são, como anunciado previamente em nota, o sobre-investimento do Estado e a produção de desperdício social, justamente o problema que se queria solucionar.

justamente por constituir-se em uma abordagem quase que contrária a primeira proposta – a interdependência das questões – sendo ambas oferecida para resolver o mesmo problema²⁶⁵.)

(B) INSTRUMENTAL DE ANÁLISE: TEORIA DOS JOGOS

ENQUADRE GERAL

‘O Palácio do Planalto prometeu ontem aos líderes partidários da Câmara pagar R\$ 600 milhões até o fim do ano em emendas parlamentares para tentar rearrumar sua base de sustentação’ (Ranier Bragon e Kennedy Alencar).

Na seção precedente, a regra da maioria simples foi avaliada sob as condições de contorno supostas no modelo de *logrolling*, que requer a troca de votos em uma seqüência de n decisões. Aqui a análise do desempenho da maioria é empreendida a partir do instrumental de análise da teoria dos jogos e da construção de diferentes modelos e instanciações desses modelos para avaliar a regra. Toma-se como *setting* uma decisão coletiva acerca de um projeto de política pública que deve ou não ser aprovado por maioria simples. Primeiramente, em termos do financiamento do projeto, duas são as estruturas de custos propostas: (i) concessão, oriunda de uma jurisdição superior, *v.g.*, a jurisdição estadual ou federal; (ii) tributação, *i.e.*, os custos são cobrados diretamente dos indivíduos votantes.

No primeiro caso, não são supostas externalidades advindas de decisões adversas, uma vez que, ainda que não sejam beneficiados pelo projeto, os indivíduos no grupo minoritário nada perdem com a decisão. Na tributação assume-se que o jogo é coercitivo, posto que o indivíduo não tem como deixar de contribuir com uma decisão

²⁶⁵ Riker (1980) estabelece uma das classificações mais interessante sobre os tipos de soluções para o problema da instabilidade da maioria. Ele as classifica como sendo de dois tipos: (i) soluções envolvendo certas restrições às preferências, no intuito de obter preferências sociais consistentes, sendo o teorema de pico único de Black o caso mais conhecido; (ii) soluções envolvendo restrições institucionais na garantia de estabilidade, chamadas *equilíbrio estrutural*. A solução de Shepsle se encaixaria neste segundo caso.

Esta, aliás, me parece ser uma forma muito feliz de diferenciar as soluções propostas pela *Social Choice* e *Public Choice* para o problema da instabilidade da maioria, a primeira apostando em restrições às preferências (condições de domínio), e a última em restrições institucionais às preferências. A diferença é que o primeiro programa busca por soluções no sentido de evitar a instabilidade de *per se*.

Já para a *Public Choice*, a instabilidade é um problema unicamente por engendrar deseconomias ($B < C$). Por outro lado, do ponto de vista político, a instabilidade das coalizões majoritárias é tida por Buchanan como uma vantagem da maioria simples, uma vez que impede que um grupo majoritário particular tire vantagem de grupos minoritários.

coletiva, ainda uma na qual ele não faz parte da coalizão decisiva, e da qual não recebe nenhum benefício. No caso da concessão o jogo é voluntário, posto que o custo da decisão não sai do bolso do indivíduo, *i.e.*, se ele não fizer parte da coalizão majoritária, nada perde com o resultado de uma decisão adversa – é como se dela não tivesse participado.

Ainda, no que tange à legislação tributária, dois são os modelos suscitados pelos teóricos do *The Calculus*: (i) modelo de legislação geral; (ii) modelo de legislação diferencial. Este último, por sua vez, é subdividido em dois: (i) modelo de taxação geral e benefício diferencial; (ii) modelo de benefício geral e taxação diferencial. Assim sendo, os três modelos de tributação analisados sob o aparato da teoria dos jogos são: (i) o modelo de taxação e benefício geral; (ii) o modelo de taxação geral e benefício diferencial; (iii) o modelo de benefício geral e taxação diferencial.

Ademais, os diferentes cenários assumidos para cada um desses modelos incluem variações quanto: (i) ao número de indivíduos participantes da decisão coletiva; (ii) à admissão ou proibição de pagamentos laterais (mercado direto de voto); (iii) à admissão ou não de *logrolling*, a troca de votos em diferentes questões (mercado indireto de voto). Os pressupostos incutidos nessa análise dizem respeito principalmente às motivações atribuídas aos indivíduos. Se na seção anterior, dois modelos alternativos de motivação foram supostos, o modelo maximizador e o kantiano, aqui a análise é restrita ao modelo maximizador, *i.e.*, o indivíduo age no sentido de maximizar sua própria utilidade.

Assumindo-se o auto-interesse como motivação, sua função utilidade avalia somente sua posição nos estados sociais alternativos, desconsiderando a qualidade das alternativas como um todo. (Caso se assuma a disponibilidade do indivíduo em realizar cálculos globais, tal empreendimento denotaria sua capacidade para tomar decisões em prol do interesse coletivo. Uma vez que o interesse coletivo é tido como mera quimera teórica para Buchanan e Tullock, é que se assume que as funções de utilidade individuais são independentes entre si, procedendo os indivíduos unicamente a cálculos locais, que avaliam as alternativas considerando apenas a sua posição em cada uma delas.)

TEORIA DOS JOGOS

A principal característica da teoria dos jogos é supor que as ações individuais são interdependentes. Ainda, adotando o referencial desta teoria, Buchanan e Tullock

pretendem classificar os resultados das decisões coletivas em termos: (i) ou de jogos de soma positiva, aqueles em que são aprovadas decisões cujos benefícios superam os custos; (ii) ou de jogos de soma zero ou soma constante, casos em que benefícios são iguais aos custos; (iii) ou de jogos de soma negativa, quando custos são maiores do que os benefícios colhidos da decisão. Decisões cuja estrutura de custo é a concessão são sempre jogos de soma positiva, uma vez que o financiamento do projeto em decisão não requer a contribuição dos indivíduos, sendo sua tarefa, unicamente, definir como alocar o recurso concedido. Quando a estrutura de custo é a tributação, jogos de soma negativa e soma zero são supostos tomar lugar, uma vez que podem engendrar externalidades para grupos minoritários que financiam o projeto sem dele se beneficiar.

Como assumido de início, as decisões sob esses três modelos operam sob a regra da maioria simples, sendo o desempenho desta que se pretende avaliar no que tange às duas dimensões consideradas pelo modelo, quais sejam, benefícios ou utilidade individual (*output*) e custos, que é a sua cota-parte no financiamento do projeto (*input*) e supondo que cada indivíduo se comporta visando maximizar utilidade e minimizar custos. Uma imputação, na teoria dos jogos, é uma forma específica de distribuir o valor arrecadado, quer por concessão quer por tributação, entre os indivíduos. Na teoria dos jogos é designada *série F de imputações* a todas as possíveis soluções estáveis (pontos de equilíbrio) obtidas do jogo, *i.e.*, todas as possíveis distribuições do valor arrecadado que satisfazem as duas exigências de von Newman e Morgenstern para uma solução. A primeira exigência sustenta que uma solução na série F não é dominada por nenhuma outra solução dentro da série. A segunda exigência assume toda distribuição fora da série F é dominada por, pelo menos, uma imputação em F. Essas são as duas condições exigidas para que uma imputação (distribuição) esteja contida na série F de soluções. Cada uma dessas soluções é um ponto de equilíbrio alcançado no jogo. Comentam eles:

‘the imputations in F are presumed to be more stable than those not in F, although game theorists recognize and acknowledge the limitations on the ideas of “solution” and “stability” in the n-person game’ ([1962] 1971, p. 149).

‘O JOGO DA REGRA DA MAIORIA SIMPLES’

A análise do desempenho da maioria simples é empreendida considerando diferentes *settings* de decisão. Os *settings* tratados aqui podem ser classificados como sendo: (i) de soma positiva; (ii) de soma zero; (iii) de soma negativa, dado o resultado auferido. Para avaliar os possíveis resultados gerados pela operação da regra, optei por dividir esses

settings em: (i) *cenário*, contendo as condições iniciais do sistema; (ii) *imagem*, indicando os resultados que se pode obter por meio da aplicação da regra majoritária na tomada de decisão (Martínez e Requena, 1986).

(i) MODELOS DE BENEFÍCIO DIFERENCIAL

Aqui as imputações são supostas ser distribuídas de forma diferencial, quer dizer, preferencialmente para os indivíduos da coalizão, pois, uma vez que os indivíduos se comportam segunda a regra de maximização de utilidade individual, e visto ser a regra de decisão coletiva a maioria simples, somente os indivíduos da coalizão devem receber parte do valor a ser distribuído. (No *The Calculus* é assumido que a concessão é investida em reparos de estradas locais, cada uma beneficiando um dos indivíduos do modelo. O investimento produz, como retorno, o mesmo valor que foi gasto na obra.) Vejamos.

(a) MODELOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO

CENÁRIO 1. Assume-se que o Estado disponibiliza, por meio de concessão, um recurso a ser distribuído, de algum modo, entre os indivíduos que participam na decisão. Define-se ainda que a situação envolve uma única decisão, não um *continuum* delas, sendo esta decisão relativa à alocação do recurso concedido e aprovada sob uma maioria simples. Três indivíduos estão envolvidos na decisão. A alocação deve, portanto, privilegiar ao menos dois dos três envolvidos.

IMAGEM 1. Sendo suposta a participação de três indivíduos que devem decidir quanto à alocação de recursos sob a maioria simples, é, portanto, suficiente uma coalizão de dois indivíduos para aprovar uma distribuição do recurso. Nesse caso, a totalidade das coalizões possíveis são: (i) nenhuma coalizão; (ii) coalizão de uma maioria (dois indivíduos quaisquer); (iii) coalizão totalmente inclusiva, *i.e.*, que inclui todos os indivíduos do grupo, nesse caso, os três indivíduos. Segundo os dois teóricos, apenas a coalizão de uma maioria, qualquer maioria, pertence a série F, satisfazendo o critério de von Newman e Morgenstern. (Nesse caso, três são as soluções possíveis em função das possíveis combinações de dois dentre os três indivíduos.) Ainda, entre essas coalizões, é dominante apenas aquela que supõe uma distribuição simétrica do recurso entre os membros da coalizão vencedora.

Todas as coalizões envolvendo uma distribuição assimétrica do recurso são dominadas por uma imputação dentro da série F – se um indivíduo da coalizão ganha menos do que

outro pode se unir a um terceiro para conseguir metade do recurso e abandonar a imputação assimétrica em prol de uma distribuição simétrica que é uma imputação pertencente a série F. Portanto, segundo Buchanan e Tullock, uma distribuição assimétrica do *payoff* não pode ser uma solução dominante aqui, *i.e.*, não faz parte da série F segundo o critério de von Newman e Morgenstern, principalmente em função do pressuposto de que os indivíduos agem no sentido de maximizar sua própria utilidade. Este pressuposto fornece a justificativa para mostrar porque a coalizão totalmente inclusiva também não pode pertencer à série F, pois, neste caso, a divisão do *payoff* produz uma menor quantia para cada uma das partes, pois mais indivíduos estão envolvidos na partilha. E, ademais, supondo que uma coalizão formada por uma maioria simples é suficiente para aprovar o projeto, não há porque os indivíduos estenderem o benefício para todo o grupo, diminuindo seus próprios *payoffs*, o que vai de encontro à sua motivação, suposta maximizadora. Sendo assim, a solução envolvendo a distribuição do recurso entre os três indivíduos não é uma solução estável.

CENÁRIO 2. Mantém-se o mesmo cenário, alterando unicamente o número de indivíduos de três para cinco.

IMAGEM 2. O resultado da alteração é o aumento das imputações na série F, que passa de três para dez soluções, posto que mais alternativas (indivíduos) estão disponíveis para formar a coalizão, *i.e.*, quaisquer três dos cinco indivíduos podem se unir e repartir o recurso concedido. Contudo, as soluções da série F tornam-se menos estáveis quando o grupo aumenta. Este aumento justifica, igualmente, a exacerbação da motivação maximizadora do indivíduo, e, com ela aumenta a possibilidade de exploração de minorias.

A INCORPORAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS DO INSTRUMENTAL DE ANÁLISE DA TEORIA DOS JOGOS

Os próximos *setting* devem incorporar um outro componente inexistente nos casos anteriores. Até o momento o problema de decisão era somente aquele de distribuir a concessão recebida, nenhum excedente do investimento era considerado. Supunha-se uma estrutura de financiamento, concessão ou tributação, de um lado (até o momento desta análise apenas o primeiro caso tendo sido considerado), e os benefícios auferidos pelo indivíduo, de outro, sendo, portanto, o benefício mensurado subjetivamente em termos de utilidade. Mas o investimento, além de bem-estar subjetivo, pode gerar,

outrossim, algum excedente em termos produtivos. (No *The Calculus* assume-se que o investimento em reparos das estradas produz algum excedente para o indivíduo.) A questão agora não se resume a avaliar apenas as formas possíveis de distribuir o recurso, mas na distribuição mais eficiente deste recurso.

CENÁRIO 3. Mantém-se as condições de contorno apontadas no primeiro modelo envolvendo três indivíduos. Uma outra condição é, contudo, introduzida nesse novo cenário. Nos modelos anteriores os benefícios para dois dos indivíduos da coalizão majoritária eram considerados em termos da distribuição da concessão que eles faziam entre si, e que, geralmente, configurava-se em uma distribuição simétrica. No presente modelo, o ganho obtido pelo indivíduo refere-se não a parcela que ele obtém da concessão, mas à produtividade gerada pelo investimento, dadas as possíveis formas de alocar o recurso, e a distribuição do excedente entre as partes.

Assume-se aqui, uma vez mais, os reparos em estradas. Se, considerando que a concessão é dividida pela metade entre dois indivíduos, metade dela for gasta na estrada do primeiro indivíduo, produz-se uma taxa de retorno crescente do investimento, *v.g.*, ele é capaz de aumentar sua produção em 50%, graças ao investimento, é constante para o segundo indivíduo, *i.e.*, aquilo que é investido e o retorno do investimento se equiparam, e, custeando obras de reparo na estrada do terceiro indivíduo, o retorno do investimento é decrescente, metade do investimento inicial, é auferido em termos de produtividade, essas diferenças indicam que devem existir formas mais ou menos eficientes de alocar o recurso. Aqui pagamentos laterais e *logrolling* não são permitidos, *i.e.*, não existe nenhum mecanismo que permita expressar a intensidade da preferência desses indivíduos conforme a produtividade por eles alcançada.

IMAGEM 3. Quanto à forma de distribuir a concessão, a série F permanece sendo a mesma de antes, quer dizer, qualquer uma das três coalizões envolvendo dois dentre os três indivíduos é igualmente possível, sendo o recurso dividido simetricamente para as duas partes. O retorno do investimento, contudo, deve variar. Se a coalizão incluir o primeiro e o segundo indivíduos, é gerado um excedente de 50% sobre o valor da concessão, se incluir o primeiro e o terceiro indivíduos, o excedente ainda é produzido, mas a uma taxa menor, de 25%, e, finalmente, se os segundo e terceiro indivíduos formarem a coalizão vencedora e dividirem entre si o recurso concedido, o retorno do investimento é decrescente, pois um déficit é gerado, no caso, um déficit de 25%. Ou seja, aqui o jogo pode ser de soma positiva (primeiro e segundo caso) ou de soma

negativa (último caso). Sem um mecanismo que capture a intensidade da preferência desses indivíduos, supondo que a preferência varia em consonância com o valor do excedente produzido, a alocação do recurso é feita de modo aleatório, nem sempre ótimo, segundo a produtividade. Sob a maioria simples, segundo os dois teóricos:

‘is as likely to select the least “productive” imputation as it is the most “productive” ’ ([1962] 1971, p. 153).

Na ausência de algum mecanismo que reflita diferentes intensidades de preferências individuais, e sob a regra da maioria, não existe garantia institucional que permita que a solução mais eficiente em termos econômicos seja alcançada, uma vez que as chances de que qualquer uma das três coalizões da série F venham a se formar são idênticas. Conforme os dois teóricos:

‘The prohibition of all side payments also prevents any imputation being selected which directly benefits less than a simple majority of the voting population, regardless of the relative productivities of public investment’ ([1962] 1971, p. 153).

Por conseguinte, o desempenho da regra da maioria simples deve engendrar resultados contraproducentes em termos de eficiência econômica. E, ainda, a distribuição da concessão é sempre simétrica, *i.e.*, nesse caso envolvendo três indivíduos ela é dividida ao meio entre os dois indivíduos da coalizão. A concentração de todo o investimento em uma única obra é vetada, ainda que isto possa aumentar a produtividade. Isto ocorre porque, segundo a regra da maioria simples operando sem que trocas tomem lugar, a divisão não pode privilegiar menos do que a coalizão mínima necessária para fazer passar a decisão, no caso, dois indivíduos.

MERCADO PERFEITO PARA VOTOS: A INTRODUÇÃO DE PAGAMENTOS LATERAIS DIRETOS (SISTEMA MONETÁRIO DE COMPENSAÇÃO)

O modelo seguinte permite que as preferências sejam expressas: (i) quanto à sua direção; (ii) quanto à sua intensidade. A intensidade é expressa por meio da possibilidade de introduzir pagamentos laterais, que é uma compensação monetária que o indivíduo mais intenso paga para o menos intenso participar da coalizão.

CENÁRIO 4. Idêntico ao anterior, com a possibilidade de realizar pagamentos laterais prevista sem qualquer restrição moral ou institucional. A concessão é de uma unidade monetária. A produtividade do primeiro indivíduo, é de dez unidades, do segundo, de

cinco unidades, e a do terceiro idêntica ao valor da concessão. A concessão pode ser gasta totalmente em uma única estrada.

IMAGEM 4. A série F de imputações inclui qualquer uma das três coalizões de dois dentre os três indivíduos. Toda a concessão é gasta no reparo da estrada do primeiro indivíduo, mas este pode pagar a um dos outros dois uma compensação pelo apoio. É igualmente possível que os segundo e terceiro indivíduos se associem e, a despeito da concessão ser empregada na primeira estrada, estes dividam entre si o excedente, ficando o primeiro indivíduo de fora da coalizão. Esta possibilidade de coalizão pertence, também, à série F. Portanto, em termos das coalizões possíveis, mantém-se os três casos. Muda, contudo, a forma como o recurso é alocado, no caso, totalmente na primeira estrada, de modo que a alocação mais eficiente é auferida aqui. Nesse sentido, a introdução de pagamentos laterais possibilita tanto melhorar a eficiência na alocação de recursos quanto viabiliza a passagem daqueles projetos de alocação mais eficientes mas que envolvem menos de uma maioria de indivíduos²⁶⁶. A distribuição do excedente (benefício) por meio de pagamentos laterais é, ainda, simétrica, entre os indivíduos da coalizão vencedora. Por conseguinte, a introdução de pagamentos laterais melhorou a qualidade da alocação.

MERCADO IMPERFEITO PARA VOTOS: A INTRODUÇÃO DE PAGAMENTOS LATERAIS INDIRETOS (SISTEMA DE TROCA: ESCAMBO DE VOTOS)

Ainda que atualmente a introdução de pagamentos laterais não mais se constitua em um instrumento excepcional no jogo político, particularmente no governo de coalizão, como é o caso do Brasil, por meio, *v.g.*, da liberação de recursos federais para a bancada parlamentar que apóia os projetos do executivo, Buchanan e Tullock afirmam que, em razão de restrições morais ou institucionais, os pagamentos laterais serão substituídos por um mecanismo indireto de compensação, a troca de votos em um *continuum* de decisões envolvendo uma mesma área, por exemplo, ou saúde, ou educação ou, como os dois teóricos trabalham, na manutenção de rodovias.

Uma vez que implica em um conjunto de questões a serem decididas, assume-se que a taxa de retorno marginal é constante, *i.e.*, mais investimentos não aumentam a produtividade marginal do projeto. Sob este mecanismo de troca de votos em diferentes questões, simula-se um mercado imperfeito para o voto. Os resultados auferidos por este

mercado figuram como um meio termo entre, de um lado, as situações em que pagamentos laterais são totalmente admitidos, e, de outro, aquelas nas quais nenhuma forma de expressão da intensidade das preferências é permitida.

LOGROLLING SIMPLES – QUESTÃO ÚNICA

CENÁRIO 5. As condições aqui são semelhantes ao cenário anterior, incluindo a produtividade do investimento em cada um dos três projetos – reparos nas estradas do primeiro, segundo ou terceiro indivíduos produzem, respectivamente, um incremento de 10, 5 e 1 unidade (no último caso não há incremento algum, uma vez que a concessão é, igualmente, de uma unidade monetária). A única diferença introduzida é a substituição de pagamentos laterais diretos *in cash* por pagamentos indiretos na forma de troca de votos. Nesse cenário, ainda é suposta que uma única decisão é considerada, e não um *continuum* de decisões. Sendo assim, para que um indivíduo obtenha apoio para aprovar seu projeto, deve votar no projeto de algum dos outros dois indivíduos, de modo que a concessão é dividida entre eles.

IMAGEM 5. Aqui os resultados são quase tão ineficientes quanto no modelo envolvendo nenhuma possibilidade de expressão das preferências (cenário e imagem três).

LOGROLLING GERAL – JOGO POLÍTICO

CENÁRIO 6. As condições são idênticas ao cenário anterior mas uma série de decisões é prevista, *i.e.*, múltiplos projetos de reparo de estradas são considerados em decisões diferentes, cada uma custeada por uma nova concessão liberada por uma jurisdição governamental superior.

IMAGEM 6. Nesse caso, diferente do anterior, um indivíduo pode trocar apoio em uma decisão por apoio em outra, por meio da troca de votos em diferentes questões. Por esta razão, ele pode obter todo o valor da concessão para si em uma única decisão. Comentam os teóricos sobre a diferença que o modelo de *logrolling* geral introduz face a versão simples:

‘The process removes the necessity of insuring some physical benefits to an absolute majority for each single piece of legislation’ ([1962] 1971, p. 157).

Grifo do autor.

²⁶⁶ Ou seja, neste caso investiu-se toda a concessão no reparo da estrada que produz mais

Nesse ponto Buchanan e Tullock comentam sobre a diferença entre esse modelo proposto por eles e a estratégia levantada por Downs, aquela que reúne em uma única decisão todos os projetos de reparos de estradas. Downs afirma que a vantagem de sua estratégia é evitar desperdício social, quer dizer, que o benefício marginal obtido pelo indivíduo seja inferior ao custo marginal que ele deve pagar pelos projetos adicionais. Segundo os dois teóricos da *Public Choice*, contudo, a maioria invariavelmente produz custos externos, quer por meio de desperdício social, como ocorre com o modelo deles, quer por meio de decisões adversas, pois, se uma única decisão envolvendo vários projetos é votada sob uma maioria, como propõe Downs, sempre haverá indivíduos fora da coalizão que não obterão a aprovação de seus projeto. Por conseguinte, não existe um desenho institucional ótimo, salvo a unanimidade, mas somente se os custos da decisão (custos procedurais) forem descontados. A estratégia do arquiteto institucional deve ser, então, ponderar uma série de prós e contras e optar pelo *design* institucional que minimize custos totais, custos de interdependência, que é a soma dos custos externos com os custos da decisão.

LOGROLLING COMPLEXO

CENÁRIO 7. Semelhante ao cenário seis, a diferença com relação a este reside aqui unicamente na ampliação do escopo de decisões em que as trocas de voto (*logrolling*) tomam lugar. Ou seja, aqui não se trata de trocar votos em diferentes decisões encampadas sob uma mesma atividade, mas em trocá-los considerando decisões em diferentes tipos de atividades, *v.g.* educação, saúde, previdência social, manutenção rodoviária, *etc.* Este cenário é a radicalização do cenário seis, que passa a envolver trocas de voto em decisões de atividades bastante variadas. Supõe-se, outrossim, nesse cenário que a intensidade da preferência entre os indivíduos varia amplamente. (Quer dizer, por envolver diferentes atividades, a possibilidade que os indivíduos difiram quanto às suas preferências é aumentada, e é esta variedade que condiciona a eficiência na troca de votos.) Comentam os teóricos:

‘Insofar as this is true, the full extent of the differential benefits from public outlay, or the differential costs of general benefit legislation (that is, the

differential intensities of individual preferences), can be exploited' ([1962] 1971, p. 158)²⁶⁷.

IMAGEM 7. A possibilidade de ampliar o mecanismo de *logrolling*, criando um mercado efetivo de voto, configura-se na possibilidade de estender o mercado de trocas, e, ao simular o sistema de mercado, maior eficiência é introduzida nesse modelo, aproximando-o ainda mais do modelo de pagamentos laterais (mercado perfeito de voto) em termos de seus resultados, este último sendo tido pelos dois teóricos como o mais eficiente dentre os modelos aqui arrolados, em função de sua capacidade para mimetizar a competição do sistema de mercado que é introduzido no âmbito das decisões políticas.

(b) MODELOS DE TRIBUTAÇÃO

Os modelos analisados até aqui consideraram, todos eles, que os custos dos projetos eram financiados por uma concessão liberada por uma jurisdição superior do Estado. Os *settings* avaliados a seguir devem adotar uma estrutura de custos diversa, *i.e.*, os projetos aprovados são financiados diretamente pelos indivíduos envolvidos na decisão por meio de pagamento de tributos²⁶⁸. A tributação aqui é suposta ajustar-se automaticamente aos gastos incorridos pelos projetos aprovados. As conseqüências do desperdício social para o indivíduo tornam-se, por conseguinte, mais dramáticas.

Assim sendo, enquanto no *modelo de concessão* nada era subtraído da renda do indivíduo quer ele fizesse ou não parte da coalizão majoritária, sendo que, para os indivíduos dessa última, o jogo é de soma constante, no *modelo de tributação*, a passagem de decisões adversas aprovadas sob uma maioria simples deve ser avaliada, ao menos para o grupo perdedor, como um jogo de soma negativa, adotando-se aqui o referencial da teoria dos jogos, uma vez que estes indivíduos serão coagidos a contribuir para um projeto que não os beneficiará. Buchanan e Tullock nomeiam este último caso de *jogos coercitivos* em oposição aos *jogos voluntários*, aqueles que são comumente considerados na teoria dos jogos.

²⁶⁷ As diferenças individuais e de grupo e a possibilidade de explorá-las são fundamentais na garantia da interação eficiente das partes, segundo a teoria dos jogos.

²⁶⁸ Aqui estamos tratando ainda das decisões envolvendo benefícios diferenciais, mas cujos custos com tributação são igualmente divididos entre todos os membros do grupo. Mais à frente, outras estruturas tributárias, por exemplo, aquelas em que os custos são diferenciais mas os benefícios iguais, serão analisadas.

Considerando isoladamente cada decisão nesses jogos coercitivos, o indivíduo tem sua posição piorada com relação ao *status quo*, posto que,

$$B_m < C_m \quad [\text{o benefício da minoria é menor que o custo para essa minoria}]$$

A introdução de jogos de soma negativa do ponto de vista do indivíduo fere o axioma da racionalidade individual suposta na teoria dos jogos e expressa por Luce e Raiffa ([1957] 1989). Segundo este, o indivíduo racional participa de um jogo apenas quando seu *payoff* pode ser mantido constante ou sofre ganhos incrementais no transcorrer do jogo. Não faz sentido supor que um indivíduo racional aceite participar do jogo quando incorre em perdas que reduzem seu capital monetário prévio, anterior ao jogo. A justificativa para participar de tais jogos no campo das decisões políticas consiste no fato de que,

‘The condition of individual rationality, as we have stated it above, need not be satisfied at all. The individual participant in collective decision-making may, in many of the actual choices made through the political process, prefer to withdraw from “play”. This does not suggest that the individual necessarily would want to withdraw from participation in the whole set of game represented by state action (although conceptually, he could also want to do this)’ ([1962] 1971, p. 160).

Podemos inferir desta passagem que a diferença entre os níveis constitucional e operacional justifica a participação do indivíduo no jogo político e na ação coletiva. Ou seja, no jogo político o indivíduo obtém ganhos incrementais em média, considerando um cálculo de utilidade de longo prazo envolvendo todo o processo político, cálculo este que é empreendido no nível constitucional.

Perdas pontuais ou locais devem ser esperadas pelo indivíduo e, uma vez no grupo, ele não está autorizado a dele se retirar cada vez que uma decisão não contempla suas preferências particulares. Por conseguinte, o pressuposto da racionalidade individual aplica-se na consideração do jogo como um todo e não é derogado pelo fato de que, em decisões particulares, o indivíduo sofra algum revés, *i.e.*, o jogo seja, naquele caso, de soma negativa para ele. É relevante, contudo, no intuito de manter o pressuposto da racionalidade individual, que no longo prazo, o indivíduo possa auferir ganhos de sua participação no jogo político, se comparada à possibilidade de imiscuir-se dele²⁶⁹. Por

²⁶⁹ Lembrando que, na proposta do *The Calculus* o jogo político é definido como um jogo de soma positiva, ao menos no *setting* constitucional, uma vez que é nele que todas as externalidades são internalizadas, então essa interpretação torna-se absolutamente factível.

esta razão externalidades oriundas de decisões adversas quando a atividade é coletivizada devem fazer parte de seu cálculo constitucional.

O DESEMPENHO DA REGRA DA MAIORIA SIMPLES E O PROBLEMA DO DESPERDÍCIO SOCIAL

Muitos dos *settings* arrolados acima não implicam necessariamente em encargos sociais sobre a comunidade, encargos estes que surgem quando o jogo é de soma negativa, *i.e.*, quando os custos são superiores aos benefícios ($B < C$). Mesmo que o valor da concessão nesses modelos tivesse sido paga pelos indivíduos por meio de tributação, para a maioria dos indivíduos o jogo seria de soma zero ou de soma positiva²⁷⁰.

Sendo assim, ainda que o custo fosse financiado por tributação, e o projeto não produzisse excedente, poderíamos falar, no máximo, de uma exploração de minorias por uma maioria, mas o problema estaria reduzido à transferência arbitrária (se a capacidade tributária dos indivíduos é idêntica) de renda por meio da operação da regra da maioria. No caso,

$$B = C.$$

Contudo, a maioria simples permite, não raro, que desperdícios sejam auferidos da decisão – nesse caso os benefícios não são suficientes para justificar os custos:

$$B < C.$$

Esse desperdício toma lugar porque a regra da maioria não dispõe de nenhum mecanismo implícito para barrar decisões deficitárias.

CENÁRIO 8. Também aqui mantém-se que três são os indivíduos envolvidos na tomada de decisão coletiva, que é orientada pela regra da maioria simples. Os custos da aprovação do projeto são financiados por tributação, e o tributo é igualmente dividido entre os três indivíduos.

²⁷⁰ Quer dizer, nos modelos apresentados até o momento, ainda que os indivíduos fossem responsáveis pelo financiamento dos projetos, nenhum modelo apresentou projetos que incorressem em desperdício social, no qual $B > C$. Mesmo que alguns indivíduos perdessem uma certa quantia em dinheiro financiando projetos que não lhes beneficiava,

$B_m < C_m$ [o benefício da minoria é menor que o custo para essa minoria]
o projeto como um todo não gerava déficit social:

$$B > C,$$

porque:

$$B_M > C_M \quad [\text{o benefício da maioria é maior que o custo para essa maioria}]$$

IMAGEM 8. Os benefícios da passagem de um projeto, contudo, contemplam apenas a coalizão mínima necessária para sua aprovação, dois indivíduos, no caso. Para o indivíduo fora da coalizão, nenhuma compensação é prevista. Das condições de contorno acima arroladas pode-se perceber claramente as conseqüências que daí podem advir. A mais importante dessas conseqüências indica que este modelo operando sob a regra da maioria simples pode introduzir desperdícios de recursos fiscais sempre que os benefícios concentrarem-se sobre uma maioria e os custos forem dispersos para a coletividade como um todo.

Ou seja, sempre que para cada indivíduo componente da coalizão majoritária seu benefício marginal superar seu custo marginal, a decisão lhe parecerá vantajosa, independente dos custo agregado ser de maior monta do que o benefício agregado, uma vez que parte desses custos são imputados à coalizão minoritária que não tem seus custos contabilizados por meio da regra da maioria simples²⁷¹. Sendo assim, a despeito, da produção de deseconomia, o projeto é aprovado pela coalizão majoritária²⁷². Ainda, o desperdício de recurso fiscal depende do tamanho do grupo, pois, quanto maior o grupo, menor é o grupo majoritário necessário para fazer aprovar uma decisão geradora de resultados ineficientes.

Em um grupo de três indivíduos dois terços do investimento inicial deve ser auferido do projeto para que este seja aprovado. Em um grupo envolvendo cem indivíduos, o retorno do investimento pode ser muito menor, para que a decisão seja aprovada (aproximadamente pouco mais da metade do investimento inicial). Por conseguinte, apesar da maioria simples não dispor de nenhum mecanismo para barrar esse desperdício, ela possui um mecanismo que limita o déficit, no caso, o retorno do projeto deve, ao menos, cobrir os custos gastos pela maioria, para que seja aprovado²⁷³. (Quer dizer, ao menos para a coalizão mínima necessária para fazer passar a decisão, o projeto deve ser vantajoso, desconsiderados os recursos subtraídos da minoria.)

CENÁRIO 9. Assemelhando-se em todos os aspectos ao anterior, este cenário, contudo, admite o mecanismo de pagamentos laterais.

²⁷¹ Ou seja, por não contabilizar os custos da minoria que a regra da maioria simples produz deseconomias.

²⁷² Isso não significa, contudo, que a regra da maioria simples deva gerar deseconomias invariavelmente.

IMAGEM 9. Com esta alteração única, qual seja, a introdução de pagamentos laterais, decisões envolvendo desperdícios de recursos não farão parte da série F de soluções, uma vez que a minoria que deve arcar com os custos incorridos pelo desperdício passa a dispor de mecanismos para conter a passagem de decisões cujos resultados impliquem em um jogo de soma negativa (considerando o custo agregado). Nesse caso, a minoria prefere transferir parte de seu *payoff* para alguns indivíduos da coalizão majoritária para que estes abandonem-na, evitando a passagem da decisão que lhe é prejudicial. Desta forma, o grupo minoritário pode evitar maiores custos para si, e também para a comunidade como um todo. Sustentam os teóricos a este respeito:

‘In this situation it does not seem likely that the “game”, which must be negative-sum, will be played at all’ ([1962] 1971, p. 162).

Sendo assim, pagamentos laterais criam um incentivo para barrar jogos ineficientes – a minoria *paga* para membros da maioria absterem-se do jogo. Em um certo sentido, o mecanismo de pagamentos laterais permite que a maioria opere de modo similar à unanimidade no sentido de impedir desperdício social. Por esta razão, afirma-se no *The Calculus*:

‘What the introduction of side payments accomplishes is the conversion of all collective decisions to these purely redistributive elements. Unless a public investment project is “worth while” in a market-value sense, side payments (“bribes”) will arise to prevent action from being taken, regardless of the rule for choice’ ([1962] 1971, p. 190-1). Grifo dos autores.

O caso de jogos de soma positiva comentado neste trecho é considerado a seguir.

CENÁRIO 10. As condições iniciais são idênticas às anteriores, contudo, aqui o investimento é produtivo, *i.e.*, algum excedente é suposto ser produzido com o reparo na estrada. Ainda, a produtividade é igual para qualquer um dos três projetos, pagamentos laterais sendo permitidos.

IMAGEM 10. Qualquer uma das três coalizões da série F é possível e a introdução de pagamentos laterais não muda o jogo, que é de soma positiva, quer dizer, produz excedente com relação ao valor inicial investido.

²⁷³ Há limites para o desperdício social por meio da regra da maioria. Mas este é apenas um consolo menor. Considerada a democracia indireta a situação é ainda piorada, salvo se os parlamentares efetivamente representam os seus eleitores, o que muitas vezes não é o caso.

CENÁRIO 11. Idêntico ao modelo anterior, salvo que a produtividade para cada projeto é diferente – positiva, constante ou negativa.

IMAGEM 11. Aqui, dependendo da coalizão, o jogo tornar-se-á de soma positiva, zero ou negativa, mas sendo admitidos pagamentos laterais, apenas o jogo mais eficiente deve tomar lugar, não importa a coalizão que é formada para distribuir o excedente.

(ii) MODELOS DE TAXAÇÃO DIFERENCIAL

Dentre os modelos de tributação, analisamos aquele produtor de deseconomia em função da legislação tributária ser geral, *i.e.*, dos custos serem igualmente distribuídos entre os contribuintes, mas os benefícios serem diferenciais, atingindo apenas parte deles. Todavia, conforme foi comentado previamente, este não se configura no único meio de produzir ineficiência, podendo esta ser, também, engendrada por meio do modelo de tributação envolvendo taxaço diferencial e benefício generalizado (políticas universais). Comumente bens fornecidos pelo modelo anterior configuram-se em bens divisíveis, já que beneficiam apenas uma parcela da sociedade, enquanto no modelo de taxaço diferencial e benefício geral, os bens obtidos são bens públicos, não-divisíveis, que beneficiam todos os indivíduos. Não havendo possibilidade de explorar a minoria introduzindo benefícios diferenciais, a exploração passa a ser feita por meio de tributação discriminatória.

CENÁRIO 12. Novamente um grupo de três indivíduos. O bem é público, *i.e.*, o benefício obtido é geral. O tributo é cobrado igualmente dos indivíduos.

IMAGEM 12. Se o benefício não for maior do que o custo para cada indivíduo,

$$B_i > C_i$$

o projeto é abandonado porque o benefício agregado não é maior do que o custo agregado,

$$B > C,$$

independente da regra de votação ser a maioria simples.

CENÁRIO 13. Condições iniciais semelhantes às anteriores, diferindo apenas em termos de tributação, que, nesse caso, é diferencial.

IMAGEM 13. Se os benefícios são maiores do que os custos *para uma maioria*,

$$B_M > C_M,$$

a decisão é aprovada, independente dos custos agregados superarem os benefícios agregados,

$$B < C,$$

em razão da maioria simples não dispor de mecanismo para contabilizar os custos subtraídos da minoria, para a qual os custos superam os benefícios naquela decisão,

$$B_m < C_m.$$

Pode-se verificar ainda, para os casos de tributação diferencial, que as conseqüências advenientes da operação da regra da maioria simples tornam-se muito mais dramáticas do que no modelo de tributação anterior (taxação geral e benefício diferencial) no que tange à possibilidade de gerar desperdícios. Naquele caso, o limite para o desperdício era dado pela coalizão majoritária, *i.e.*, ao menos para ela os benefícios deveriam superar os custos. Quando o benefício é geral e a tributação discriminatória, se a maioria puder impor os custos totais do projeto sobre uma minoria, não existe nenhum limite inerente à regra da maioria contra desperdícios. Em última instância, o único limite para o desperdício é a capacidade de tributação da minoria.

Superado este limiar, parte dos custos deve ser imposta sobre a maioria, e se estes custos forem avaliados pelos indivíduos da coalizão como maiores do que os benefícios do bem público produzido, então, somente neste caso, a decisão não é aprovada. Por outro lado, qualquer projeto que envolva algum excedente agregado com relação ao custo agregado, *i.e.* se ele se configura em um jogo de soma positiva,

$$B_M > C_M,$$

invariavelmente deve ser aprovado pela maioria, pois, neste caso, ainda que o custo ultrapasse a capacidade de tributação da minoria, e os membros da maioria tenham que arcar com parte dos custos, os benefícios sempre serão maiores do que seus custos para os indivíduos da maioria.

Desta discussão podemos verificar que desperdícios são gerados em ambos, modelo de benefício diferencial e modelo de taxaço diferencial. Contudo, em termos de desperdício, o segundo parece superar o primeiro com relação à deseconomia que é capaz de proporcionar. Apesar dessa assimetria entre os modelos de benefício diferencial e taxaço geral ou benefício geral e taxaço diferencial, para os teóricos:

'The analysis there implies that general-benefit projects would tend to be slighted in favor of special-benefit projects. This implication must be carefully constrained; it remains clearly true only if the assumption of general taxation is retained. If discriminatory taxation is allowed, there seems to be no a priori

reason to expect special-benefit projects to take a dominating role in the operation of majority rule' ([1962] 1971, p. 165-6).

Segue-se, portanto, que, para os dois teóricos, mais importante do que discutir o lado dos benefícios, é avaliar o lado da tributação, *i.e.*, se esta é discriminatória ou não, pois a taxaçoão diferencial pode levar a muito mais desperdício social do que qualquer modelo envolvendo taxaçoão geral, sejam os seus benefícios geral ou diferencial.

CENÁRIO 14. Idêntico ao cenário anterior, introduzindo-se, contudo, o mecanismo de pagamentos laterais.

IMAGEM 14. Neste caso, a regra da maioria não produz distorçoões em termos de geraçoão de deseconomia, uma vez que os pagamentos laterais funcionam como um mecanismo de correçoão ou controle para os desvios em termos de ineficiênciã econômica, incorridos por essa regra.

CENÁRIO 15. Pagamentos laterais indiretos na forma de troca de votos (*logrolling*) são a única forma admitida de expressar a intensidade da preferência. Supõe-se agora que um *continuum* de decisões devem ser votadas separadamente.

IMAGEM 15. O quadro de ineficiênciã produzido no cenário 14 é suavizado na proporçoão inversa ao aumento do campo de decisões consideradas, *i.e.*, quanto maior o número de decisões, especialmente quando decisões de várias atividades diferentes são consideradas, mais eficiente tornar-se-á a troca de votos entre os indivíduos com intensidades de preferência distintas para questões diferentes.

(iii) MODELO DE BENEFÍCIO GERAL E TAXAÇÃO GERAL

Esta modalidade fiscal é muito difícil de ser encontrada – trata-se do caso em que a taxaçoão é empreendida sob um princípio geral e ela financia bens públicos. Nesse cálculo, cada indivíduo compara custos e benefícios de modo absolutamente independente dos demais. Aqui, externalidades, nem positivas nem negativas, são produzidas da aprovação da decisão. Sendo assim, não podemos caracterizar as decisões sob esta modalidade fiscal como um jogo posto que não há interação entre os indivíduos, sendo seus cálculos feitos de modo independente. Além disso, nesse modelo fiscal é preciso supor que a capacidade de tributação dos indivíduos é idêntica, sendo também idênticas suas preferências quanto à bens públicos, o que dificilmente é o caso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA REGRA MAJORITÁRIA SOB O INSTRUMENTAL DA TEORIA DOS JOGOS

Dessa análise conclui-se que nenhuma propriedade especial pode ser derivada da regra majoritária, pelo contrário, seu desempenho, do ponto de vista econômico tende a introduzir desperdício no processo político. A respeito da regra da maioria simples os teóricos comentam:

‘There is nothing inherent in the operation of this voting rule that will produce “desirable” collective decisions, considered in terms of individuals’ own evaluations of possible social alternatives.(...) There is nothing in the operation of majority rule to insure that public resources, that is, nothing that insures that the games be positive-sum’ ([1962] 1971, p. 169).

Analisamos anteriormente, a vantagem da unanimidade no que tange a sua capacidade de vetar a produção desses resultados ineficazes (externalidades). Todavia, em função dos custos da tomada de decisão (custos com barganha), a unanimidade é, em muitos casos, de pouca utilidade prática.

No intuito de obter o melhor das duas regras, *i.e.*, os resultados angariados pela unanimidade de um lado, e os reduzidos custos procedurais decorrentes da maioria simples, há que se adotar como estratégia, segundo fizeram Buchanan e Tullock, o uso de estratégias ou condições institucionais *ad hoc* que forcem a regra da maioria simples a produzir resultados próximos aqueles fornecidos do desempenho da unanimidade sem incorrer nos custos procedurais por essa última engendrados. O recurso adotado aqui foi a construção de um mercado de voto, tanto um mercado direto por meio da introdução de pagamentos laterais, quanto de um mercado indireto, por meio da troca de votos em diferentes questões. Ambas as estratégias permitem barrar a passagem de resultados ineficientes, ainda que a primeira produza melhores resultados do que a segunda. Convém comentar que esses estratégias configuram-se em possibilidades de internalizar as externalidades no nível operacional, em vez da criação de restrições ao funcionamento da maioria, como é a estratégia geralmente adotada pelos teóricos preocupados em evitar a tiranização da minoria por parte da maioria.

(C) INSTRUMENTAL DE ANÁLISE: A ECONOMIA DE BEM-ESTAR PARETIANA

O INSTRUMENTAL DE ANÁLISE

O critério de Pareto é aqui definido como um teste para avaliar estados sociais como eficientes ou não eficientes. Ele aplica-se, principalmente, em *settings* alocacionais, identificando jogos de soma positiva. No *The Calculus*, segundo a interpretação assumida nesta tese, sua vantagem central reside na sua capacidade de preservar o indivíduo dentro de sua estrutura de avaliação de estados sociais. Figura, por este motivo, como norma consistente com relação ao princípio individualista, como construído no nível axiológico segundo a noção de regime²⁷⁴. Sobre o critério paretiano comentam os dois teóricos de Virgínia:

‘Clearly this postulate must be accepted by those who accept any form of individualistic values, that is, those who consider the individual rather than the group to be the essential philosophical entity’ ([1962] 1971, p. 172).

E, ainda, o critério paretiano engendra uma vantagem instrumental com relação a outras ferramentas da economia de bem-estar, qual seja, abre mão da exigência de se realizar comparações interpessoais de utilidade.

Inicialmente, deve-se distinguir duas formas diversas de aplicar o critério de Pareto para analisar a regra da maioria simples: (i) definir se um *estado* é ótimo ou não; (ii) definir se uma *mudança* é ou não ótima²⁷⁵. Nos dois casos o critério afirma que um estado ou mudança é ótimo-de-Pareto se: (i) no estado/ mudança cada indivíduo tem sua posição melhorada, ou, (ii) no estado/ mudança ao menos um indivíduo tem sua posição melhorada enquanto aquela de nenhum outro indivíduo é piorada. Ter a posição melhorada será interpretado como aumentar o *payoff* do indivíduo com relação ao *payoff* sustentado por ele no *status quo*. Ter a posição piorada, inversamente, quer dizer

²⁷⁴ Ao reduzir o problema do bem-estar social ao nível individual, tal noção torna-se muito menos ambígua e abstrata do que aquela de interesse coletivo, podendo ser assim mensurada em termos da preferência revelada do indivíduo. Segundo os teóricos:

‘If an individual shifts to position A from position B when he could have freely remained in B, he is presumed to be “better off” at B than at A’ ([1962] 1971, p. 172).

²⁷⁵ Significa que do ponto de vista de sua capacidade de avaliação, o critério de Pareto pode ser decomposto em duas dimensões, uma centrada na avaliação de alternativas (análise de estática comparativa) e outra na análise do processo que a engendra (análise da dinâmica). Para avaliar as alternativas o resultado da decisão, o critério é aplicado a estados sociais. Trata-se, nesse caso, de uma análise que classifica os estados ou posições nas categorias *ótimo-de-Pareto* e *não ótimo-de-Pareto*. Uma segunda dimensão analisada pelo critério configura-

ter o seu *payoff* reduzido face o *status quo*. No caso da avaliação de estados sociais, este critério permite distinguir duas categorias de estados: (i) a categoria contendo estados os quais não é possível melhorar a posição (*payoff*) de um indivíduo sem piorar a de outro; (ii) a categoria que inclui estados os quais a posição (*payoff*) de um indivíduo pode ser melhorada sem prejudicar outro indivíduo. Os primeiros estados pertencem à superfície de otimalidade paretiana, *i.e.*, são estados ótimo-de-Pareto, enquanto os últimos estão fora dessa superfície P, não sendo classificados como estados ótimo-de-Pareto.

Convém ressaltar, como fazem os dois teóricos, que na superfície de otimalidade paretiana são assumidos existir muitos possíveis estados sociais, significando que múltiplos pontos de equilíbrio são supostos na abordagem proposta no *The Calculus*. A condição de equilíbrios múltiplos é, atualmente, perfeitamente compatível com os novos paradigmas nas ciências modernas²⁷⁶. Comentam eles:

‘Central to this approach is the idea that no single “most efficient” situation can be located or defined’ ([1962] 1971, p. 172).

Quanto à avaliação das mudanças, o critério de Pareto foca exclusivamente *na mudança*. Sendo assim, alguns casos são permitidos. Primeiro, decisões coletivas que levam do *status quo*, um estado fora da superfície P, para um estado localizado nesta superfície são *mudanças* classificadas como ótimo-de-Pareto. Segundo, *mudanças* deste mesmo *status quo* que não levam a um estado ótimo-de-Pareto podem ou não serem classificadas, elas mesmas, como *mudanças* ótimo-de-Pareto: (i) se a mudança permite melhorar a posição de ao menos um indivíduo sem prejudicar a de outro, então ela (a mudança) é ótimo-de-Pareto; (ii) se a mudança eleva a posição de um indivíduo ou mais mas às custas da piora da posição de outro(s), esta mudança não satisfaz, ela mesma, o critério de ótimo-de-Pareto²⁷⁷.

se na avaliação da dinâmica ou da mudança de um estado A para outro B, sem qualquer consideração para os dois estados de *per se*.

²⁷⁶ Em contrapartida, uma função de bem-estar social exige como solução para o problema da escolha de estados sociais um único ponto de equilíbrio.

²⁷⁷ É nesse caso mais especificamente que podemos averiguar o funcionamento local, quer dizer, compatível com a racionalidade individual, do critério paretiano. Aqui uma decisão pode, se considerada globalmente, gerar excedente em termos de *payoff* agregado – $B > C$. Por outro lado, se o excedente contém elementos distributivos, além do incremento produzido pela própria decisão, parte do incremento recebido pelo(s) indivíduo(s) que tem sua posição melhorada decorre da subtração do *payoff* de outro(s) indivíduo(s). São essas variações locais, alocativas e distributivas, as quais o critério é sensível e é por causa delas que a *mudança* não pode ser classificada como ótimo-de-Pareto. (Ou seja, mesmo que o indivíduo que tem sua posição melhorada pudesse mais do que compensar aquele que perdeu no novo estado, a mudança não pode ser classificada como ótimo-de-Pareto a

Terceiro, mudanças entre estados que pertencem à superfície paretiana não podem ser, elas mesmas, mudanças ótimo-de-Pareto, pois, se em um estado ótimo-de-Pareto não há como melhorar a posição de um indivíduo sem prejudicar a de outro, qualquer mudança de um tal estado para outro deve prejudicar a posição de, ao menos, um indivíduo. Ou seja, uma vez alcançada a superfície de otimalidade, nenhuma decisão (*mudança*) posterior pode ser classificada como ótimo-de-Pareto. Por conseguinte, neste último caso temos decisões (*mudanças*) sob *settings* exclusivamente redistributivos (jogos de soma zero, nos termos da teoria dos jogos). Já as *mudanças* ótimo paretianas pertencem à série de decisões sob *settings* alocacionais (jogos de soma positiva), aqueles nos quais o estado social inicial (*status quo*) prévio à decisão não é, ele mesmo, um estado da classe ótimo-de-Pareto²⁷⁸. Como um estado ótimo de Pareto é assumido ser um estado de equilíbrio, e como a ênfase no enquadre do *The Calculus* é formular as condições políticas que garantam uma trajetória em direção ao equilíbrio, a avaliação de mudanças parece figurar como elemento importante desta análise.

Para aplicar o instrumental paretiano na avaliação do desempenho da maioria simples novos componentes desse instrumento devem ser introduzidos. Aqui, uma vez mais, considera-se o *setting* envolvendo a divisão de recursos obtidos ou por concessão ou por tributação, para financiar projetos de manutenção de estradas locais a serem decididos por uma maioria simples²⁷⁹. Para satisfazer o critério paretiano, as imputações (distribuições) devem, segundo os dois teóricos, ser tais que:

‘the sum of the gains to all individuals be at least as much as the whole group could gain if the members chose to act as a grand all inclusive coalition’ ([1962] 1971, p. 174)²⁸⁰.

menos essa compensação seja, de fato, paga.) Se apenas a geração de excedente (*payoff* agregado) fosse considerada, a regra operaria somente globalmente, nunca de modo local, considerando a racionalidade individual.

²⁷⁸ Muitas dessas definições e diferentes classificações baseadas no critério paretiano são apresentadas no *The Calculus* através da linguagem geométrica no intuito de que essas diferenças possam ser visualizadas.

²⁷⁹ Lembremos que, sob uma maioria simples, uma imputação, para ser dominante, exige que o recurso seja distribuído apenas entre os membros da coalizão mínima necessária para fazer passar a decisão. Não é racional, do ponto de vista individual, distribuir o recurso entre mais indivíduos do que a coalizão mínima, pois, neste caso, cada indivíduo ganharia menos, *i.e.*, não estaria maximizando sua utilidade, o que contrariaria o pressuposto de que o indivíduo é um maximizador de utilidade.

²⁸⁰ Em suma, adotar o critério de Pareto como ferramenta para a análise da regra da maioria simples constitui-se em uma estratégia duplamente vantajosa. Primeiro porque o critério é

Por conseguinte, o que se fez aqui, com o estabelecimento desta condição, foi aplicar o critério de Pareto às imputações, permitindo definir por meio desse critério as imputações dominantes que pertencem à série F. Segundo esta condição, uma imputação dominante é aquela cujo estado obtido pós-decisão, se considerado em termos de seu *payoff* agregado, é o mesmo que seria obtido sob a regra de decisão coletiva da unanimidade.

Ora, se a imputação sob uma maioria satisfaz o critério de otimalidade paretiana se e apenas se o resultado dela puder ser identificado àquele que é obtido sob unanimidade, justifica-se a interpretação aqui defendida segundo a qual o objetivo de Buchanan e Tullock no *The Calculus* é: (i) mostrar que a unanimidade é a única regra que implica em uma trajetória em direção ao equilíbrio; (ii) que, dados os custos procedurais que ela incorre, outras regra de decisão coletiva devem ser consideradas; (iii) que todas as regras menos inclusivas que a unanimidade não implicam necessariamente em uma trajetória em direção ao equilíbrio (que aqui significa que produzem externalidades para alguns indivíduos, e, ainda, que podem engendrar deseconomias em termos de valor agregado); (iv) que a estratégia dos dois teóricos é, então, dados os custos procedurais incorridos pela unanimidade, de um lado, e, em função das falhas engendradas da operação de regras menos inclusivas de decisão coletiva, de outro, pesquisar por mecanismos que, operando sob regras não totalmente inclusivas, que permitem declinar custos procedurais, possibilitem que estas regras gerem resultados semelhantes àqueles que poderiam ser obtidos sob a unanimidade.

Em outras palavras, tomando-se a unanimidade como norma para avaliar resultados, procura-se fazer com que regras de decisão menos inclusivas, por exemplo, a maioria simples, produza resultados semelhantes aos obtidos sob unanimidade sem, contudo, incorrer nos custos procedurais que esta última impõe. E, como o resultado depende da

sensível a ganhos/ perdas locais, quer dizer, considerando cálculos de custo e benefício individuais.

(No caso da maioria, que não satisfaz o princípio do individualismo, *i.e.*, que produz resultados inconsistentes com ele, algum mecanismo deve ser disponibilizado no sentido de garantir que as perdas para ele possam ser mínimas, ao mesmo tempo que permite que os custos agregados não superem os benefícios agregados.)

E depois, porque o critério promove avaliações em termos da dinâmica envolvida na decisão coletiva, em vez de reduzir-se a uma análise de estática comparativa exclusivamente. Com isso, o mesmo critério é adotado para se avaliar a qualidade não apenas do resultado do jogo, mas do jogo de *per se*, no caso a regra de decisão coletiva, que é o que se quer avaliar aqui. Daí ser afirmado aqui que a preocupação dos dois teóricos é

operação que faz a regra sensível aos cálculos de custo/ benefício avaliados no nível individual, espera-se que as imputações não engendrem em custos locais, para cada indivíduo. Ou seja, é vetado que,

$$B_i < C_i.$$

Tal caracterização implica na introdução da condição de racionalidade individual, que deve ser satisfeita para que custos locais não se façam presentes na decisão. Segundo essa condição, o indivíduo não pode ter sua posição piorada uma vez participado do jogo do que antes dele, no está estágio pré-jogo. E, ainda, somente jogos ótimo-de-Pareto cumprem essa condição.

Um jogo ótimo-de-Pareto é aquele no qual, *par condicio*: (i) ou cada indivíduo vê sua posição melhorada; (ii) ou, um indivíduo ao menos tem sua posição melhorada sem que haja detrimento na posição de nenhum outro indivíduo. Um jogo não ótimo, inversamente, implica que ao menos um indivíduo tem sua posição piorada depois de feita a decisão. Uma vez que o jogo da regra da maioria não se constitui em um jogo ótimo-de-Pareto, introduz-se uma condição mais fraca: espera-se, então, ao menos, que o jogo seja considerado ótimo no sentido expectativo, que, segundo Buchanan e Tullock, significa que:

‘the payoffs to the winners of the majority-rule game are at least equal to the losses incurred by the losers. Therefore, the expected payoffs to each individual, at the start of play, must be at least equal to the value of the initially held assets’ ([1962] 1971, p. 176)²⁸¹.

Ao menos *ex ante* o indivíduo deve poder supor que sua posição possa ser melhorada com o jogo²⁸². Para tanto, apenas jogos ou de soma positiva (alocativo) ou de soma zero (distributivos) podem ser jogados. Sob jogos distributivos, o indivíduo pode até mesmo

com as condições do jogo, que são condições que garantem uma trajetória em direção a um ponto de equilíbrio, ainda que este ponto não possa ser efetivamente alcançado.

²⁸¹ O jogo da maioria simples não satisfaz nem o princípio individualista nem o critério de Pareto. Pode até, eventualmente, não ser inconsistente com eles quando $B_i > C_i$. A unanimidade, como verificado previamente, satisfaz a ambos, ainda que do ponto de vista dos estados que ela produz, nada permite supor que um estado ótimo-de-Pareto venha a ser alcançado. Do ponto de vista da *mudança*, contudo, ela sempre engendra mudanças classificadas como ótimo-de-Pareto.

²⁸² Uma decisão pode ser suposta satisfazer o critério de Pareto, *ao menos no sentido expectativo*, se os ganhos obtidos da decisão podem, no mínimo, cobrir os custos de investimento, independente de como esses custos serão distribuídos entre os indivíduos. Tomada a decisão, mesmo que o indivíduo tenha sua posição piorada com relação ao *status quo*, assume-se que o jogo é ótimo-de-Pareto no sentido expectativo, embora não o seja em sentido estrito.

ter sua posição piorada com o jogo, violando a condição de racionalidade individual, contudo, antes do jogo ele deve poder manter a esperança de que sua posição poderá ser melhorada. Para tanto, ao menos do ponto de vista do *payoff* agregado, o jogo não deve implicar em déficits, independente da distribuição gerar prejuízo para alguns, sendo os seus *payoffs* piorados com relação ao *status quo*.

Em contrapartida, se a decisão a ser tomada implica em um jogo de soma negativa, a chance de violar a condição de racionalidade individual e do indivíduo ter a sua posição piorada com a decisão é quase certa, salvo no caso de alguma distribuição particular o livrar de pagar pelo prejuízo agregado. (De todo modo, algum(ns) outro(s) indivíduo(s) deve(m) pagar por ele.) Por esta razão, nenhum indivíduo racional deveria aceitar entrar em um tal jogo. Cumpre dizer que, se custos locais não podem ser evitados, como é o caso dos jogos de soma zero (distributivos), então que ao menos jogos de soma negativa sejam impedidos de tomar lugar no grande tabuleiro do jogo político. Requer-se, por conseguinte, que a decisão implique, no mínimo, um jogo de soma zero (distributivo), quando não pode ser de soma positiva (alocativo). Não pode ser, contudo, em nenhuma hipótese, um jogo de soma negativa, no qual o custo agregado é maior do que o benefício que se pode auferir da decisão²⁸³. A pergunta que se segue é, então, declarada pelos dois teóricos:

‘Does a “solution” to the majority-rule game embody only imputations that are Pareto-optimal?’ ([1962] 1971, p. 176).

Ou, mais genericamente, é o jogo da maioria simples, um jogo ótimo-de-Pareto no sentido expectativo (o que não implica ser um jogo de soma positiva, apenas que não seja de soma negativa)? É esta questão que Buchanan e Tullock tentam responder e que será fruto da análise que se segue.

²⁸³ Se o jogo é de soma negativa, um acordo unânime nunca pode ser obtido, pois mesmo que alguns indivíduos obtenham incremento de seus *payoffs* com a passagem da decisão, outros indivíduos seguramente arcam com as perdas dela engendradas, perdas estas que são de maior monta com relação aos ganhos obtidos. Nesse caso, nem mesmo a adoção de pagamentos laterais garantiria o acordo unânime, uma vez que os beneficiários não obteriam suficiente incremento em seus *payoffs* para compensar a parte prejudicada, não tendo, por esta razão, qualquer incentivo para proceder a barganha.

A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTAL DE ANÁLISE NA AVALIAÇÃO DA MAIORIA SIMPLES

Para aplicar o instrumental de análise introduzido pela economia de bem-estar paretiana faço uso, como fiz no caso dos jogos, das noções de cenário e imagem de Martínez e Requena (1986) para indicar as condições iniciais supostas nas instanciações do modelo (cenário) e derivar suas implicações (imagem).

CONCESSÃO

CENÁRIO 1. Nesse cenário três indivíduos decidem, sob uma maioria simples, quanto à distribuição de recursos para manutenção de três estradas rodoviárias locais, cada uma beneficiando apenas um deles. O financiamento é externo, *i.e.*, obtido por concessão. Supõe-se que ele é de uma unidade monetária.

IMAGEM 1. Sob uma maioria simples, as soluções estáveis são as três possibilidades de distribuição simétrica entre dois dos três indivíduos, de modo que meia unidade monetária é imputada a cada um dos indivíduos da coalizão vencedora no reparo de sua estrada local. Como a concessão é obtida por meio exógeno, qualquer que seja a distribuição (imputação) feita, o jogo é definido como ótimo-de-Pareto, *i.e.*, o estado final obtido da decisão é suposto gerar excedente face o *status quo*. Mesmo as soluções não estáveis, por exemplo, aquelas nas quais o recurso é distribuído entre dois dos três indivíduos de forma assimétrica, são, igualmente, soluções pertencentes à superfície de otimalidade paretiana. Não são, contudo, soluções estáveis sob a perspectiva da regra da maioria simples e assumindo-se a condição da racionalidade individual.

Assim sendo, qualquer que seja a distribuição feita do recurso, o jogo é, de *per se*, ótimo-de-Pareto, posto que os indivíduos ou ganham com a decisão, ou, ao menos nada perdem com ela. Por ser um jogo ótimo-de-Pareto, a condição de racionalidade individual é aqui satisfeita. A mudança do *status quo*, prévio à decisão, para o estado pós-decisional é, também, classificada como ótimo-de-Pareto, uma vez que o *setting* aqui é puramente alocacional, *i.e.*: (i) aquele no qual um excedente é obtido da decisão; (ii) que não dispõe de qualquer caráter distributivo: (i) dois dos três indivíduos têm sua posição melhorada; (ii) um dos indivíduos tem sua posição mantida no mesmo patamar de antes de tomada a decisão. Todas as propriedades implicadas deste cenário são positivas em termos de otimalidade paretiana em função do financiamento das obras ser obtido por meio de concessão.

TRIBUTAÇÃO

CENÁRIO 2. Condições iniciais semelhantes às anteriores, salvo pelo fato da concessão ser, aqui, substituída por tributação: a unidade monetária a ser distribuída para a manutenção das rodovias é obtida por meio de tributo, cada um dos indivíduos contribuindo com um terço do recurso. Assume-se, aqui, que o jogo é de soma constante, não sendo produzido nem desperdício nem excedente com o investimento.

IMAGEM 2. Por ser gerida por maioria simples, cujas soluções (imputações) incluem sempre a divisão simétrica do recurso pelos membros da coalizão mínima necessária para fazer passar uma decisão, dado que os indivíduos se comportam no sentido de maximizar sua utilidade, podemos prever que a distribuição do recurso é feita entre apenas dois indivíduos, cada um levando metade da unidade monetária recolhida pelo tributo. Cada uma das três imputações divididas simetricamente entre dois dos três indivíduos, quaisquer indivíduos, é uma solução estável aqui.

Contudo, sendo o financiamento recolhido de contribuições das três partes, ao menos um indivíduo tem sua posição piorada, uma vez tomada a decisão, se ele não pertence à coalizão vencedora. Nesse caso, ele perde o valor que teve que contribuir, um terço de unidade monetária. O jogo não é, portanto, ótimo-de-Pareto nesse caso, e, por esta razão, a condição da racionalidade individual é violada²⁸⁴. Todavia, do ponto de vista expectativo, por ser o jogo de soma constante, *i.e.*, uma vez que em termos de *payoff* agregado o investimento não é desperdiçado, não sendo suposta nenhuma ineficiência nesse processo, o jogo permanece sendo ótimo-de-Pareto.

A imputação obtida também é ótimo-de-Pareto porque a soma do valor que cada indivíduo obteve da decisão, uma unidade monetária no caso, é igual ao valor que seria obtido da decisão sob uma coalizão totalmente inclusiva (racionalidade de grupo).

Supondo que a coalizão é formada pelos indivíduos um e dois, temos que:

$$v(1,2) = v(1,2,3) = 1$$

Quer dizer, o valor que esses dois indivíduos conseguiram auferir com a decisão é o mesmo que seria obtido se a anuência dos três fosse requerida para a aprovação do projeto em decisão. Do ponto de vista global, ao menos, a decisão mantém a qualidade de um resultado obtido sob unanimidade. Todavia, esta não é uma *conditio sine qua non*

²⁸⁴ Se o jogo da maioria simples não é ótimo no sentido estrito, e não satisfaz a condição da racionalidade individual podemos dizer que esta regra não é uma regra local, *i.e.*, não opera localmente considerando os indivíduos um-a-um.

da maioria simples, regra esta que pode engendrar resultados de qualidade inferior, quer dizer, deficitários.

A MAIORIA SIMPLES E O PROBLEMA DA INEFICIÊNCIA ALOCATIVA (DESPERDÍCIO SOCIAL)

CENÁRIO 3. Condições idênticas às anteriores, com o tributo de uma unidade a ser rateado entre os três indivíduos. Não existem custos de oportunidade gerados de outra forma de investimento, *i.e.*, salvo a posição inicial encontrada pelos indivíduos, aquela na qual cada um detém um terço do valor monetário a ser colhido pelo tributo, nenhuma outra posição mais produtiva pode ser obtida com uma decisão coletiva. Assume-se, portanto, que os indivíduos encontram-se já em um estado pertencente à superfície de otimalidade paretiana e nenhum movimento engendrado por uma decisão é, ele mesmo, ótimo-de-Pareto, pois não há como tornar um indivíduo melhor sem tornar outro pior. Finalmente, é suposto aqui que qualquer decisão coletiva gera benefícios esperados inferiores ao valor inicialmente investido. Ou seja, nesta situação, a melhor forma de alocar o valor monetário seria mantê-lo sob domínio privado, posto que qualquer forma de investimento desse valor sob decisão coletiva implica que:

$$B < C$$

IMAGEM 3. Que a maioria simples não satisfaz a racionalidade individual, foi averiguado no caso anterior, uma vez que o jogo era de soma zero, puramente distributivo. Nesse caso, a regra da maioria não apenas viola a racionalidade individual como, também, transgride a regra global na qual $B > C$, posto que aqui o jogo é de soma negativa e a regra da maioria é insensível na identificação desses jogos, de modo que deseconomias são produzidas com a passagem da decisão. O argumento é o seguinte: se o tributo pago é rateado igualmente entre os três indivíduos, mas se a série de soluções estáveis obtidas pelo jogo de maioria simples implica invariavelmente em uma coalizão formada por dois dos três indivíduos, então, qualquer decisão envolvendo ganhos maiores do que dois terços do valor investido deve passar sob maioria simples. Sendo assim, a questão colocada pelos dois teóricos:

'majority voting move the group from an optimal to a nonoptimal position?'
 ([1962] 1971, p. 177).

Esta pergunta deve ser respondida com uma assertiva. Nesse caso, nenhuma das três imputações pertencentes à série dominante, aquelas que dividem pela metade, entre os indivíduos da coalizão majoritária, o benefício gerado a partir do investimento,

benefício este inferior ao valor investido, pertence à série F, quer dizer, nenhuma dessas imputações satisfaz o critério paretiano, uma vez que os ganhos obtidos pela coalizão majoritária são inferiores aqueles que seriam auferidos se uma coalizão totalmente inclusiva fosse necessária para aprovar a decisão:

$$v(1,2) = v(1,3) = v(2,3) < v(1,2,3)$$

(No caso de uma coalizão totalmente inclusiva, o estado inicial, o *status quo*, seria mantido, e nenhum déficit seria gerado.) No caso do jogo da maioria, por conseguinte, as imputações dominantes, as soluções estáveis, não pertencem à série F de imputações, tal como esta série foi definida segundo o critério paretiano.

Ainda, sob a maioria simples, a condição da racionalidade individual é violada, posto que ao menos um indivíduo vê sua posição piorada face o *status quo*. Por conseguinte, o jogo da maioria simples não é ótimo-de-Pareto. E não o é sequer em sentido expectativo porque a somatória do *payoff* final obtido pela coalizão majoritária é inferior ao valor total colhido dentre os três indivíduos pelo tributo. Sendo assim, em *settings* nos quais não há investimentos produtivos, duas são as possibilidades de garantir que uma imputação da série F seja auferida (em lugar de uma imputação geradora de deseconomia face o *status quo* obtido por uma maioria): (i) ou efetuar transferências puramente distributivas, em vez de realizar investimentos geradores de déficit em termos agregados (global); (ii) ou, se o investimento por meio de taxaço geral é inevitável, que pagamentos laterais sejam admitidos²⁸⁵. Como comentam os dois teóricos:

'If both purely redistributive transfers and side payments are excluded, the game is severely constrained. There is no need whatever for the solution to exhibit the Pareto-optimality property' ([1962] 1971, p. 180).

Salvo nesses dois casos, o jogo da maioria pode, além de violar a racionalidade individual (caso em que o jogo é puramente distributivo), transgredir a regra global B > C (caso em que o jogo é de soma negativa), quando a decisão:

'involve a net cost for the group considered as a unit' ([1962] 1971, p. 180).

Não existe, portanto, nenhum mecanismo inerente à regra da maioria simples que impeça que esses custos venham a ser engendrados de sua operação, e o jogo da maioria

²⁸⁵ Aqui, a prescrição institucional é, em última instância a seguinte: se não há investimento produtivo a ser feito pelo Estado, mas se taxaço geral for instituída, melhor seria, então, que o Estado se abstinhasse a realizar políticas distributivas, deixando de lado sua função produtiva.

pode ser transformado em um jogo de soma negativa. Conclui-se, desta análise, que, a despeito de declinar os custos procedurais envolvidos com barganha, a maioria é uma regra de decisão coletiva ineficiente do ponto de vista de seu resultado, principalmente se esses resultados forem confrontados com aqueles que poderiam ser auferidos se a decisão fosse empreendida sob unanimidade. Assim sendo, a unanimidade figura como restrição institucional no sentido de garantir que o jogo político implique em uma trajetória em direção a uma posição *qualquer* de equilíbrio, uma vez que na superfície de otimalidade paretiana figuram muitos pontos de equilíbrio, e ainda que o equilíbrio não seja efetivamente auferido da operação dessa regra. Em contrapartida, a maioria simples não pode ser definida como uma tal restrição, posto que, de sua operação, não se pode garantir que o jogo político percorre uma trajetória em direção a um estado social pertencente à superfície P, e sequer que o jogo se dirija a esta superfície.

A MAIORIA SIMPLES E O PROBLEMA DO CUSTO DE OPORTUNIDADE

O problema retratado na seção anterior explicita uma falha engendrada do funcionamento da maioria simples como regra de decisão coletiva. O problema ali considerado envolvia a geração de déficit econômico auferido da tomada de decisão: uma vez que o *status quo* pertencia à superfície de otimalidade paretiana, o estado pós decisional obtido sob a regra não era, ele mesmo, um ponto desta superfície²⁸⁶. Tratava-se ali de um problema de ineficiência/ desperdício social. O problema considerado neste tópico, ocasionado da operação da maioria simples, é, igualmente, um problema de ineficiência. Neste caso, contudo, trata-se de um problema de custo de oportunidade: neste caso, sendo o *status quo* uma posição não classificada como ótimo-de-Pareto, e, existindo a possibilidade de atingir um ponto na superfície paretiana, esta oportunidade é avançada pela regra da maioria se e somente se os benefícios obtidos do investimento forem simétricos (igualmente divididos) para os indivíduos da coalizão vencedora. A simetria é assumida pelos dois teóricos como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para alcançar uma posição ótimo-de-Pareto. Os dois casos a seguir ilustram essa assertiva.

²⁸⁶ Ou seja, não é que o jogo da maioria seja puramente distributivo, como é o caso do jogo de soma constante/ zero. O problema é ele engendrar um jogo de soma negativa da operação da regra.

SIMETRIA DE *PAYOFFS*

CENÁRIO 4. O investimento em três estradas locais é aqui custeado por tributação, uma unidade monetária, rateada entre os três indivíduos envolvidos, cada um beneficiando-se diretamente do reparo em uma estrada. A regra de decisão é, ainda, a maioria simples e o jogo é de soma positiva, *i.e.*, o investimento é produtivo, cada meia unidade monetária produz, como retorno, uma unidade para o indivíduo cuja estrada foi reparada. O retorno do investimento é simétrico, *i.e.*, o investimento em cada estrada é igualmente produtivo.

IMAGEM 4. A série de soluções estáveis são as três possíveis imputações (1: 1: 0), (1: 0: 1) e (0: 1: 1). Todas as imputações são estados pertencentes à categoria de estados ótimo-de-Pareto. Em um sentido expectativo o jogo é ótimo-de-Pareto, pois, comparando o *status quo* com o estado obtido da decisão, um ganho de uma unidade é esperado²⁸⁷. Estritamente falando, contudo, o jogo da maioria simples não é, neste caso, ótimo-de-Pareto, uma vez que um dos três indivíduos tem sua posição piorada com relação à posição inicialmente mantida. Mesmo com a introdução de pagamentos laterais a minoria não dispõe de incentivo para evitar a passagem da decisão, uma vez que ela produz excedente, dado o *status quo*.

ASSIMETRIA NOS *PAYOFFS* E CUSTOS DE OPORTUNIDADE

CENÁRIO 5. As condições iniciais assemelham-se as do cenário anterior. Contudo, a estrutura de produtividade é assimétrica aqui, o investimento de meia unidade monetária no reparo na estrada local do indivíduo um produz excedente de 100% sobre o valor investido, do indivíduo dois é mantido constante, *i.e.*, meia unidade monetária produz como retorno do investimento meia unidade monetária, do terceiro, o investimento de meia unidade gera como retorno metade do valor investido. Pagamentos laterais são proibidos.

IMAGEM 5. As imputações pertencentes à série dominante envolvem a divisão do valor obtido do tributo, uma unidade monetária, em dois dos três projetos de reparo. Ou seja, em vez de aplicar o valor total arrecadado no projeto mais produtivo, concentrando ali todo o investimento, este é dividido entre dois projetos, quaisquer dois, independente

²⁸⁷ Aqui o individualismo é mantido em sentido expectativo, posto que, ao menos antes de jogado o jogo, se suas regras são justas, o indivíduo pode esperar que a decisão sob maioria simples venha a melhorar sua posição, ainda que, uma vez jogado, ele se veja em posição inferior.

de sua maior ou menor produtividade. Se dividido entre os indivíduos um e dois, então um excedente de 50% sobre o valor inicial é auferido (1: ½: 0), entre os indivíduos um e três, o excedente é menor, de 25% (1: 0: ¼), e, finalmente, se os indivíduos dois e três dividem o valor arrecadado, um déficit de 25% sobre o valor inicial é gerado (0: ½: ¼). No sentido estrito, o jogo, uma vez jogado, não pode ser caracterizado como ótimo-de-Pareto, uma vez que a posição de um dos três indivíduos é piorada face o *status quo*. Contudo, sequer no sentido expectativo o jogo é ótimo-de-Pareto, pois nenhuma das três imputações dominantes acima arroladas pode ser classificada como um estado ótimo-de-Pareto. (Um estado ótimo-de-Pareto aqui é definido como aquele no qual o investimento é todo concentrado no projeto mais produtivo, independente de como o benefício dali obtido é distribuído:

(1: 1: 0), (1: 0: 1) ou (0: 1: 1).)

A oportunidade de alcançar um estado na superfície de otimalidade paretiana é perdida, se a regra adotada é a maioria simples, e, ainda, se pagamentos laterais não são permitidos.

PAGAMENTOS LATERAIS

CENÁRIO 6. Idênticas condições iniciais com relação ao cenário anterior. Pagamentos laterais tornam-se permissíveis, contudo.

IMAGEM 6. Com a introdução de pagamentos laterais o investimento mais lucrativo tenderá a ser tomado, concentrando nele todo o valor arrecadado. A distribuição do lucro será feita entre dois dos três indivíduos, quaisquer dois, e não necessariamente uma das duas distribuições incluindo o indivíduo um ((1: 1: 0) ou (1: 0: 1)), uma vez que dois e três podem se unir para explorar o primeiro indivíduo (0: 1: 1), aquele cuja estrada local gera maior superávit. Sobre a possibilidade de alcançar um ponto na superfície de otimalidade paretiana sob a maioria simples, e partindo de um *status quo* não ótimo, sustentam Buchanan e Tullock:

‘When the benefits are asymmetrical, the frontier will be attained only if full side payments are allowed to take place’ ([1962] 1971, p. 185).

(C.Q.D.)

O MECANISMO DE PAGAMENTOS LATERAIS

Da análise empreendida até aqui, os teóricos verificaram que a regra da maioria simples apresenta uma série de falhas em seu desempenho, notadamente: (i) perdas locais, quando a decisão é puramente distributiva; (ii) perdas globais (desperdício social),

quando a decisão envolve um jogo de soma negativa; (iii) custos de oportunidade, quando uma posição ótimo-de-Pareto não pode ser atingida, caso em que os benefícios são assimétricos. O primeiro caso não é necessariamente dramático, uma vez que a regra da maioria não produz déficit do ponto de vista global. Os dois últimos casos, desperdício social e custo de oportunidade, são mais sensíveis. Ou seja, a regra da maioria simples parece operar cegamente, sendo insensível a desperdício social, e, igualmente, desconsiderando as possibilidades de auferir excedente da decisão coletiva. Para essas duas falhas, o mecanismo introduzido no sentido de corrigi-las são os pagamentos laterais: se existe incentivo para que uma minoria compense alguns membros da maioria, trazendo-os para o seu lado e evitando a geração de deseconomia, então a maioria não deve implicar em ineficiência.

De modo geral, o pagamento lateral é uma ferramenta vantajosa sob qualquer regra de decisão coletiva, e é graças a ela que estados ótimo-de-Pareto podem ser alcançados, ainda sob a regra da ditadura ou da unanimidade.

DITADURA

CENÁRIO 7. A decisão é relativa à manutenção de estradas locais. A produtividade do investimento é maior na primeira estrada (aquela do indivíduo um). A segunda estrada (indivíduo dois) é a opção mais produtiva depois da primeira, e a terceira é o investimento menos produtivo dos três (indivíduo três). A regra de decisão é a ditadura, apenas um indivíduo decide²⁸⁸.

IMAGEM 7. Não importa qual dos três indivíduos é o ditador, sempre que pagamentos laterais forem permitidos, o ditador, agindo no sentido de maximizar sua utilidade particular, observará ser mais lucrativo concentrar o investimento na primeira estrada, e tentará barganhar com o primeiro indivíduo no sentido de obter parte dos ganhos obtidos desse investimento para si (se o ditador for o primeiro indivíduo, então sequer a barganha se torna necessária). De qualquer modo, supondo que os indivíduos se comportam no sentido de maximizar utilidade individual, e se pagamentos laterais forem permitidos, o investimento mais eficiente deve ser tomado, independente de como ele será distribuído.

(C.Q.D.)

²⁸⁸ Se o investimento é fruto de uma concessão, nenhum prejuízo é imposto aos indivíduos e o jogo é, ele mesmo, ótimo-de-Pareto. Se o investimento é obtido por tributação, o jogo,

UNANIMIDADE

CENÁRIO 8. Semelhante ao caso anterior, mas aqui a decisão é tomada sob unanimidade. Pagamentos laterais são permitidos.

IMAGEM 8. Aqui, agindo sob a égide da motivação maximizadora, a alocação mais eficiente do recurso é sempre selecionada. As distribuições do benefício obtido, contudo, são inúmeras, dependendo da capacidade de negociação de cada um dos indivíduos. De qualquer modo, a barganha age apenas no sentido de estabelecer uma distribuição específica dos ganhos, mas não decide sobre como alocar o recurso, que, uma vez admitido o mecanismo de pagamento lateral, sempre será alocado de modo mais eficiente. Segundo os dois teóricos, portanto:

‘without side payments, there is nothing in any particular voting rule to insure that collective decisions will move the group to the Pareto-optimality surface or that such decisions will keep the group on this surface if it is once attained’
 ([1962] 1971, p. 188).

(C.Q.D.)

Assim sendo, se sob a unanimidade o jogo político é caracterizado por movimentos que são sempre *mudanças* ótimo-de-Pareto (o que não necessariamente implica que um ponto ótimo-de-Pareto venha a ser atingido), o mecanismo de pagamentos laterais possibilita alcançar estados sociais pertencentes à superfície paretiana, ainda que cada movimento não necessariamente possa ser caracterizado como uma *mudança* ótimo-de-Pareto. Essa diferença decorre do fato da unanimidade enquanto regra de decisão coletiva, mas não os pagamentos laterais, promover avaliações locais, considerando variações nos *payoffs* individuais.

No caso de pagamentos laterais, tudo o que importa é que a decisão produza excedente face o *status quo*²⁸⁹. O restante é apenas uma questão distributiva, de como o *payoff* total será dividido entre as partes. O uso conjunto da unanimidade com o mecanismo de pagamentos laterais permite que a trajetória seja caracterizada por movimentos ótimo-paretianos e garante que um estado social da superfície P seja auferido da decisão. Uma regra de decisão menos inclusiva adotada conjuntamente aos pagamentos laterais

em sentido estrito, não é ótimo-de-Pareto, posto que ao menos um indivíduo vê sua posição prejudicada se comparada ao *status quo*.

²⁸⁹ Ou seja, com a introdução de pagamentos laterais, regras de decisão não totalmente inclusivas tornam-se sensíveis a déficit e a excedentes globais.

garante que um estado desta superfície seja alcançado, mas não que a trajetória seja, ela mesma, classificada em termos de movimentos ótimos-de-Pareto.

Verificou-se desta análise, que os mecanismos de *logrolling*, que introduz um mercado imperfeito de voto, e de pagamentos laterais, que caracterizaria um mercado perfeito para o voto, evitam que a maioria simples incorra em desperdício social do ponto de vista global, considerando o *payoff* total auferido da decisão, dado o *payoff* mantido no *status quo*, prévio à decisão. Tratamos aqui de mecanismos capazes de evitar ineficiência econômica – desperdício social e custo de oportunidade. Deste modo, a maioria não é uma regra economicamente eficiente, salvo se trocas são admitidas sob sua operação.

Não obstante, essas trocas não são capazes de evitar a exploração econômica de uma maioria sobre grupos minoritários, de modo que o critério de racionalidade individual não pode ser alcançado²⁹⁰. Nesse sentido, podemos dizer que a regra de decisão de maioria simples tende a servir de estímulo para comportamento de *rent-seeking*, no caso, com uma maioria tendendo a explorar economicamente uma minoria. (Se, por um lado, a maioria tende a abrir uma brecha para o comportamento de *rent-seeking*, no caso uma maioria explorando uma minoria, por outro, em função da instabilidade dessa regra, e admitindo-se os mecanismos de *logrolling* e pagamentos laterais, nenhuma coalizão majoritária torna-se definitiva. Assim sendo, a exploração é minimizada. A minimização desta exploração deve, igualmente, incorporar outros mecanismos constitucionais, especialmente restrições institucionais que fornecem um enquadre dentro do qual a regra da maioria opera.)

Classifico esses dois tipos de mecanismos, de um lado o *logrolling* e os pagamentos laterais, que simulam um mercado de voto, e, de outro, restrições institucionais, que fornecem um enquadre para a operação de regras de decisão coletiva, particularmente da maioria simples, respectivamente, como mecanismos endógenos e exógenos às regras de decisão coletiva. Pode parecer, em um certo sentido, que os primeiros são mecanismos mais democráticos, uma vez que não excluem nenhuma alternativa do *setting* decisional, incluindo alternativas na qual minorias são economicamente exploradas. Os últimos, ao introduzir restrições exógenas à regra de decisão coletiva,

²⁹⁰ Lembremo-nos que apenas sob unanimidade a eficiência local (individual),

$$B_i > C_i,$$

e global (coletiva)

$$B > C,$$

são ambas satisfeitas.

são menos democráticos, posto indisponibilizarem, de maneira *a priori*, alternativas para uma maioria, restringindo sua vontade.

Todavia, democracia constitucional não significa democracia majoritária. Se o que se entende por democracia é preservação de direitos, incluindo os direitos de minorias, mecanismos exógenos (restrições institucionais) tendem a ser mais recomendados, e a maioria será restrita em sua vontade. Se democracia é entendida como vontade da maioria, os mecanismos de *logrolling* e pagamentos laterais são mais adequados, porque não restringem *a priori* um sub-conjunto de alternativas do *setting* decisional. Nesse caso, restrições institucionais devem ser minimizadas, privilegiando mecanismos endógenos à operação da maioria – *logrolling* e pagamentos laterais. A solução para a boa operação da regra da maioria consiste no estabelecimento de um *trade-off* ótimo entre essas duas classes de mecanismos – *logrolling*/ pagamentos laterais e restrições institucionais – no sentido de maximizar a democracia como a vontade da maioria restrita pelos direitos das minorias.

ANEXO: AMPLIAÇÃO DE ESCOPO DO APARATO FORMULADO NO *The Calculus* PARA DESENHAR INSTITUIÇÕES

A seguir o aparato teórico reconstruído aqui a partir do *The Calculus* é adotado como sistema de inferência para fazer análises em outros contextos, incluindo regras mais inclusivas que a maioria simples, *settings* distributivos, democracia representativa, legislatura bicameral, casos em que justifica-se a proibição das trocas e grupos de pressão. Para empreender a esta ampliação do escopo do modelo será feito uso preferencial da metodologia econômica constitucional reconstruída no método de escolha, notadamente suas duas funções de custos, custos externos e custos de decisão, para fazer novas projeções a partir de seu instrumental básico. Pautado nessas funções, um modelo de explicação pode ser formulado para justificar todos os casos (fatos empíricos) abordados a seguir.

PROBLEMA 1: GENERALIZAÇÃO DA ANÁLISE DA MAIORIA PARA OUTRAS REGRAS NÃO TOTALMENTE INCLUSIVAS

Tomando-se, de um lado, a unanimidade como norma, e, de outro, a análise da maioria simples, e principalmente, tendo em vistas as falhas implicadas desta última regra de decisão, somos tentados a supor, por generalização, que regras mais inclusivas que a maioria simples tendem a ser mais vantajosas que ela, com esta vantagem crescendo à

medida que as regras se aproximam da unanimidade. Todavia, tomando-se as duas funções de custos arroladas na metodologia econômica constitucional, custos externos e custos de decisão, chegamos a uma conclusão diversa. Assumindo que custos externos são minorados quando uma regra mais inclusiva é adotada, podemos dizer que quanto mais inclusiva a regra, menores são os custos externos que ela incorre. No limite, a unanimidade, permite zerar esses custos.

No contrapé, se custos de decisão, especialmente, custos com barganha, são introduzidos no modelo, temos que regras mais inclusivas tendem a elevar esses custos com relação às regras menos inclusivas. O resultado dessa análise indica que a seleção de uma regra de decisão ótima é aquela que minimiza os custos de interdependência, a somatória dos custos externos com custos de decisão. Uma regra de decisão coletiva ótima para uma atividade pode não sê-lo para outra em função das atividades poderem ser classificadas em diferentes tipos. Portanto, é suposto um *trade-off* entre essas duas funções de custos na tentativa de encontrar uma regra ótima para uma dada atividade. Sendo assim, a despeito de declinar os custos externos, regras mais inclusivas que a maioria simples, podem mais do que compensá-los com o incremento que engendram em termos de custos com barganha. Salvo no caso do modelo em que custos de decisão não são introduzidos e no qual a unanimidade figura como norma, quando esses custos são incorporados, não se pode falar em uma regra de tomada de decisão coletiva ótima em termos absolutos e apriorísticos.

Ainda, com relação à maioria simples, pode-se supor que regras mais inclusivas tendem a produzir soluções mais estáveis, uma vez que sendo maior a coalizão necessária para fazer passar uma decisão, o grupo minoritário precisa comprar muito mais membros da coalizão majoritária para que a deserção daqueles torne-se efetiva no sentido de permitir à minoria evitar a aprovação da decisão. Em contrapartida, porém, havendo necessidade de dividir o *payoff* auferido da decisão entre mais indivíduos quando uma regra mais inclusiva é adotada, o preço que cada indivíduo da coalizão majoritária cobra para abandoná-la é menor.

Novamente nesse caso, saber se as soluções produzidas por regras mais inclusivas são ou não mais estáveis que as auferidas da maioria depende dessas duas forças: (i) de um lado, o maior número de indivíduos que deve ser cooptado do grupo majoritário por minorias intensas, e, de outro, (ii) o menor preço com que cada membro da maioria tende a vender seu voto. Se a primeira força é dominante, as soluções sob regras mais

inclusivas tendem a ser mais estáveis, se a última força se sobrepõe, as soluções sob essas regras devem apresentar menor estabilidade com relação à maioria simples.

Um último ponto relativo à generalização dos resultados implicados da análise da maioria simples e supondo como *explanans* a teoria da ação humana, é que, qualquer que seja a regra adotada, comumente a coalizão formada tenderá a ser a mínima necessária para fazer passar um projeto. Os teóricos explicam esta tendência:

'Larger coalitions than those necessary for decision will not tend to emerge for two reasons. First, a larger-than-necessary individual investment in strategic bargaining will be required. Secondly, a smaller individual share of the gains from collective action will result in the larger-than-necessary coalition' ([1962] 1971, p. 211).

PROBLEMA 2: SETTINGS (puramente) REDISTRIBUTIVOS

O aparato construído no *The Calculus* e apresentado aqui, à semelhança da economia de bem-estar paretiana e da abordagem wickselliana, tem focalizado *settings* de decisão alocativos, aqueles que envolvem problemas relativos à eficiência, geralmente jogos de soma positiva, que implicam na busca por uma trajetória em direção à superfície de otimalidade paretiana. O objetivo dos dois teóricos ao introduzir problemas distributivos é indicar que sua *approach* é útil para além desses *settings* alocativos, aumentando seu escopo de aplicação com relação à abordagem da economia de bem-estar paretiana. Para ampliar o modelo apresentado no *The Calculus* para *settings* redistributivos, duas estratégias são adotadas: (i) a manutenção da função de custos externos para avaliar questões distributivas; (ii) a alteração da norma contra a qual avaliar essas decisões. (1) Tratem os inicialmente dos custos.

Como apresentado, assumindo pagamentos laterais, é possível atingir a superfície de otimalidade paretiana, qualquer que seja a regra de decisão coletiva adotada. Parece seguir-se daí que, uma função de custos externos: (i) tem um papel secundário na definição das regras de decisão coletiva, posto que, sob qualquer uma delas, um estado ótimo-de-Pareto é auferido por meio de pagamentos laterais (*settings* alocativos); (ii) é zerada quando alcançado um estado ótimo-de-Pareto, tornando-se, também aqui, irrelevante, uma vez que ganhos mútuos tornam-se impossíveis – ganhos para alguns indivíduos implicam em perdas para outros, (*settings* distributivos).

Esta não é, contudo, a perspectiva assumida pelos dois teóricos: para eles, alcançada a superfície de otimalidade paretiana, toda decisão posterior é uma questão puramente

distributiva, mas, ainda nesses casos, custos externos subsistem. Para justificar o uso da função de custos externos, os teóricos distinguem duas fontes para esses custos: (i) *settings* alocativos, que produzem custos externos alocativos; (ii) *settings* distributivos, geradores de custos externos distributivos. Os primeiros são aqueles gerados quando uma decisão produz um estado ineficiente: ou quando um déficit é gerado face o *status quo* (desperdício social), ou quando um melhor estado deixa de ser identificado, de modo que uma alternativa sub-ótima é escolhida (custo de oportunidade). Ou seja, esses custos externos são os custos que a maioria impõe sobre uma minoria por meio de desperdício ou custo de oportunidade. Tais custos são supostos serem totalmente derogados quando pagamentos laterais são introduzidos, criando incentivo para evitar essas ineficiências sob qualquer regra de decisão coletiva.

Auferida a superfície P, as decisões passam a ser puramente distributivas, *i.e.*, relativas às diferentes formas de se distribuir um *payoff* de tamanho fixo, não havendo possibilidade de que sejam obtidos ganhos mútuos, pois aqui a melhora na posição de um indivíduo implica e é contrabalançada com piora na posição de outro. Poder-se-ia supor, então, que custos externos foram totalmente excluídos, uma vez atingida a superfície de otimalidade paretiana, porque, como assumido, sem possibilidade de ganhos mútuos inexistem custos externos. Não é o que sustentam Buchanan e Tullock. Segundo os autores do *The Calculus*, sobre a superfície, ainda que custos externos alocativos possam ter sido zerados, restam os custos externos distributivos. Introduz-se, portanto, nesta análise um novo componente da função de custos externos – os custos externos distributivos. Sua origem é atribuída a um excesso de decisões distributivas que é esperado sob qualquer regra de decisão coletiva não totalmente inclusiva, *v.g.*, sob uma maioria simples. Nesse caso, qualquer dentre todas as possíveis coalizões majoritárias seria suficiente para fazer passar uma decisão puramente distributiva. Esse excesso de decisões distributivas figura como o custo externo incorrido pela regra face a uma norma que delimita o montante deste excesso.

(2) Assim, deve ser instituída uma norma determinando uma quantidade ótima de decisões distributivas. Evidentemente, esta quantidade não pode ser definida a partir do uso da unanimidade. Como vimos, em *settings* alocacionais somente sob unanimidade custos externos são zerados considerando as decisões uma a uma. Se qualquer outra regra menos inclusiva é adotada, custos externos tornar-se-ão positivos, pois ainda que custos externos da ação privada interdependente tiverem sido anulados, custos externos

de decisões adversas são engendrados da ação coletiva. A unanimidade figura como norma para *settings* alocacionais.

Sob *settings* puramente distributivos, todavia, a unanimidade nunca poderia ser alcançada tomando-se as decisões isoladamente, pois quando são apenas transferências de renda que estão em jogo, para que um indivíduo tenha sua posição melhorada, outro deve ter a sua piorada, e o acordo unânime não poderia ser auferido no nível operacional (nem mesmo hipoteticamente). Ou seja, sob unanimidade, nenhuma decisão distributiva seria tomada, de modo que a quantidade ótima de decisões distributivas seria igual a zero, considerando todas as decisões a serem tomadas no nível operacional.

Sabendo de antemão que alguma decisão distributiva é recomendada, a quantidade ótima dessas decisões é instituída: esta quantidade é aquela que o indivíduo estaria disposto a aceitar no nível constitucional, quando permanece incerto quanto à posição que deve assumir no nível operacional²⁹¹. Este é o nosso marco zero para custos externos distributivos (*bench-mark*). Ainda, considerando *settings* puramente distributivos, apenas no nível constitucional, nunca no operacional, é possível obter acordo unânime. Buchanan e Tullock afirmam:

‘the constitutional-choice model is helpful, and it allows us to answer this question, at least conceptually. Redistribution, under the circumstances postulated, will proceed “too far” relative to the amount that the individual, in the role of constitution-maker, could choose to be rational on the basis of long-run utility-maximizing considerations. In one sense, we may translate this into Pareto-optimality terms at a different level of decision-making. The amount of redistribution that unrestrained majority voting will generate will tend to be greater than that which the whole group of individuals could conceptually agree on as “desirable” at the time of constitutional choice. Since conceptual unanimity is possible on this degree of income redistribution, we may, in a certain sense, call this a Pareto-optimal amount of redistribution’ ([1962] 1971, p. 194)²⁹².

²⁹¹ A justificativa para alguma coletivização de decisões distributivas depende: (i) da asserção comportamental da utilidade marginal decrescente; (ii) do risco ou da impossibilidade de mensurar precisamente os períodos em que o indivíduo encontra-se na miséria e aqueles em que ele se encontra na bonança.

²⁹² Se o mesmo aparato construído por Buchanan e Tullock fosse usado, mas adotando-se a regra de maximin, muito mais redistribuições deveriam ser aceitas no nível constitucional.

Portanto, o excesso de decisões distributivas incorrido por uma regra não totalmente inclusiva no nível operacional é contraposto à quantidade dessas decisões desejada pelo indivíduo no nível constitucional, sendo o custo externo distributivo definido como o montante deste excesso, considerando *settings* puramente distributivos. Uma das recomendações que os teóricos fazem para diminuir o excesso de decisões distributivas é favorecer as transferências diretas de renda antes que as indiretas, estas últimas implementadas na forma de investimento, que pertencem a *settings* alocativos. Isto porque, sob a forma de investimento muito mais redistribuições devem ser implementadas com relação às redistribuições diretas. Há que se distinguir, portanto, decisões alocacionais daquelas distributivas para que esta prescrição seja implementada. Um outro agravante que eleva ainda mais os custos externos distributivos deve ser considerado: regida sob qualquer regra não totalmente inclusiva (lembrando que a unanimidade não serve como regra de decisão coletiva para questões distributivas), sem que seja suposto nenhum enquadre institucional prévio, não há qualquer segurança de que a transferência de renda seja efetuada do mais para o menos abastado. Por esta razão, o indivíduo, no nível constitucional, pode mostrar-se pouco disposto a coletivizar atividades distributivas. A saída, sabendo que alguma coletivização dessas atividades é necessária, mas que custos externos positivos devem subsistir, é estabelecer regras justas para o funcionamento dessas transferências, criando um enquadre legal e institucional dentro do qual as decisões distributivas tomariam lugar, para, assim, minimizar custos externos gerados por transferências discricionais.

Algumas dessas restrições institucionais elencadas por Buchanan e Tullock, e que formam o *frame* para o funcionamento da regra de decisão coletiva adotada para reger atividades puramente distributivas, são: (i) restrições que indiquem de antemão quem deve ser beneficiado pelas transferências de renda, favorecendo os mais necessitados; (ii) restrições que equalizem oportunidade e não recompensa, por meio de reformas nas instituições de propriedade e não do sistema fiscal²⁹³. A respeito da importância desse *frame* institucional comentam os teóricos:

‘Insofar as the “income insurance” can be provided by improving the rules within which the “economic game” is played, the individual, at the stage of constitutional choice, may be spared the expected external costs of too much and

²⁹³ Essa recomendação visa evitar interferência na rede de incentivos que motiva comportamento eficiente por parte dos indivíduos.

possibly wrongly directed redistribution through collective action' ([1962] 1971, p. 197).

A conclusão que daí se segue é relativa à falha de toda regra de decisão coletiva, incluindo os mecanismos de pagamento lateral e *logrolling*, na minimização de custos externos engendrados de decisões puramente distributivas, incluindo, ambos: (i) os custos gerados pelo excesso de decisões distributivas face a quantidade desejada dessas decisões pelo indivíduo no nível constitucional; (ii) os custos ocasionados pela transferência arbitrária de renda, *viz.*, do mais pobre para o mais rico. Para minimizar custos provindos do excesso de decisões, recomenda-se separar decisões puramente distributivas de decisões alocativas, evitando transferências de renda por meio de investimento.

Custos gerados de transferência mal direcionada devem ser remediados, como asserido supra, por meio da construção de um enquadre institucional definido *a priori* no sentido de restringir a operação abusiva da regra, permitindo (i) uma boa gestão das decisões distributivas, e, (ii) dirigindo sua aplicação, pois, ainda que os dois teóricos não se mostrem contrários às transferências, asserindo a favor da coletivização de alguma redistribuição, sustentam haver um limite para sua extensão. Sob restrições institucionais, os indivíduos estariam menos receosos de coletivizar atividades distributivas. Para questões distributivas, portanto, mecanismos exógenos – restrições institucionais e discriminação de decisões alocativas e distributivas – figuram como melhor solução face a mecanismos endógenos, *logrolling* e pagamentos laterais, uma vez que esses últimos não tem qualquer utilidade, uma vez atingida a superfície de otimalidade paretiana.

PROBLEMA 3: O DESEMPENHO DAS REGRAS NÃO INCLUSIVAS NO SOBREDIMENSIONAMENTO DO ESTADO

Uma outra área para a qual o modelo buchano-tullockiano deve ser ampliado e uma questão a qual pretende contribuir é relativa ao tamanho do Estado perante o setor privado²⁹⁴. Primeiro, uma implicação de seu modelo é que o Estado deve ser

²⁹⁴ Nesse mister, o aparato instrumental construído no *The Calculus* cai como uma luva para o caso brasileiro, uma vez ser a questão do sobredimensionamento do Estado, que captura 40% do PIB nacional, em face do setor privado, fruto de grande contenda entre os analistas do país.

Sustentando o enquadre que toma o tamanho do Estado como contingente à sociedade para a qual ele foi construído, e tomando-se o principal problema nacional, qual seja, a

sobredimensionado com relação a um padrão ideal quando regras menos inclusivas são adotadas na tomada de decisão coletiva. Por outro lado, sob a unanimidade, o Estado tenderá a ser subdimensionado diante deste padrão, ao menos no que concerne a questões distributivas, como apontado na seção supra. A análise desta problemática deve cobrir os seguintes pontos: (i) a discussão acerca da possibilidade de se postular uma norma *a priori* para determinar o tamanho do Estado; (ii) os tipos de sobre- e subdimensionamento implicados do modelo construído no *The Calculus*. Começo por este último ponto.

O dimensionamento do Estado envolve duas variáveis, segundo os teóricos: (i) variável *campo*, relativa à quantidade de atividades que é trazida para o setor público com relação àquelas deixadas no setor privado; (ii) variável *extensão*, quando uma vez trazida para o setor público, mais ou menos recursos (investimentos) são gastos naquela atividade com relação a um ideal. Na abordagem dos dois teóricos, essas duas são assumidas como variáveis dependentes; as variáveis independentes são as regras de decisão coletiva. De sorte que, da análise das regras é possível derivar algumas implicações.

Relativo à variável extensão, temos que uma regra menos inclusiva tende a implicar em um sobredimensionamento (sobre-extensão) do Estado levando a um maior volume de gastos na(s) atividade(s) que ele gerencia²⁹⁵. Quanto à variável campo, conforme análise

desigualdade social (e, mais importante, a desigualdade regional), não me parece que o Estado brasileiro encontre-se inchado com relação ao setor privado (ao menos não na proporção com que denunciam os analistas através dos meios de comunicação nacionais). Talvez possamos falar, contudo, na ineficiência dos gastos públicos. Igualmente nesse caso, o enquadre formulado por Buchanan e Tullock pode ser usado como sistema de inferência para fornecer respostas a uma tal problemática e como metodologia no sentido de disponibilizar recursos para minimizar essas ineficiências.

²⁹⁵ Ao que parece, no Brasil e nos demais países em desenvolvimento que possuem um perfil problemático de dívida/PIB, e para os quais a *boa economia* exige um ajuste de suas contas e um contingenciamento de verbas para cumprir o superávit primário, o sobredimensionamento do Estado em termos de excesso de investimentos não é um problema, sendo o problema contrário, um subdimensionamento dos investimentos do Estado o caso nesses países.

No Brasil, até o dia doze de novembro de dois mil e quatro apenas 19,4% do orçamento autorizado pelo governo para investimento havia sido utilizado. Afirma Patu:

‘A principal vítima da política de controle de gastos federais são os investimentos, ou seja, os recursos destinados a aumentar a capacidade de o país produzir bens e serviços – e, conseqüentemente, contribuir para um crescimento econômico duradouro’ (Folha de S. Paulo. Dinheiro: *Controle de gastos reduz investimento*, Gustavo Patu, 27 de novembro de 2004, p. B-6).

já empreendida aqui, sabemos que a decisão de deixar a atividade na esfera privada ou transferi-la para domínio público depende, em grande medida, de qual é a regra de decisão coletiva adotada para gerir a atividade.

Variável Campo. Sob a ótica da metodologia econômica de custos apresentada no método de escolha, se gerida por uma determinada regra pode ser mais recomendável, segundo o cálculo de minimização de custos de interdependência, manter a atividade no setor privado, e, se regida por outra regra, sua coletivização parece ser o modo mais eficiente de administrá-la. A este respeito, comentam Buchanan e Tullock:

‘One of the most important conclusions stemming from our whole analysis is that the decision as to whether or not any specific activity should or should not be organized in the public sector will depend on the decision-making rules that are to be chosen (...) it may be quite sensible to shift certain activities to the public sector provided certain rules for decision are adopted, and quite irrational to shift the same activities to the public sector under the expectation of still other rules’ ([1962] 1971, p. 207-8).

Segue-se portanto, que não pode ser implicada do enquadre formulado no *The Calculus* uma norma exógena que determina *a priori* e de modo fixo se uma atividade deve ou não ser transferida para o domínio público. É de uma análise contingente, considerando diferentes regras de decisão coletivas, que o tamanho do Estado, em termos da quantidade de atividades transferidas para a sua alçada, pode ser determinado.

Quanto à variável extensão, da análise das regras de decisão coletiva não totalmente inclusivas foi implicado, como resultado de sua operação, um sobreinvestimento de recursos nas atividades por elas regidas. Ou seja, muito mais recursos para além daquele que seria recomendável são tomados do setor privado para financiar cada uma das atividades do Estado. Essa implicação pode ser explicada em parte, em função da motivação que a teoria da ação humana buchano-tullockiana imputa ao indivíduo: a maximização de utilidade individual. Por esta razão, e, igualmente, em função da operação de regras menos inclusivas, um sobreinvestimento na atividade é suposto. Esse tipo de sobredimensionamento pode ser explicado considerando que o indivíduo tende a realizar cálculos locais, avaliando tão somente os seus custos marginais, sem

A problemática atual na área de infra-estrutura gira em torno dessa tendência ao subinvestimento. Atualmente, tem sido propagada como saída para o Brasil, que precisa contingenciar gastos para produzir superávit primário, no que tange à sua capacidade de investimento, parece ser a montagem de associações com o setor privado, como é o caso das parcerias-público-privadas.

considerar o custo agregado envolvido no projeto. Sendo assim, o projeto pode ser aprovado apesar de:

$$B < C,$$

desde que,

$$B_M > C_M \quad [\text{os benefícios para a maioria são maiores do que os custos para a maioria}]$$

Por conseguinte, muito mais investimento é despendido em cada atividade sob regras menos inclusivas, gerando, dessa forma, custos externos, aqueles advenientes de projetos aprovados que produzem desperdício social, e um sobredimensionamento do Estado em termos da variável extensão.

Dessas análises, verifica-se que o Estado tende a sobredimensionar-se em ambos os sentidos, na quantidade de atividades transferidas para o setor público (variável campo), e na quantidade de investimento consumido em cada atividade (variável extensão). Mas o Estado sobredimensiona-se com relação a quê? Este é o segundo ponto a ser trabalhado nesta análise, a norma que determina o tamanho ótimo do Estado em termos de seu nível ideal de investimento. Sendo o sobreinvestimento definido em termos dos custos externos impostos da ação coletiva para os indivíduos, o nível ótimo de investimento é determinado pela regra de decisão coletiva na qual esses custos são zerados – a regra da unanimidade.

Todavia, a unanimidade torna-se um ideal puramente hipotético porque não opera: (i) em nenhum *setting* que não os puramente alocacionais (o que implica que não opera em *settings* com quaisquer componentes distributivos, a não ser que trocas, quer por *logrolling* quer por meio de pagamentos laterais, tomem lugar); (ii) quando custos de decisão são incorporados no modelo. Neste último caso, se os indivíduos investem em comportamento estratégico, a unanimidade não necessariamente é a alternativa minimizadora de custos, já que, apesar de dirimir custos externos, tornam-se positivos os custos da decisão. Afirma-se no *The Calculus*:

‘For all purely allocational decisions, the bench mark becomes that position which could be attained by the operation of the rule of unanimity, with compensations as appropriate, if individuals did not invest resources in strategic bargaining’ ([1962] 1971, p. 203). Grifos dos autores.

Portanto, a norma que determina o nível ideal de investimentos por parte do Estado é efetiva somente se os indivíduos não investem em comportamento estratégico. Nesse

caso, a unanimidade é, pois, uma norma fixa e aprioristicamente determinada; contudo, uma norma meramente hipotética²⁹⁶.

Por causa dos custos de decisão introduzidos no modelo, os dois teóricos abrem mão de assumir uma norma independente, determinada aprioristicamente face às alternativas disponíveis. Para Buchanan e Tullock, o sobredimensionamento do Estado não deve ser o foco principal da análise acerca de políticas públicas. A ênfase deve recair na minimização de custos totais, os custos de interdependência, implicados da operação das regras de decisão coletiva dado um *continuum* de questões²⁹⁷. A citação abaixo retirada do *The Calculus* é paradigmática neste sentido:

‘External effects will normally be present, which is the same as saying that these activities will be “overextended” relative to some hypothetical ideal, but this sort of inefficiency will be necessary to achieve an organization which will minimize over-all interdependence costs’ ([1962] 1971, p. 206).

Custos externos relativos ao sobreinvestimento devem ser computados apenas como parte dos custos totais de interdependência. Nessa perspectiva, o sobredimensionamento do Estado causado pela operação de regras não totalmente inclusivas pode ser compensado com a minimização dos custos de decisão que essas regras permitem implicar. Ao realizar escolhas constitucionais, custos relativos considerando a coletivização sob todas as possíveis regras, bem como a não coletivização da atividade, é que devem ser considerados. A escolha depende das alternativas disponíveis, nunca de uma norma independente.

Um último ponto com relação à variável campo indica que existem dois mecanismos que permitem tornar muito mais atrativa a coletivização de uma atividade assumindo uma mesma regra: (i) mecanismos exógenos, que são variáveis institucionais que formam um enquadre a partir do qual a regra de decisão coletiva opera; (ii) mecanismos endógenos, que incluem de *logrolling* simples à pagamentos laterais totais. O primeiro caso inclui a construção de um *frame* contendo regras institucionais que minimizam os custos externos que são esperados advir da atividade, v.g., definir na Constituição um

²⁹⁶ Buchanan e Tullock identificam este ideal hipotético e definido aprioristicamente às teorias de finanças públicas de Samuelson e Musgrave. Sua proposta, em contrapartida, é contingente, não havendo ideal previamente fixado.

²⁹⁷ Os dois teóricos comentam que é Vining quem primeiro estabeleceu esta mudança de foco:

‘This emphasis on the fact that policy-makers always choose among organizational rules and not among “allocations” is often forcefully made by Professor Rutledge Vining’ ([1962] 1971, p. 210).

esquema de taxaço diferencial quando a atividade implica em benefícios discriminatórios. Sob estas restri es institucionais que operam no sentido de declinar custos externos, a transferência de mais atividades para o setor público passa a ser justificada, e, ainda, por regras menos inclusivas, posto que os resultados de decisões coletivas adversas incorrem em menores custos externos para o indivíduo.

Igualmente, mecanismos endógenos, *logrolling* e pagamentos laterais, ao permitir a expressão das diferentes intensidades de preferência entre os indivíduos, devem agir no sentido de minimizar custos externos esperados da atividade no nível constitucional, tornando os indivíduos muito menos receosos em coletivizar um maior número de atividades²⁹⁸. E, ainda quanto menos restri es morais forem colocadas   troca de votos, menor a necessidade de introduzir barreiras institucionais (variáveis exógenas) para minimizar custos. Se os recursos endógenos são condenados pela coletividade por questões morais e éticas, maior a necessidade de introduzir cláusulas *ad hoc* para restringir a tirania da maioria.

  suposto, por conseguinte, um *trade-off* entre variáveis endógenas e exógenas, as primeiras constituindo-se em mecanismos muito mais adaptativos do que as últimas, pois são muito mais sensíveis às varia es nas preferências individuais entre os indivíduos quanto às diferentes questões. Conclui-se nesta se o que dados os mecanismos exógenos e endógenos, as regras de decisão coletiva, e ainda, dada a própria natureza da atividade, o tamanho mais adequado para o Estado deve variar, não sendo ele pressuposto de maneira aprioristica em fun o de uma norma independente/exógena, mas sendo ele definido de maneira contingente, dado uma série de variáveis a serem consideradas e a possibilidade de minimiza o de custos de interdependência que elas permitem engendrar.

PROBLEMA 4: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Temos visto nessas últimas páginas, uma série de aplica es do modelo básico construído por Buchanan e Tullock no *The Calculus*. Essas aplica es são relativas a novos *settings*, para além da avalia o e escolha das regras de decisão coletiva. Nas se es anteriores foram considerados: *settings* distributivos, generaliza o da análise da

²⁹⁸ E, como vimos, quanto mais o *logrolling* se assemelhar ao mecanismo de pagamentos laterais, mais perfeito   o mercado de votos, implicando daí uma maior minimiza o de custos externos.

maioria simples para regras mais inclusivas e definição do tamanho do Estado. Aqui, o modelo será estendido da democracia direta para a democracia representativa. Essa aplicação, como foram os casos anteriores, deve tomar como parâmetros as duas funções de custos reconstruídos no método de escolha – os custos externos e os custos da decisão. Assim, a metodologia econômica constitucional pautada nessas funções de custos tem mostrado ser bastante profícua na análise de outras variáveis constitucionais, possibilitando a ampliação do escopo do modelo formulado no *The Calculus*.

Primeiramente, as duas funções de custos acima arroladas podem ser usadas para justificar a substituição da democracia direta pela representativa. Se em pequenas unidades políticas a democracia direta pode ser implementada, uma vez que ela é composta de um número limitado de indivíduos, em unidades maiores, como os atuais Estados-Nação, considerando que estes são compostos por milhares de indivíduos, tomar decisões coletivas sob um regime de democracia direta eleva os custos da decisão a valores estratosféricos, inviabilizando muito da coletivização.

Sabendo-se de antemão que alguma coletivização permite declinar custos externos da ação privada interdependente, mas que custos de decisão podem tornar-se insustentáveis, uma alternativa é coletivizar um número restrito de atividades e, para estas, manter as decisões sob regras menos inclusivas, sustentando ainda a democracia direta. Esta estratégia permite dirimir custos da decisão trazendo-os para valores administráveis, ainda que subsistam aí custos externos importantes de atividades que não foram coletivizadas.

Outra alternativa é escolher indivíduos para representar os interesses da sociedade no parlamento. Neste caso, opta-se por uma democracia representativa. Também, com esta segunda estratégia, custos de decisão são minimizados mas, como resultado do *trade-off* implicado das duas funções de custos, custos externos são, em contrapartida, incrementados. Vale ressaltar o montante que podem assumir custos externos se se opta por esta estratégia de substituir democracia direta por representativa. Para tanto, um caso extremo é analisado. Suponhamos, por exemplo, uma unidade política formada por um total de quarenta mil eleitores divididos em duzentos colégios eleitorais, de modo que cada colégio inclui duzentos indivíduos que elegem um candidato por colégio.

Suponhamos ainda, que uma maioria de interesses homogêneos é concentrada em cento e um desses colégios, *i.e.*, em uma maioria de colégios (101/200 colégios), e, ainda que há cento e um indivíduos desta coalizão majoritária em cada um dos cento e um colégios, cada um com duzentos indivíduos totais (101/200 indivíduos). Neste caso

extremo, são necessários $101 \times 101 = 10.201$ indivíduos para fazer passar uma decisão, o que representa aproximadamente $\frac{1}{4}$ da população total desta unidade política, que totaliza quarenta mil indivíduos. Este panorama é equivalente a manter a democracia direta mas adotando como regra de decisão coletiva aquela que exige uma coalizão de apenas $\frac{1}{4}$ de indivíduos para aprovar uma decisão coletiva. Fácil perceber que os custos externos aqui tendem a se sobrelevar.

Contudo, este resultado pode ser relativizado se outras variáveis são consideradas: (i) comumente a maioria não se encontra tão concentrada em apenas uma parte dos colégios, sendo o mais comum uma maioria dispersa entre diferentes colégios, minimizando os custos externos acima arrolados; (ii) sendo intermediadas por representantes em número menor que a população total, o processo decisório tende a implicar menor custo consumido com barganha. Um outro mecanismo é, ainda, sugerido. Trata-se do sistema proporcional de escolha de representantes, que tende a simular a regra da unanimidade, ao estabelecer uma assembléia legislativa que representa, proporcionalmente, a sociedade como um todo, e não apenas os grupos majoritários. Assumindo a terminologia dos cientistas políticos, sob este sistema eleitoral *o parlamento representaria um microcosmo da sociedade*.

Descrita, em certa medida, a dimensão dos custos engendrados pela democracia representativa, incluindo seus agravantes e atenuantes, pretende-se, a seguir, definir as decisões constitucionais envolvidas neste forma de democracia. Na democracia direta escolhia-se apenas a regra de decisão, uma vez coletivizada uma atividade. Na democracia representativa, em contrapartida, quatro são as decisões a serem tomadas: (i) definir a regra para escolher o representante político; (ii) determinar a proporção da relação representante/ representados; (iii) definir a base de representação; (iv) estabelecer a regra de decisão no parlamento. A reconstrução da análise relativa à maioria simples e sua generalização para outras regras é suficiente para dar conta da primeira e quarta decisões, ambas abordando regras de decisão coletivas. Por conseguinte, serão analisadas aqui as outras duas decisões, proporção representante/ representados e base de representação.

A primeira das decisões analisadas é aquela relativa à proporção da representação. Considerando como pólos, de um lado, a representação um-a-um, quer dizer, quando cada indivíduo representa seus próprios interesses, e, de outro, a representação de toda a população por um único indivíduo, podemos avaliar o comportamento das duas funções de custos. No caso da representação um-a-um os custos da decisão são maximizados

porque, dada a quantidade de indivíduos envolvidos na decisão, idêntica aquela da democracia direta, os custos com barganha tendem a se elevar. Custos externos, por outro lado, são minimizados, estando, contudo, presentes, em função da possibilidade do indivíduo fazer parte da coalizão minoritária, se se mantém uma regra não totalmente inclusiva. Do outro lado, na representação de toda a população por um único indivíduo, temos custos externos elevados a seu grau máximo contra custos nulos com comportamento estratégico. Portanto, a solução na decisão quanto à proporção da representação requer um *trade-off* entre as duas funções no sentido de se encontrar a proporção ótima de representação, quer dizer, aquela que minimiza custos totais.

Ressalte-se inicialmente, que a função de custos de decisão é muito mais influenciada pelo tamanho total da população enquanto custos externos são mais sensíveis à proporção representante/ representados. Por conseguinte, seguem-se duas implicações.

(1) Se se deseja manter fixa a quantidade de representantes à medida que a população cresce, deve-se variar a proporção representante/ representados, de modo que um parlamentar passa a representar muito mais indivíduos da população. Nesse caso, custos externos são aumentados, sem que custos da decisão sejam esperados elevar-se. (2) Em um outro caso, mantém-se a proporção da representação fixa e, conforme cresce o tamanho da população, a quantidade de representantes no parlamento é aumentada. Aqui, inversamente ao caso anterior, custos da decisão são incrementados, e custos externos são mantidos constantes. Duas prescrições institucionais podem ser derivadas dessa análise: (i) quanto maior o tamanho da população, menor deve ser proporção da representação; (ii) quanto maior a população, menos atividades devem ser coletivizadas.

A outra decisão, a base da representação, é analisada por meio da formulação de três possíveis modelos de representação. No primeiro modelo, cada colégio eleitoral é formado por uma base randomizada de indivíduos que escolhem seus representantes (modelo de representação de base randomizada)²⁹⁹. No segundo modelo a base é construída sobre o interesse dos indivíduos, *i.e.*, os indivíduos se reúnem em função de seus interesses comuns para indicar uma legislatura (modelo de representação de base funcional)³⁰⁰. No último modelo, os colégios são divididos por região (modelo de

²⁹⁹ No modelo de base randomizada os indivíduos de uma mesma base apresentam interesses difusos.

³⁰⁰ No modelo de base funcional, cada base concentra indivíduos de interesses semelhantes.

representação de base geográfica)³⁰¹. Do mesmo modo que para a variável anterior, esses modelos são analisados conforme as duas funções de custos.

(1) Modelo de Base Randomizada. Como os interesses encontram-se dispersos entre os diferentes colégios, mais importante é conseguir eleger um candidato que efetivamente represente o interesse do indivíduo. Portanto, o jogo mais importante nesse caso se concentra na arena eleitoral, sendo a regra para escolher o representante fundamental aqui. Quanto ao candidato, este, ao agir no intuito de capturar os votos de seu colégio, tende a elaborar plataformas que incluam interesses mais amplos, incluindo aqueles de grupos minoritários de preferências mais intensas, já que aqui é suposto que os interesses não convirjam e os interesses da maioria se encontrem dispersos.

Esta estratégia de elaborar programas mais amplos é designada por Buchanan e Tullock como *logrolling* implícito, tendo sido abordada anteriormente. Nesse caso, o eleitor com diferentes intensidades de preferência para questões diversas avalia o programa do candidato como um todo e vota no ‘*pacote*’ de decisões (voto em bloco), de uma só vez, ao escolher seu candidato. Em função da dispersão prevista nessa base de representação, as plataformas dos candidatos tendem a variar bastante de colégio para colégio em termos das questões que apóiam ou não. Decorre daí que, se o legislante efetivamente representa os interesses de seu colégio, defenderá mais causas de grupos minoritários, havendo menos possibilidade de uma maioria explorar uma minoria, diminuindo assim os custos externos. Todavia, dada essa mesma dispersão nos interesses, os custos da decisão tenderão a se sobrelevar, posto que, nesse caso, a barganha é suposta ser muito mais complexa³⁰².

(2) Modelo de Base Funcional. Nesse caso, a chance de conseguir eleger um representante é maior, de modo que o jogo importante concentra-se, então, na arena legislativa. Os candidatos representam interesses mais bem definidos e sua plataforma apresenta conteúdo menos disperso. Por esta razão, os principais custos são os custos externos relativos à decisões legislativas adversas, quando o representante eleito pelo indivíduo pertence ao grupo minoritário. Ou seja, uma vez que nesta base de representação as plataformas dos candidatos são formadas por interesses mais bem

³⁰¹ O modelo de base geográfica é um *mix* dos dois modelos anteriores, pois se supõe que, de um lado, alguns interesses são regionais (base funcional), e, de outro, alguns interesses não são regionais (base randomizada).

³⁰² O sistema eleitoral proporcional simula esse modelo de representação, posto que minimiza capacidade de governabilidade (maximizando custo da decisão) e maximiza, em contrapartida, representatividade (minimizando custo externo).

delineados, se pertence à coalizão minoritária em uma dada decisão, o indivíduo tende a perder mais, pois as plataformas são menos difusas. Nesse sentido, e ao contrário do anterior, a regra de decisão adotada na assembleia legislativa se torna a variável de maior peso. No contrapé, custos de decisão, aqueles implicados do comportamento de barganha estratégica são minorados, em função da maior convergência de interesses na casa legislativa³⁰³.

(3) Modelo de Base Geográfica. Esse terceiro modelo configura-se como um meio termo dos anteriores, nem totalmente randomizado, posto que existem interesses efetivamente regionais, nem totalmente funcional, se se supõe que a população se distribui relativamente ao acaso pelo território. Se interesses regionais são sobrepesados com relação aos outros interesses, o modelo geográfico aproxima-se do funcional, se interesses regionais são menos importantes, o modelo geográfico torna-se similar ao randomizado³⁰⁴. Em razão disto, não há como supor previamente quais custos o modelo geográfico deve minimizar. Para os teóricos, nada se pode prever *a priori* a partir da base de representação regional.

A análise até aqui empreendida toma essas duas decisões, dentre as quatro engendradas por uma democracia representativa, isoladamente. Contudo, advertem os dois teóricos:

‘In a more general context it is evident that the four constitutional problems are interrelated, and, ideally, the individual should reach a decision on all four variables simultaneously’ ([1962] 1971, p. 214).

Ou seja, as quatro decisões devem ser tomadas de modo interdependente no nível constitucional pelo indivíduo. Para considerar como cada uma das decisões influencia às demais, os dois teóricos procedem do seguinte modo: determinam exogenamente uma das quatro decisões e verificam como ela influencia as demais, considerando que o cálculo por trás dessas decisões é aquele que visa a minimização de custos de interdependência. Sendo assim, é suposto existir um nível ótimo (equilíbrio) em termos de minimização de custos que o indivíduo racional, em suas escolhas constitucionais, deveria preferir, considerando a interdependência entre essas quatro variáveis. Modificando exogenamente uma dessas variáveis, um novo equilíbrio deve ser buscado

³⁰³ O sistema eleitoral majoritário simula o modelo funcional de representação, uma vez que maximiza capacidade de governabilidade (minimizando custos da decisão), ao passo que minimiza representatividade (maximizando custo externo).

³⁰⁴ No Brasil deve prevalecer o modelo de representação geográfica que se aproxima do modelo funcional, uma vez que interesses regionais, sul e sudeste *vs.* norte, nordeste e

no sentido de minimizar os custos³⁰⁵. A seguir as determinações exógenas e suas implicações são examinadas caso-a-caso.

Caso 1: a regra para a eleição do representante torna-se mais inclusiva. Aqui, custos de decisão são aumentados, diminuindo-se, contudo, custos externos acarretados da regra. As outras variáveis devem ser modificadas no sentido de atingir um novo equilíbrio que minimize os custos. Nesse caso, na tentativa de compensar a elevação dos custos de decisão, as outras variáveis devem ser modificadas buscando diminuir esses custos, e aumentar os custos externos. Assim, a base da representação deve se tornar mais funcional, pois nesse modelo de representação os custos de decisão declinam, aumentando custos externos. A proporção da representação deve ser diminuída, reduzindo custos de decisão e incrementando os custos externos. A regra para alcançar decisões na assembleia legislativa deve se tornar menos inclusiva. **Caso 2:** a base da representação é que é alterada, tornando-se mais randomizada. Nesse caso, são aumentados os custos de decisão. As outras variáveis devem ser alteradas no sentido de minimizar esses custos (e, conseqüentemente, aumentar custos externos): as regras para eleger o representante e para tomar decisões no parlamento devem se tornar menos inclusivas e a proporção da representação deve ser diminuída, minimizando custos de decisão e elevando custos externos.

Caso 3: a proporção da representação é aumentada, *i.e.*, a relação representante/representado aproxima-se de um, elevando os custos da decisão. Para este caso, um novo equilíbrio deve ser buscado, um em que as demais variáveis sejam alteradas no sentido de minimizar esses custos. Assim, diminui-se a inclusividade das regras para escolha do representante e para a casa legislativa, bem como deve se tornar mais funcional a base de representação, diminuindo os custos com barganha. Essas alterações minimizam custos engendrados da decisão, aumentando, em contrapartida, custos externos. **Caso 4:** altera-se a regra adotada na assembleia legislativa, tornando-a mais inclusiva. Os custos da decisão são aqui onerados, e, para obter um novo equilíbrio, as

centro-oeste, são importantes no país, permitindo identificar, inclusive, as desigualdades sociais em termos de desigualdades regionais.

³⁰⁵ A este respeito asserem eles:

'any exogenously imposed change from the initially assumed "equilibrium" set of values for the constitutional variables must result in an increase in over-all interdependence costs. This follows from the fact that the initial situation is, by definition "optimal" for the individual in question. In responding to the exogenously imposed change in the single variable under consideration, the individual will, however, attempt again to minimize interdependence costs, within the limits of the new set of constraints' ([1962] 1971, p. 227).

demais variáveis devem pagar o seu tributo no sentido de minimizar esses custos: tornando-se a regra para a escolha do representante menos inclusiva, a base de representação mais funcional e a proporção representante/ representado menor.

Inversamente, diminuir a inclusividade das regras, tornar a base de representação mais funcional e a proporção da representação maior, deve aumentar custos externos e diminuir aqueles advindos da decisão, de modo que as outras decisões devem ser alteradas no sentido inverso aquele comentado acima. Feita essa análise, os teóricos acreditam que seu modelo econômico constitucional pautado nas duas funções de custos, custos externos e de decisão, fornecem instrumental suficientemente completo para analisar uma série de decisões constitucionais, para além da escolha das regras de decisão coletiva, que é a escolha constitucional mais profundamente trabalhada no *The Calculus*.

PROBLEMA 5: SISTEMAS BICAMERAIS

Aqui, uma vez mais, têm-se por objetivo estender o instrumental da metodologia econômica constitucional, quer dizer, as duas funções de custos, custos externos e de decisão, para avaliar (e justificar) um outro desenho institucional, qual seja, o sistema bicameral. Na seção prévia, a passagem da democracia direta para a representativa foi justificada em termos da redução de custos *de decisão* que esta última promove com relação à primeira, quando a unidade política envolve muitos indivíduos, e a despeito do aumento dos custos externos, uma vez que, na democracia representativa, a redução de custos da decisão mais do que compensa os custos externos. Assumiu-se ali, implicitamente, o funcionamento de uma única casa legislativa. Passamos agora para a análise da representação em duas (sistemas bicamerais) e três (no caso, quando o executivo exerce poder legislativo vetando leis aprovadas nas duas casas³⁰⁶) casas legislativas. Como veremos, sua justificativa pode ser engendrada a partir do cálculo de minimização de custos. Nesse caso, contudo, são os custos *externos* aqueles minimizados sob essas instituições – o sistema bicameral e o poder de veto do executivo³⁰⁷.

³⁰⁶ Aliás, esta é a ação legislativa negativa atribuída ao executivo. Sua ação legislativa positiva, como é bem sabido da prática brasileira, é a edição de medidas provisórias.

³⁰⁷ Aqui, minimizar custos externos significa que legislações universais são aprovadas em maior escala, em detrimento de legislações discriminatórias, uma vez que o sistema bicameral aumenta a representatividade dos grupos minoritários no parlamento, podendo refletir, em maior extensão, interesses de minorias intensas.

Primeiramente, há que se ressaltar que *o sistema bicameral reduz custos porque tende a forçar o estabelecimento de uma coalizão maior do que a mínima necessária para aprovar uma decisão*. (Podemos identificar esta tendência como o seu *mecanismo institucional* para reduzir custos externos.) Lembremo-nos que a coalizão mínima necessária é uma tese derivada do funcionamento da regra da maioria simples, e pode ser justificada em função: (i) da diminuição dos custos com barganha, uma vez que uma coalizão maior tende a incrementar esses custos desnecessariamente, e se uma maioria simples é suficiente para aprovar um projeto; (ii) do *payoff* recebido por cada membro da coalizão, posto que o benefício total é distribuído entre um número menor de indivíduos se a coalizão é a mínima necessária (supondo que os indivíduos são racionais e procuram maximizar sua própria utilidade)³⁰⁸.

Vejam os possíveis resultados que podem ser gerados da instituição bicameral operando com maioria simples nas duas casas e também na escolha dos representantes. CASO (1) Supondo três grupos de pressão igualmente representados nas duas câmaras, se a coalizão majoritária é formada por representantes de apenas dois desses grupos, que é suficiente para fazer passar projetos nas duas casas, então o sistema bicameral produzirá resultados semelhantes ao sistema unicameral, aprovando legislações discriminatórias, *i.e.*, projetos que interessam apenas a dois grupos de pressão às expensas do terceiro grupo. Aqui, custos externos são mantidos no mesmo patamar do sistema unicameral e a menor coalizão necessária para fazer passar uma decisão é formada.

CASO (2) Por outro lado, se em ao menos uma das casas um dos representantes da coalizão majoritária representar interesses do terceiro grupo, então legislações universais, que não discriminam nenhum grupo, tenderão a ser a regra. Uma coalizão maior do que a necessária é instituída. (No caso, *uma coalizão de eleitores, não de parlamentares*.) Para esses casos, o sistema bicameral mostra sua eficácia na minimização de custos externos, pois,

‘the two-house system introduces a qualified rule of unanimity into the collective-choice process’ ([1962] 1971, p. 235).

No limite, custos externos são zerados, como é sabido ser implicado da unanimidade. No que tange ao sistema bicameral significa que passariam somente legislações universais. Se o primeiro ou o segundo caso, ou algo entre ambos, é que deve emergir

³⁰⁸ A tese da coalizão mínima pode ser estendida para outras regras de decisão coletiva.

sob o sistema de duas casas legislativas, não é uma previsão que parece poder ser de antemão feita tomando como *explanans*, como fazem os dois teóricos, a teoria da ação humana, quer dizer, a tese da motivação em direção à maximização de utilidade individual. Cito os dois teóricos:

'the two-house legislature may produce results ranging from those equivalent to simple majority voting in a single house to those equivalent to the operation of the unanimity rule in a single house. The precise results will depend in each case on the overlapping of the interest-group coalitions in each house' ([1962] 1971, p. 235).

Contudo, certas condições podem ser introduzidas, e da presente análise tornar-se-á possível identificar se o caso um, que implica na formação da coalizão mínima necessária, é a regra também para o sistema bicameral, como foi implicado da análise da maioria simples. Consideremos, na análise que se segue, a base de representação para a eleição no legislativo. Nessa análise, a base de representação é expressa em termos de um *continuum* entre dois pólos: (i) em um pólo temos os sistemas em que um mesmo distrito elege um deputado e um senador (base totalmente não-diversa); (ii) no outro pólo os eleitores do distrito que elege um deputado são igualmente divididos entre os distritos que elegem os senadores (base totalmente diversa). O primeiro modelo é formado por uma base de representação não aleatória, idêntica para câmara e senado, o último por uma base absolutamente randomizada. Entre esses dois pólos, temos sistemas bicamerais que envolvem uma base semi-randomizada, por exemplo, bases de representação com diversidade de arranjo e com diversidade de número³⁰⁹.

³⁰⁹ Segundo os dois teóricos, bases de representação semi-randomizada ou de diversidade parcial têm como principal propriedade:

'classify the voters into categories' ([1962] 1971, p. 246).

Na diversidade de arranjo cada senador partilha uma parte de seu eleitorado com um mesmo deputado e outra parte é dividida entre os vários colégios de outros deputados. Esse é um caso de diversidade parcial que tende a separar os eleitores nas duas seguintes categorias: (i) aquela contendo eleitores que fazem parte de um mesmo colégio na escolha do deputado e do senador; (ii) aquela que inclui eleitores lotados em colégios diferentes para a escolha de deputado, de um lado, e senador, de outro. Portanto, parte do eleitorado é de base não-diversa e parte de base randomizada. Nesse caso, eleitores da primeira categoria tomam parte em uma única barganha, enquanto aqueles de base randomizada devem entrar em duas diferentes barganhas, uma para a câmara e outra para o senado. Por esta razão, eleitores de base não-diversa têm uma vantagem implícita ao arranjo institucional facilitando a barganha entre eles, facilidade essa ausente para os eleitores de base randomizada.

Um segundo tipo de diversidade parcial é designada pelos autores como diversidade de número. Nesse caso, uma das casas, geralmente o senado, tem um número fixo de

Novamente, vamos supor dois casos extremos. Em ambos a regra da maioria simples opera tanto na seleção dos representantes quanto na tomada de decisão nas duas casas. (1) No primeiro deles, temos uma base totalmente não-diversa para as duas casas, os distritos para escolher senadores e deputados são idênticos. Nesse caso, a menor coalizão necessária para fazer passar uma decisão envolvendo quarenta e nove eleitores escolhendo sete deputados e sete senadores é formada por dezesseis indivíduos (aprox. $\frac{1}{3}$ dos eleitores). Se um indivíduo resolve abandonar esta coalizão (X' por exemplo), ele pode ser substituído por qualquer outro indivíduo naquele distrito (um dos O) sem prejuízo para a coalizão majoritária.

| | | | | | | | |
|-------|---|---|----|---|---|---|---|
| D1/S1 | X | X | X | X | | | |
| D2/S2 | X | X | X' | X | O | O | O |
| D3/S3 | X | X | X | X | | | |
| D4/S4 | X | X | X | X | | | |
| D5/S5 | | | | | | | |
| D6/S6 | | | | | | | |
| D7/S7 | | | | | | | |

(2) O outro caso pesquisado inclui uma base totalmente randomizada, aquela onde,

'the members of the constituency of a representative in one house be distributed evenly among all of the constituencies for the other house' ([1962] 1971, p. 237).

A menor coalizão necessária para fazer passar uma decisão é formada quando dezesseis (X) dos quarenta e nove eleitores elegem os representantes da câmara e do senado.

representantes por distrito, independente do tamanho do eleitorado. Os distritos são comumente definidos em termos geográficos, como diferentes estados federativos. Desta forma, parte dos eleitores fica subrepresentada em uma das casas, ou melhor, os eleitores assumem pesos diferentes – estados menos populosos são super-representados com relação aqueles mais populosos. Sob essa base de representação a passagem de legislações discriminatórias torna-se um fato mais marcante, ainda sob sistemas bicamerais. Outras salvaguardas institucionais devem ser, portanto, incorporadas a este sistema no intuito de evitar tais legislações.

| | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|
| S1 | X | X | X | X | | | |
| S2 | X | X | X' | X | ϑ | ϑ | ϑ |
| S3 | X | X | X | X | | | |
| S4 | X | X | X | X | | | |
| S5 | | | ϑ | | | | |
| S6 | | | ϑ | | | | |
| S7 | | | ϑ | | | | |

Contudo, aqui, para recompor a coalizão, se o eleitor X' desertar, dois outros eleitores (ϑ) devem assumir o seu lugar, um da linha S2 e outro da coluna D3. Segue-se que a coalizão não é mais a mínima necessária. Sendo assim, o valor de mercado do voto de cada eleitor necessário à coalizão para eleger representantes nas duas casas (cada um dos X) é o dobro do valor do voto do eleitor necessário à coalizão em apenas uma das casas (um dos ϑ , por exemplo)³¹⁰. Desta forma, é possível discriminar dois tipos de eleitores segundo o valor de seu voto: (i) aquele eleitor cujo voto é fundamental para aprovar um projeto em uma única casa legislativa (ϑ); (ii) o eleitor cuja adesão tem peso dois, já que seu voto é útil nas duas casas (X).

Assumindo os votos valores de mercado distintos, a barganha engendrada por indivíduos necessários nas duas casas difere daquela do indivíduo relevante em apenas uma das casas. Os primeiros podem exigir uma maior recompensa para participar da coalizão, no limite o dobro do valor de voto do eleitor da segunda categoria. Contudo, neste caso, a coalizão mínima assume o mesmo valor de coalizões maiores, pois pelo mesmo preço um indivíduo necessário nas duas casas pode ser substituído por dois outros, cada um relevante para apenas uma casa ($\$2 = \$1 + \$1$). Por esta razão, a coalizão mínima necessária para passar uma decisão nem sempre é aquela que emerge em sistemas bicamerais (C.Q.D.). Não é possível saber de antemão o tamanho da coalizão. Segundo os dois teóricos,

³¹⁰ Nessa análise duas dimensões dos custos com barganha são discriminadas: (i) a primeira, já conhecida, liga variação de custos gerados da atividade de barganha com inclusividade da regra, no sentido de que quanto mais inclusiva a regra, unanimidade no limite, maiores os custos com barganha; (ii) uma outra dimensão, introduzida na presente análise, distingue tipos diferentes de barganha conforme o valor de mercado do voto do eleitor.

'the agreement finally reached will represent the minimum number of voters required to form that effective coalition which involves a minimization of bargaining costs' ([1962] 1971, p. 240).

Portanto, os custos totais são minimizados no sistema bicameral não necessariamente por meio da formação da coalizão mínima necessária, implicação esta que era válida para a maioria simples³¹¹. Segue-se ainda uma outra conclusão desta análise. Sendo a coalizão maior do que a mínima necessária, supondo maioria simples, o sistema bicameral funciona como se uma regra mais inclusiva estivesse sendo adotada em uma única casa legislativa³¹². E uma regra mais inclusiva, como sabemos, diminui os custos externos, sendo exatamente esta a tese inicial defendida nesta seção a respeito do sistema bicameral.

Ainda, uma característica do sistema bicameral decorrente da análise acima empreendida consiste na sua capacidade para discriminar automaticamente legislações apoiadas por minorias de preferência intensa daquelas defendidas por majorias com preferência relativamente igual. Neste último caso, as duas casas tendem a operar como um sistema unicameral, e a maioria dos eleitores, se distribuídos homogênea-mente nos distritos eleitorais, tenderá a ser representada por uma maioria de congressistas nos dois parlamentos, de modo que a legislação aprovada pelos parlamentares tenderá a contemplar os interesses da maioria. Se a distribuição da maioria é heterogênea, sendo concentrada em uma minoria de distritos, caso este mais raro, essa maioria deve estar sub-representada nas casas legislativas. Contudo, em função de ter apoio da maioria do eleitorado, possuindo capital eleitoral, os seus representantes têm incentivo para barganhar com representantes de outros grupos menores e conseguir passar seus projetos.

No caso das minorias intensas, em função do sistema bicameral simular o caso de uma regra mais inclusiva adotada em uma única casa, tese supra afirmada, esta instituição tenderá a criar maiores barreiras para a passagem de legislações discriminatórias apoiadas por minorias intensas. Cito o *The Calculus*:

'The two-chamber legislature, by automatically distinguishing between the two cases and imposing much greater restraints on the erection of coalitions by

³¹¹ Na terminologia da teoria dos jogos, a coalizão mínima nem sempre é a solução mais estável.

³¹² Portanto, a análise do sistema bicameral é uma decorrência lógica da análise da regra da maioria simples e de sua generalização para outras regras.

members of intense minorities than on majorities in equal-intensity cases, can perform a very valuable function' ([1962] 1971, p. 244).

Ainda sob duas casas, se a regra da maioria simples é adotada para eleger os membros do parlamento, sua propriedade de evitar a passagem de legislações discriminatórias que privilegiam uma minoria, pode ser perdida. Nesse pormenor, podemos inferir que os dois teóricos tendem a apoiar sistemas eleitorais proporcionais em detrimento dos majoritários, uma vez que os primeiros tendem a fazer com que o parlamento represente toda a sociedade, emulando, em um certo sentido, a unanimidade, em vez de representar tão somente uma maioria, como faz a categoria de sistemas eleitorais majoritários³¹³.

Finalmente, uma terceira instância pode ser estabelecida como uma nova casa legislativa – trata-se do poder legislativo atribuído ao executivo, particularmente ao presidente da república, de vetar decisões tomadas pelas duas casas do parlamento – câmara e senado. Nesse caso, por representar um grande colégio eleitoral, sendo comumente eleito por maioria nacional, o presidente tende a privilegiar as legislações universais, em detrimento das discriminatórias. O poder de veto do executivo opera, assim, como uma instância legislativa exógena que restringe a operação das duas casas. Contudo, o veto deve ser adotado tão somente nos casos de abuso, barrando a passagem de legislações representando apenas uma minoria, mas deixando passar aquelas que refletem o desejo da maioria.

Segue-se desta análise que a aprovação de legislações universais e a obstrução daquelas discriminatórias pode ser implementada pela adoção tanto do sistema uni- quanto bicameral, considerando nos dois casos a eleição dos representantes por maioria simples. Contudo, no primeiro, regras de decisão mais inclusivas devem ser adotadas no

³¹³ Considerando a reforma eleitoral que vem sendo gestada no Brasil, a mudança do sistema proporcional para o distrital misto não seria apoiada pelo enquadre dos dois teóricos de Virgínia. Todavia, no caso do Brasil, o problema relativo à governabilidade é de tal monta que alguma mudança me parece precisar ser feita no sentido de aumentar a capacidade decisória do governo, representada no enquadre do *The Calculus* em termos de custos de decisão, ainda que às custas da representatividade, expressa nesse enquadre em termos de custos externos.

Assim sendo, reformas políticas no sentido de fortalecer as instituições, no caso instituições partidárias, precisam ser implementadas. A fidelidade partidária, a redução do número de partidos e a cota mínima parecem ser alterações que seriam aprovadas pelos dois teóricos em função de não diminuírem a autonomia de escolha dos eleitores. As listas fechadas e o sistema distrital misto implicariam exatamente nessa diminuição. A diminuição do número de partidos e a cota mínima se justificam, ainda, porque no Brasil não há clivagens sociais intensas, salvo a desigualdade social/ regional, que justifiquem a fragmentação partidária existente no sistema partidário brasileiro.

parlamento, enquanto no segundo as duas casas podem operar com regras menos inclusivas. Por esta razão, custos de decisão tendem a ser maiores no sistema unicameral, em função da maior inclusividade da regra, se se quer evitar legislações discriminatórias.

Por outro lado, operando com maioria simples nos parlamentos uni- e bicameral, os custos externos do primeiro tenderão a sobrepujar este último. O sistema bicameral pode, nesse sentido, se configurar em uma solução ótima do ponto de vista da minimização de custos, reduzindo custos externos sem aumentar sobremaneira os custos de decisão, como seria o caso se uma regra mais inclusiva fosse adotada no sistema unicameral. Portanto, no encalço de se encontrar mecanismos institucionais que restrinjam o estabelecimento de legislações discriminatórias que incrementam custos externos, a análise de Buchanan e Tullock pende favoravelmente para o lado do sistema bicameral, sendo útil na sua justificação.

PROBLEMA 6: ÉTICA DEMOCRÁTICA E EFICIÊNCIA ECONÔMICA OU QUANDO SE JUSTIFICA A PROIBIÇÃO DAS TROCAS

Dentre os questionamentos que podem vir a alvejar o programa da *Public Choice* encontra-se aquele relativo a problemas éticos que se colocam à possibilidade de trocas. No intuito de se anteciparem a essas críticas, os dois teóricos apresentam sua defesa, reconstruída na argumentação que se segue. Inicialmente, Buchanan e Tullock equacionam a troca econômica em dois estágios: (i) o primeiro estágio, aquele em que se decide por participar da troca; (ii) um estágio seguinte, no qual os termos da troca são definidos. Ainda que estas decisões sejam interdependentes, pode-se afirmar que questões éticas tendem a surgir no segundo estágio, uma vez que é nele que aparece o problema da distribuição (a questão ética no caso é acerca de uma distribuição justa do ganho total auferido com a troca). De todo modo, nas trocas econômicas, a questão distributiva torna-se relevante apenas em mercados de concorrência imperfeita, posto que nos mercados em que a concorrência é perfeita, os termos da troca estão dados, não podendo ser influenciados pelas partes envolvidas.

Com relação ao primeiro estágio da troca, a decisão quanto a entrar na troca, objeções éticas comumente não tomam lugar, assumindo que a troca engendra benefícios para todas as partes envolvidas. Ou seja, se ninguém ganha às expensas do outro, mas se todos ganham simultaneamente com as trocas, então estas não parecem inconsistentes com quaisquer preceitos éticos que se queira abraçar. Todavia, ainda neste caso,

inconsistência entre ética e troca pode vir a surgir. Trocas e preceitos éticos podem ser contrapostos se um indivíduo,

‘desires to constrain other to conform to his own moral standard of behavior’
 ([1962] 1971, p. 269).

Trata-se dos casos em que um indivíduo pretende restringir o comportamento de outros em participar de certos tipos de troca por causa de sua própria ética particular³¹⁴. O caso citado pelos dois teóricos é a prostituição envolvendo a troca de dinheiro por sexo, atividade que pode vir a contrariar os preceitos de certos indivíduos. Para coibir certas trocas empreendidas por outros e que são inconsistentes com seus próprios preceitos, o indivíduo pode buscar pela coletivização da atividade que envolve essas trocas visando auferir uma legislação que a proíba. A coletivização, todavia, tem um custo: para restringir o comportamento do outro, o indivíduo pode ter que ver restringido seu próprio comportamento em outras atividades.

Nessas circunstâncias, duas alternativas se descortinam para o indivíduo: (i) ou os custos de ter restrito seu próprio comportamento são tão altos, de modo que ele prefere manter a atividade que desejaria proibir sob domínio privado, ainda que moralmente condene as trocas engendradas pelos outros nessa atividade; (ii) ou os custos de ter restrito seu próprio comportamento são mais do que compensados com a proibição daquele tipo de troca que condena que o outro faça, preferindo, assim, coletivizar a atividade em que estas trocas estejam envolvidas, a despeito de ter seu próprio comportamento restrito em outras atividades para a qual gostaria de ter se mantido livre. Por conseguinte, a introdução de limites para as trocas pode ser justificada a partir do enquadre de custos construído pelos dois teóricos e apresentado no *The Calculus*. Nesse enquadre estão sendo consideradas trocas em *settings* políticos, mais particularmente, troca de votos, que pode ser de dois tipos: (i) trocas diretas por meio de pagamentos laterais; (ii) trocas indiretas, envolvendo apoio mútuo em termos de votos em um *continuum* de decisões. Está em questão, portanto, os limites para as trocas no mercado de votos. Sob que circunstâncias, limites para a troca de votos devem ser considerados? Até aqui, falou-se em um mercado perfeito de voto quando a mecanismo de troca é o

³¹⁴ Essa situação pode ser tratada como uma categoria do problema designado por Sen (1970a) *noise preference*, no qual o indivíduo tem preferência sobre o comportamento do outro, *v.g.*, quando prefere que o outro não leia *O amante de Lady Chatterley* porque acredita que esta leitura é imoral, exemplo este adotado por Sen em seu *paper* A impossibilidade de um liberal paretiano.

pagamento lateral (a moeda é o intermediário nas transações), e um mercado imperfeito quando votos são trocados por votos em diferentes questões (*logrolling*).

Para esta discussão os dois teóricos significam algo diverso quando referem-se a mercado perfeito e imperfeito de votos. Considerando que as decisões são empreendidas sob voto majoritário e que pagamentos laterais são admitidos sem restrição: (i) mercado perfeito é aquele em que qualquer coalizão entre os votantes é igualmente possível, havendo um mercado competitivo para formação de coalizões; (ii) mercado imperfeito, em contrapartida, designa aqueles casos em que uma coalizão é assumida preferencialmente e torna-se permanente³¹⁵. No primeiro caso, supõe-se não haver monopólio para a formação de coalizão, no segundo sim. Por esta razão, neste último caso são previstos custos que estão ausentes no primeiro, conforme veremos a seguir.

O que leva à formação do monopólio, segundo identificam Buchanan e Tullock, é a presumida desigualdade econômica entre os votantes. Significa dizer que esta tendência ocorre no nível operacional das decisões, aquele em que as posições econômicas estão já estabelecidas entre os participantes, mas não no nível constitucional, no qual essas posições ainda não foram configuradas. Assim, no nível operacional e sob uma regra não totalmente inclusiva como é o caso da maioria, pode se estabelecer uma tendência de que o grupo em melhor posição econômica (grupo mais interessado) coopte o grupo com a posição econômica mais baixa (grupo menos interessado) fazendo passar os seus projetos e alijando os grupos intermediários das decisões relativas à alocação de recursos³¹⁶. Esta possibilidade envolve custos para esses grupos.

³¹⁵ O índice de poder de Barzhaf mede a possibilidade de que um grupo possa transformar, em uma votação, uma coalizão perdedora em uma ganhadora. Quando o índice é igual a zero, temos a solidificação de uma coalizão, impedindo a variação/ permuta na formação de coalizões. No mercado perfeito, o índice de poder de Barzhaf, portanto, é igual ao seu valor máximo, enquanto no mercado monopolista do voto, este índice é zero.

³¹⁶ Nesse caso, na perspectiva de Buchanan e Tullock, perde-se aquilo que a regra da maioria apresenta como propriedade mais positiva, sua instabilidade ou dinâmica, *i.e.*, sua possibilidade de criar um mercado competitivo de voto, com alternativas para formar uma coalizão vencedora. É exatamente esta propriedade, a instabilidade proporcionada pela regra da maioria, que Arrow parece querer neutralizar. Curiosamente, é justamente esta a propriedade que Buchanan e Tullock pretendem preservar na maioria no sentido de evitar desperdício social e por meio dos mecanismos de troca de voto (pagamentos laterais e *logrolling*).

Para esses teóricos, a unanimidade simula o modelo de mercado perfeito em termos dos resultados que pode auferir, mas constitui-se em um mercado imperfeito no que se refere à formação de coalizões, uma vez que elimina a competição entre possíveis modos de se formar a coalizão. A maioria, por outro lado, simula o mercado perfeito para o caso da formação das coalizões pois cria alternativas de coalizão em função de sua instabilidade.

Se o mercado de votos é perfeito, não há nenhum impedimento para que o grupo intermediário atue como empreendedor político ou interceptador de votos (*vote brokers*), cooptando votos de membros do grupo menos interessado no sentido de obter apoio para seus projetos, às expensas dos grupos de maior poder econômico. Qualquer tendência à solidificação de uma coalizão sobre as demais, contudo, pode levar a legislações discriminatórias obstruindo a participação de grupos minoritários do processo político. Prevendo de antemão esta tendência de fixação de uma coalizão particular sob uma regra não totalmente inclusiva, e o custo que ela deve acarretar para si, o indivíduo racional maximizador-de-utilidade, no estágio constitucional, pode, portanto, optar pela proibição de um mercado livre de votos, aquele em que pagamentos laterais são admitidos sem restrição. Altercam os dois teóricos:

‘The individual may not have sufficient confidence in the perfection of the vote market’s operation; he may fear that open buying and selling will quickly lead to the emergence of specific interest-group coalitions, which will tend to become permanent and which will possess the power to prevent the emergence of alternative patterns of coalition formation’ ([1962] 1971, p. 273).

Assim, porque existe a tendência de que grupos minoritários venham a ser explorados sistematicamente com a aprovação de legislações discriminatórias por parte de coalizões permanentes, sendo alijados do processo político, objeções éticas podem ser colocadas ao mercado irrestrito de votos, leia-se, aquele no qual a moeda são os pagamentos laterais. Essas objeções à troca por meio de pagamentos laterais são absolutamente consistentes com o enquadre de custos formulado pelos dois teóricos no *The Calculus*, podendo ser justificadas dentro deste enquadre.

Assumindo um mercado perfeito para formação de coalizões, trocas diretas de voto por meio de pagamentos laterais têm se mostrado mais eficientes em termos dos resultados que podem angariar na alocação de recursos, se comparadas com os casos em que trocas de votos são proibidas ou que somente o *logrolling* é admitido. Todavia, se se supõe que um mercado monopolista de coalizão possa vir a se formar, limites a essas trocas diretas podem ser racionalmente defendidos no enquadre construído no *The Calculus*. Por esta razão, afirmam os dois teóricos, não há nenhuma incompatibilidade entre o enquadre de

Do ponto de vista do resultado, todavia, opera como um mercado imperfeito, pois tende a gerar desperdício social. Nesse sentido, a maioria simula o mercado perfeito em termos de processo, e a unanimidade em termos de resultado.

custos formulado por eles e a ética democrática, que defende a restrição à compra e venda de votos em um mercado aberto.

(Contudo, a impossibilidade de instituir um mercado competitivo para formação de coalizões em função da solidificação de uma única coalizão vencedora em detrimento de coalizões alternativas, e a conseqüente exploração de grupos minoritários, é o único argumento aceito pelos dois teóricos contra a adoção do mercado direto de compra e venda de votos. Argumentos pautados em compromissos assumidos com relação à idéia de interesse público são rejeitados pelos autores, não sendo legítimos em sua estrutura teórica:

‘We are aware, of course, that other arguments can be developed to justify the moral attitudes on vote-trading that seem to exist. (...) If individuals are assumed not to try to further their own interests but instead to seek some “public interest” or “common good” when they participate in collective choice, the sale of a vote becomes clearly immoral since the receipt of a money payment provides definite proof that the individual is receiving “private” gain from this power to participate in political action. (...) We note only that the immorality of vote-trading in this context is wholly different from that which we have considered in some detail above’ ([1962] 1971, p. 275).

Portanto, aumento nos custos externos decorrente da aprovação de legislações discriminatórias por uma coalizão permanente é a única razão aventada pelos dois teóricos para restringir o mercado direto de voto por meio de pagamentos laterais.)

Restrições ao mercado aberto de compra e venda de votos não implica, contudo, na proibição absoluta deste mercado. Como em tudo na proposta desenvolvida pelos dois teóricos, *limites* devem ser encontrados para o mercado de voto. Assim, prevendo o indivíduo racional maximizador-de-utilidade no nível constitucional, que um mercado imperfeito para coalizões gerador de custos externos pode se formar, assumindo-se uma regra não totalmente inclusiva, este pode optar pela restrição do mercado livre de votos. A saída encontrada por Buchanan e Tullock é permitir tão somente o mercado indireto de voto, aquele envolvendo trocas por meio de *logrolling*³¹⁷. Desta forma,

‘The opportunity to trade votes on separate issues through logrolling, explicit and implicit, provides an essential protection to interested minorities against discriminatory legislation’ ([1962] 1971, p. 274).

Por outro lado, a proibição absoluta de um mercado de votos não pode ser defendida nesse enquadre porque não é a troca de votos de *per se* que gera os problemas acima elencados. Para demonstrar esta afirmação, os dois teóricos avaliam a diferença do funcionamento aberto de um mercado de votos sob a regra da unanimidade *versus* sob a regra da maioria.

Para cada uma dessas regras o voto pode ser definido como qualitativamente diverso: (i) sob unanimidade, o voto é apenas um passaporte que garante ao indivíduo participar dos ganhos auferidos da troca; (ii) se a maioria é adotada, o voto tem poder de gerar custos externos, poder este que ele não dispunha sob a unanimidade. Ou seja, se a unanimidade é a regra de decisão coletiva adotada, ainda que seu projeto não venha a ser aprovado, o indivíduo sempre tem direito a participar dos ganhos da decisão vendendo seu voto e exigindo compensação. Sob uma regra não totalmente inclusiva, a possibilidade de compensação inexistente se o indivíduo pertence a coalizão minoritária³¹⁸. Segue-se que é a regra não totalmente inclusiva que pode levar ao incremento nos custos externos, não a troca direta de votos propriamente dita que gera este incremento.

E, ainda, sob unanimidade, o mercado livre de votos não apenas pode ser admitido sem restrições, por não haver qualquer possibilidade do voto engendrar custos externos, mas é, inclusive recomendada sua adoção sob esta regra. Segundo os dois teóricos, se uma decisão pode ser aprovada tão somente sob unanimidade, e se há indivíduos que exigem contrapartida para vender seus votos, duas formas de compensação são possíveis: (i) ou a instituição de um mercado livre de voto; (ii) ou a elaboração de um projeto mais amplo que contemple os interesses dos indivíduos que exigem compensação, mecanismo este que tende a produzir legislações *pork-barrel*. Assim, se a compensação por meio de um mercado livre de voto é proibida, resta a possibilidade de auferi-la indiretamente por meio de mecanismos ineficientes de alocação de recursos. Comentam os dois teóricos:

‘Any proposal that stands a chance of adoption must include within a single “package” elements that provide net benefits to each individual and group in the community. In order to organize such a “package” proposal, many rather wasteful and inefficient projects may have to be included’ ([1092] 1971, p. 276).

³¹⁷ Nesse caso, o índice de poder de Barzhaf é maior do que no caso de serem admitidos pagamentos laterais em um mercado monopolista de formação de coalizões.

³¹⁸ Na unanimidade o voto garante que todo indivíduo participe dos ganhos, na maioria, o voto garante apenas que indivíduos pertencentes à coalizão majoritária obtenham ganhos.

Por esta razão, recomenda-se o mercado livre de votos quando a unanimidade é adotada como regra de tomada de decisão coletiva no sentido de evitar esse tipo de ineficiência. Conclui-se, ainda, desta análise, que é a operação de regras menos inclusivas que, em última instância, engendra custos externos, não havendo nada de inerente ao funcionamento do mercado livre de voto que produza tais custos. Todavia, a decisão quanto à configuração final da estrutura de tomada de decisão coletiva é contingente e depende da comparação dos *custos de decisão* engendrados da operação da unanimidade vinculada a um mercado livre de voto contra os *custos externos* produzidos da adoção de regras menos inclusivas e de um mercado restrito de troca de votos (*logrolling*). O melhor *design* institucional é aquele que minimiza custos totais, incluindo a somatória de custos externos com custos de decisão.

Finalmente, os dois teóricos sugerem como prescrição para resolver problemas de ineficiência nas instituições políticas a metodologia da economia. Segundo eles, enquanto os economistas tendem a resolver problemas de ineficiência minimizando custos por meio de reformas nas regras institucionais, os cientistas políticos usam metodologia diversa, procurando por reformas no sistema de regras morais, não institucionais. Por esta razão, para nossos dois teóricos, ética é tida antes como um conjunto de regras institucionais que funcionam como restrições ao comportamento individual maximizador, do que como um conjunto de argumentos introduzidos como *inputs* em uma função utilidade³¹⁹. Daí também justifica-se a citação feita por eles na introdução do capítulo dezoito:

'Are politics an attempt to realize ideals, or an endeavor to get advantages within the limits of ethics? Are ethics a purpose or a limit? ([1962] 1971, p. 265, apud Lord Acton).

PROBLEMA 7: GRUPOS DE PRESSÃO E INTERESSES ESPECIAIS

Novamente aqui, os dois teóricos tencionam abordar certos fatos empíricos encontrados na cena política no intuito de: (i) explicarem-nos por meio de seu modelo analítico reconstruído no método de escolha, as duas funções de custos, ampliando, desta forma, o poder explanatório deste modelo; (ii) obterem confirmação deste modelo, a partir do qual esses fatos empíricos puderam ser deduzidos/ previstos. Segundo os teóricos:

³¹⁹ O objetivo do cientista político deve ser a reforma institucional, quer dizer, das instâncias políticas de tomada de decisão, não a reforma ética nas funções de utilidade individuais. Daí justifica-se separar a política da ética, tal como queria Maquiavel.

'Empirical reality must have its ultimate effect on analytical models' ([1962] 1971, p. 283).

O fato em questão é a *realidade empírica* de grupos de pressão e interesse influenciando o processo político (*lobby*), fato este que pode ser verificado ocorrer nas modernas democracias ocidentais. Este fato pode ser, ainda, deduzido das asserções comportamentais relativas à maximização de utilidade individual, asserções estas advogadas no modelo de Buchanan e Tullock. Serve, em contrapartida, e segundo os dois teóricos, como contraexemplo para todas as abordagens que defendem a noção substantiva de interesse público. Uma das teorias que, segundo Buchanan e Tullock, defende esta noção é a *Social Choice*, que advoga em favor de uma (hipotética) função de bem-estar social, um instrumento capaz de ordenar todos os possíveis modos de alocação/ distribuição de recursos em uma sociedade e selecionar o melhor deles, ou, ao menos, dentre um conjunto restrito de alternativas, indicar aquela que é relativamente melhor³²⁰. Desta abordagem não se pode deduzir como fato a ocorrência de grupos de pressão operando no processo político. Portanto, para os dois teóricos de Virgínia, a existência de tais grupos figura como um contraexemplo para a teoria da *Social Choice*. Além de responder a questões puramente metodológicas, a relevância colocada por este fato empírico é o problema que ele traz para o processo político. Um grupo de pressão ou interesse é uma associação funcional de indivíduos de uma sociedade que procura, por meio do processo político, obter benefícios diferenciais para si às custas dos demais membros da sociedade³²¹. Duas são as formas que esses benefícios podem assumir: (i) ou obtendo benefícios diferenciais a partir de tributação geral; (ii) ou auferindo benefícios gerais por meio de tributação diferencial. Essas duas possibilidades são permissíveis por meio da aprovação de legislações discriminatórias.

A existência de grupos de pressão, ainda que deduzida das asserções comportamentais propugnadas pelos dois teóricos, não se constituiria em um problema se a regra de

³²⁰ A não ser que uma função de bem-estar social possa ser operacionalizada por meio da regra da unanimidade, que, segundo os dois teóricos constitui-se em um critério ético fraco e consistente com o individualismo, uma tal função estaria, segundo Buchanan e Tullock, necessariamente vinculada aos valores defendidos por aquele que a constrói. Nesse sentido, afirmam eles:

'there will be as many social-welfare functions as there are individuals in the group' ([1962] 1971, p. 284).

No caso de Arrow, esses valores são expressos nas cinco condições mais os dois axiomas postulados por ele.

³²¹ Esse comportamento de *rent-seeking* está previsto no modelo proposto no *The Calculus* - trata-se de mais um comportamento gerador de custos externos.

decisão coletiva adotada fosse a unanimidade. Sob esta regra, cada indivíduo dispõe de monopólio sobre seu voto, sendo a ele imputado poder de veto sobre as decisões, e, a menos que uma mudança favoreça cada uma das partes envolvidas, *i.e.*, a não ser que ganhos mútuos possam ser auferidos, satisfazendo, assim, o critério de Pareto para avaliar mudanças, ela não poderá ser aprovada sob unanimidade. Portanto, legislações discriminatórias jamais seriam aprovadas sob a vigência desta regra.

Todavia, como foi amplamente comentado aqui, das duas funções de custos, particularmente dos custos com barganha, pode ser justificada a escolha de regras menos inclusivas para operar no processo político no nível operacional³²². Sob regras menos inclusivas, a aprovação de legislações discriminatórias favorecendo interesses sectários de grupos de pressão torna-se uma possibilidade, *i.e.*, elas criam incentivos para a formação desses grupos. Por conseguinte, o investimento dos indivíduos na formação de grupos de pressão figura como uma atividade lucrativa para estes, posto que têm esperanças de serem bem sucedidos. Mas além do uso de regras não totalmente inclusivas que permitem que tais grupos sejam bem sucedidos em seu intento de auferir ganhos diferenciais, outros fatores são, também, decisivos para motivar a formação desses grupos. São eles: (i) o montante total do orçamento governamental³²³; (ii) a composição, *i.e.*, a forma como o orçamento é gasto, se geral ou discriminatório.

O primeiro fator, montante do orçamento, é diretamente proporcional, ao investimento na formação de grupos funcionais de interesse. Sob um Estado Mínimo, no qual o orçamento do governo é restrito face a economia geral, pouco investimento deve ser consumido em tais grupos, uma vez que pouco se pode ganhar da captura do Estado. Nos Estados cujo orçamento governamental é parte significativa do PIB, e este é o caso do Brasil, a formação de grupos de pressão torna-se uma atividade bastante lucrativa. O outro fator, generalidade do gasto do setor público, é inversamente proporcional ao investimento nesses grupos – quanto mais geral uma legislação, menos benefícios diferenciais ela proporciona, seja na forma de ganhos diferenciais sob tributação geral,

³²² Mantendo-se, contudo, a unanimidade operante na tomada de decisão no nível constitucional.

³²³ Sobre a relação entre gastos públicos e lobistas, Dantas comenta:

‘O número de lobistas no Congresso norte-americano mais do que dobrou nos últimos cinco anos, impulsionado por gastos públicos cada vez maiores e novos contratos celebrados pela gestão George W. Bush. Os 16,3 mil contabilizados em 2000 saltaram para 34,8 mil neste ano.(...) o aumento dos gastos do governo americano – de US\$1,79 trilhão, em 2000, para US\$ 2,29 trilhões, em 2004 – continua como o principal objeto de desejo dos lobistas’ (Folha de São Paulo, Mundo:

seja na forma de ganhos gerais custeados por tributação diferencial. Ou seja, se o financiamento de um projeto que beneficia igualmente cada indivíduo da sociedade é custeado por taxação geral, grupos de pressão pouco obtém do investimento em *lobby*. Ainda, se esses dois fatores são determinantes em termos de criar incentivos para o investimento em grupos de pressão, o inverso é, também, sustentado. Nesse caso, significa dizer que quanto maior o investimento nesses grupos, mais se agiganta o orçamento governamental, *i.e.*, muito mais ação coletiva é tomada, e maior a possibilidade desse investimento favorecer legislações discriminatórias, levando, em última instância ao sobredimensionamento do Estado e à aprovação de muitas legislações discriminatórias³²⁴. Por conseguinte, tamanho e composição do orçamento, de um lado, e investimento em grupos de pressão, de outro, se reforçam, tendendo a aumentar os custos externos da ação coletiva. Todavia, afirmam os dois teóricos:

‘the existence of external costs imposed by the operation of the rules for making collective decisions is neither a necessary nor a sufficient condition for “nonoptimality” in an organizational sense’ ([1962] 1971, p. 289).

De sorte que, apesar desses inconvenientes, a organização minimizadora de custos totais, a organização “*ideal*” segundo a perspectiva contingencialista de Buchanan e Tullock, pode não ser aquela na qual custos externos são zerados, quer dizer, a presença de grupos de pressão operando no processo político no sentido de obter ganhos diferenciais pode ser admitida ainda sob o enquadre de minimização de custos³²⁵. O problema passa a ser, então, como alcançar a otimalidade organizacional, supondo que grupos de pressão operam no processo político sob regras não totalmente inclusivas. Os teóricos aventam algumas possíveis soluções.

(1) Se o indivíduo avaliasse as decisões contrapondo custos *totais* e benefícios *totais* auferidos de uma decisão,

$$B > C,$$

Em cinco anos, número de lobistas duplica no Congresso americano, Iuri Dantas, 17 de julho de 2005, p. A-24).

³²⁴ Dessas asserções é possível inferir a relevância da teoria aqui reconstruída para compreender o cenário nacional. Pode-se antever, ainda, sua riqueza no que tange à possibilidade de, por meio dessa teoria, empreender análises e desenhar perfis institucionais mais eficientes no Brasil.

³²⁵ Em princípio, a unanimidade é a possibilidade de resolver o problema ocasionado da operação dos grupos de pressão. Contudo, em função do incremento em termos de custos com barganha que ela engendra, esta regra pode não se configurar na melhor solução possível do ponto de vista do enquadre de minimização de custos totais para a escolha organizacional.

esses custos externos engendrados da ação de grupos de pressão não deveriam se fazer sentir, pois apenas projetos eficientes em termos sociais seriam aprovados. Contudo, como a distribuição ou dos custos ou dos benefícios nas legislações modernas tende a não ser geral em função da ação desses grupos de pressão, mas diferencial, privilegiando um grupo às expensas de outro, e pautado na asserção comportamental que sustenta que o indivíduo age buscando maximizar interesse privado, é de se supor que o indivíduo e grupos de pressão tenderão a não apoiar mudanças institucionais para restringir o comportamento de *rent-seeking*, mas manter a possibilidade de que projetos envolvendo desperdício social venham a ser aprovados.

(2) Outra tentativa de solução é buscada no princípio de benefício construído por Wicksell para desenhar uma tributação justa por parte do Estado. Trazido para o campo em que grupos de pressão operam no sentido de aprovar legislações diferenciais sob regras não totalmente inclusivas, este princípio prescreveria que:

‘those individuals and groups securing differential benefits also bear the differential costs’ ([1962] 1971, p. 292)³²⁶.

Convém ressaltar a característica desta solução: esta estratégia propõe a criação de mecanismos institucionais que restrinjam regras de decisão coletiva não totalmente inclusivas de produzir certas distorções, especialmente a aprovação de legislações discriminatórias. Esta estratégia é admissível *se* benefícios e custos puderem ser mensurados objetivamente, e não por funções de utilidade individual³²⁷.

O raciocínio dos dois teóricos é interessante: se o princípio de benefício da taxação é invariavelmente satisfeito quando a regra de decisão adotada é a unanimidade, então, da satisfação desse princípio, adotando-o como restrição à operação de regras de decisão não totalmente inclusivas, simular-se-ia um resultado semelhante aquele auferido sob unanimidade. Concluem os dois teóricos:

‘Therefore, a practical equivalent to the unanimity rule might be, say, majority voting under reasonably strict constitutional requirements about the matching of special benefits and special costs, as measured in some reasonably objective manner’ ([1962] 1971, p. 292).

³²⁶ Como visto, a estratégia de Wicksell é tornar interdependentes as decisões sobre investimento e seu financiamento, no sentido de obter um princípio de taxação justa.

³²⁷ Ou seja, se alguma forma de contrapor *objetivamente* benefícios e custos puder ser instituída, em vez de se apelar aqui para benefícios/custos mensurados em termos de utilidades *subjetivas*.

Ficam, assim, delineados os contornos básicos daquilo que é admitido pelos dois teóricos, como uma solução para problemas engendrados da operação de regras não totalmente inclusivas – na impossibilidade de operar sob unanimidade, uma vez que a seleção de outras regras menos inclusivas pode ser racionalmente justificada no interior do enquadre teórico baseado em custos de processo e de resultado, urge impor restrições constitucionais à operação dessas regras no sentido de minimizar os custos externos que elas permitem incorrer. Trata-se do *trade-off* entre Constituição e regra da maioria, *trade-off* conhecido por aqueles teóricos que temem a tirania da maioria: quanto mais Constituição, menos poder para a maioria, posto que as regras constitucionais tendem a restringir as alternativas disponíveis, em especial, alternativas envolvendo legislações discriminatórias que privilegiem somente interesses de uma maioria.

Esta solução aventada pelos dois teóricos é válida, contudo, para o caso de questões não puramente distributivas. Sabendo que redistribuição é uma função prioritária do Estado, a solução para evitar um excesso de atividade distributiva por parte deste, para além do nível recomendado racionalmente em termos de minimização de custos, é comentada por Buchanan e Tullock:

‘to require that all such projects be financed out of taxes levied on specific groups in the total population, although not on the same group securing the benefits’ ([1962] 1971, p. 294).

Nesse caso, o *lobby* do grupo de pressão beneficiário com a medida legislativa operaria em favor da aprovação da redistribuição, enquanto o grupo de pressão que inclui os financiadores do projeto atuaria no sentido inverso, contra sua aprovação. Trata-se do mecanismo democrático de cheques e contra-cheques previsto por Montesquieu. Considerando um *continuum* de decisões distributivas sob este enquadre, o resultado, se o método de troca indireta de voto, quer dizer, o *logrolling* opera na aprovação de projetos legislativos, deve ser a aprovação de um número de questões distributivas mais próximo daquele que seria racionalmente justificável em termos de minimização de custos, evitando um excesso de atividade distributiva por parte do Estado.

2. METAMETODOLOGIA

No nível metametodológico incluo a reconstrução da defesa, estabelecida por meio de razões e argumentos, que os teóricos empreendem acerca de sua própria abordagem com relação a programas de pesquisa concorrentes na área pesquisada. Esta defesa é efetivada principalmente por meio das críticas dirigidas às abordagens rivais. No caso,

identifico dois programas competidores, ainda que, em última instância, ambos partilhem de um mesmo instrumental de cunho agregacionista. (1) O primeiro deles é o programa da *Social Choice*, dentro do qual estou incluindo todas as tentativas de solucionar o problema colocado em termos definitivos pelo teorema da (im)possibilidade de Arrow.

Na seção seguinte, são apresentadas as críticas formuladas por Buchanan e Tullock a este programa, especialmente ao trabalho de Arrow. (2) Quanto ao segundo programa, Buchanan e Tullock o tem designado doutrina majoritária³²⁸. Dentro dessa doutrina insiro Rae, Barry, Dahl, e, principalmente, Downs, que geralmente é com quem dialogam nossos dois teóricos da *Public Choice*, em função da contemporaneidade e de certa similitude entre seus trabalhos. Para tornar didática a apresentação subsequente, as críticas a estes dois programas serão expostas em separado. Teóricos dessas duas linhas de pesquisa, em contrapartida, também alvejam o trabalho de Buchanan e Tullock, notadamente a obra *The Calculus of Consent*, que está sob análise nesta tese³²⁹.

PRIMEIRA PARTE – A DEFESA FACE A *SOCIAL CHOICE*

A crítica manifesta no *The Calculus* relativa a *Social Choice*, notadamente ao texto de Arrow ([1951] 1963) é empreendida quase que totalmente no apêndice II, de autoria de Tullock³³⁰. Por outro lado, críticas ao programa da *Social Choice*, vinham sendo colocadas há muito mais tempo por Buchanan, por exemplo, Buchanan, 1954. O principal foco dessas críticas é a noção defendida por Arrow de racionalidade coletiva. A despeito de nossos dois teóricos rejeitarem essa noção, suas argumentações seguem vias distintas, principalmente no que concerne às suas posições quanto ao problema da ciclicidade da maioria, abordado na seção subsequente. Por esta razão, apresentarei seus argumentos em separado.

³²⁸ Ainda o termo *doutrina majoritária* não me parece adequado, uma vez que a regra da maioria também é incluída entre as soluções da *Social Choice* para a formulação de uma função de bem-estar social. Contudo, sigo a terminologia de Buchanan e Tullock para evitar criar novos termos de identificação. De todo modo, fica registrada a ressalva.

³²⁹ Enquanto esses dois programas, *Social Choice* e doutrina majoritária, concentra-se na defesa da regra da maioria, cada um deles adota uma estratégia diversa para fazê-lo. Assim, a *Social Choice* procura formular as condições que garantam o bom funcionamento do instrumental agregacionista pressuposto por esta regra, ao passo que os adeptos da doutrina majoritária defendem-na a partir de pressupostos, por exemplo, pelo fato da maioria evitar a construção de uma política de elite (minoritária). Rae (1969) também faz uma defesa contratualista da regra da maioria.

De um modo geral, cabe colocar que a crítica lançada ao postulado da racionalidade coletiva, condição axiológica requerida por Arrow a qualquer formato possível que assumira uma função de bem-estar social, deve-se à incompatibilidade entre este postulado e um outro, este último primordial aos dois teóricos de Virgínia, qual seja, o postulado individualista³³¹. Trata-se, portanto, da incompatibilidade entre uma regra global, que atribui precedência ao agregado, no caso a racionalidade coletiva expressa pelos axiomas I e II, e outra local, que imbui o postulado individualista, aqui a racionalidade individual.

Outro ponto importante a ser considerado: se a crítica da *Public Choice* é endereçada ao núcleo do programa da *Social Choice*, *i.e.*, a um de seus pressupostos, no caso um pressuposto axiológico, a racionalidade coletiva, temos diagnosticado, portanto, que se tratam, a *Social Choice* e a *Public Choice*, de programas diversos. Como comentado na metodologia adotada nesta tese e apresentada no capítulo introdutório, se a diferença entre a *Social Choice* e a *Public Choice* fosse puramente instrumental, ambas as linhas de pesquisa poderiam ser reincorporadas em um mesmo programa mais geral, por exemplo, no programa da nova economia de bem-estar (a economia de bem-estar paretiana)³³². Não é este, contudo, o resultado da presente análise. Portanto, a divisão entre esses programas cumpre fins não apenas didáticos, motivo pela qual foram separadas em dois capítulos, mas aponta, ainda, para uma divisão teórica entre essas abordagens.

A CRÍTICA BUCHANIANA AO POSTULADO DA RACIONALIDADE COLETIVA

Antes de abordar as críticas dirigidas ao núcleo do programa da *Social Choice*, consideremos as críticas que apontam para seu instrumental. Para clarificar esta última, convém, como fez Buchanan, associar tanto esse programa quanto a *Public Choice* à nova economia de bem-estar, que se desenvolveu a partir de Pareto (Buchanan, 1987b). Para Buchanan, ambas as abordagens são distinguidas nesse texto primeiramente em termos de seu instrumental. Todavia, diferentemente de outros *papers* de Buchanan, Arrow não é aí citado. Em vez dele, são mencionadas as formulações para uma função

³³⁰ Dois são os apêndices do *The Calculus*, cada um deles assinado por um de seus autores – o primeiro é escrito por Buchanan, o segundo por Tullock.

³³¹ Por esta razão, pode-se definir a axiologia como o foco das críticas endereçadas por Buchanan e Tullock à abordagem arroviiana.

³³² A *Social Choice* é menos tributária à economia paretiana, e muito mais a sua vertente bergsoniana.

de bem-estar social de Bergson, Samuelson e Graaff. As mesmas objeções poderiam, entretantes, ter sido dirigidas a Arrow sem prejuízos. Ao diferenciar seus instrumentais, Buchanan declara que ambos pretendem estabelecer as condições para a otimalidade paretiana, mas cada um de modo diverso. São esses instrumentos: (i) um teste para avaliar *mudanças* com relação ao *status quo*; (ii) uma função de bem-estar social que permitiria *ordenar* todos os possíveis *estados de mundo* para uma sociedade. Cada uma dessas linhas pode ser identificada a uma das escolas aqui trabalhadas, a *Public Choice* com a primeira abordagem e a *Social Choice* a segunda. Dessas considerações iniciais, uma primeira diferença pode ser evocada: enquanto esta última perspectiva procura por um único ponto de ótimo, i.e., o estado social localizado no topo da ordenação social, na primeira está-se preocupado, em muito maior extensão, com a garantia de que o *continuum* de decisões possa ser interpretado como uma trajetória que se aproxima da superfície paretiana, assumindo que esta dispõe de múltiplos pontos de equilíbrio. Na *Social Choice*, assim como na economia de bem-estar bergsoniana, a função de bem-estar social pretende avaliar estados sociais, ao passo que a *Public Choice* pretende avaliar a qualidade da dinâmica engendrada das decisões coletivas.

Ou seja, nesse segundo caso, que é aquele seguido por Buchanan e Tullock, e, antes deles, por Wicksell, Kaldor, Hicks e Scitovsky, assume-se que o objetivo das decisões é que elas permitam garantir uma trajetória em direção a solução que faça parte da superfície de otimalidade paretiana, mas não possibilita decidir pela melhor dentre as alternativas deste sub-conjunto. Dois são os principais testes propostos por esta abordagem: (i) o princípio da compensação, proposto por Kaldor-Hicks; (ii) a unanimidade, formulada por Wicksell e adotada por Buchanan e Tullock. Uma vez alcançada uma das soluções localizadas na superfície de otimalidade paretiana, o teste não fornece indicações extras que permitam selecionar a melhor dentre elas.

Ou seja, enquanto o teste permite identificar oportunidades em *settings* alocacionais com relação ao *status quo*, é inoperante quando as decisões envolvidas são puramente distributivas. (Como vimos, a abordagem buchano-tullockiana resolveu esse inconveniente de economia paretiana por meio da separação dos níveis constitucional e operacional.) Por outro lado, em virtude de pressupor um único ponto de equilíbrio, o instrumental da função de bem-estar social aplicar-se-ia igualmente bem em ambos os *settings* de decisão, alocacional e distributivo, e, nesse último, seria decidível com relação a escolha de uma dentre as alternativas contidas na superfície de otimalidade

paretiana. Este parece se constituir em um ponto a favor do instrumental da função de bem-estar social. Não obstante, Arrow acabou com essa esperança ao postular o seu teorema da impossibilidade geral.

Para Buchanan, como veremos, a identificação de múltiplos pontos de equilíbrio em vez de um único ponto não se constitui absolutamente em um problema. Para ele é suficiente que a trajetória aproxime-se da superfície P^{333} . Ainda, a seu favor, há que se ponderar que a perspectiva dos múltiplos pontos de equilíbrio tem sido atualmente bem aceita mesmo nas disciplinas das ciências naturais. Aliás, esse é, também, o paradigma por trás da abordagem metodológica de Kuhn, em oposição ao modelo convergentista de Duhem e Popper. (De modo que os mesmos paradigmas se repetem nas diversas disciplinas científicas.)

Segundo a interpretação que venho defendendo nesta tese para os critérios de Pareto e unanimidade, considero que, para Buchanan e Tullock, o instrumental que fornece o enquadre para as decisões coletivas visa, prioritariamente, minimizar custos para o indivíduo. Sendo assim, a obtenção de um ponto único de máximo social deixa de ser uma obsessão em sua perspectiva. E segundo os dois teóricos, existe mais de uma solução (estado social) que cumpre a prerrogativa por eles requerida, qual seja, atingir ganhos no nível individual³³⁴. Comenta Buchanan:

'Pareto's criterion is simply that which defines a position can be made without making at least one person in the group worse off. Admittedly, there are an infinite number of such positions, but the criterion does at least allow for the classification of all possible positions into the two categories. It does not, of course, provide any assistance at all in selecting from among all the optimal positions that which is somehow globally best. Economists who wanted to say a lot about public policy issues were not at all happy with the Pareto criterion. Therefore, they reintroduced interpersonal comparability in the form of an externally defined social welfare function, which they admitted to be dependent on explicit ethical norms' (1979, p. 151).

Considerado um *continuum* de decisões, importa unicamente seguir uma trajetória que se dirija gradualmente para posições Pareto-superior com relação ao *status quo*, ou, nos

³³³ Ou seja, uma vez que introduz a dinâmica e a análise de longo-prazo (intertemporal), não importa que uma decisão específica não leve a um ótimo-de-Pareto. Tudo o que é relevante é que seja garantida uma trajetória que traga os indivíduos para a superfície de otimalidade paretiana.

³³⁴ Que estou chamando aqui de obtenção de excedente local, *i.e.*, em nível individual.

termos de Buchanan, que produza “melhoramentos” (*improvements*), sem a pretensão de se atingir um único ponto de máximo, um máximo absoluto³³⁵.

Mas, segundo a citação supra, muito mais problemática é, para Buchanan, a violação do individualismo incorrido pela função de bem-estar social, uma vez que, para este teórico, e conforme a citação supra, faz-se necessário introduzir critérios éticos exógenos, *i.e.*, para além das preferências dos indivíduos que tomam parte na decisão, ao procurar por um enquadre para a construção de uma função de bem-estar social. Esta é a crítica que Buchanan desfecha contra esse instrumental: para ele um tal instrumento não pode estar comprometido com valores exógenos às preferências dos próprios indivíduos participantes na decisão coletiva.

No caso da função de bem-estar social proposta por Arrow, um tal valor exógeno é o critério da racionalidade coletiva. Buchanan condena esta proposta de Arrow porque, segundo ele, ao adotar este critério, a ênfase de Arrow deixa de se localizar no indivíduo, passando a focar o agregado, uma entidade que, para Buchanan (e Tullock), distancia-se em grande medida do individualismo propugnado por ele(s). Mas o que vem a ser o critério de racionalidade coletiva? Para Arrow, a racionalidade coletiva é associada à uma *maximização de alguma espécie* (*apud*, [1951] 1963, p. 3).

Uma interpretação mais precisa da racionalidade coletiva é aquela que privilegia a consistência nas escolhas e é capturada pelos axiomas I e II, imputados a relações de ordenação que expressam preferências individuais, como visto em Arrow. No caso da regra da maioria simples, o axioma II, transitividade, é comumente violado, indicando que esta regra de decisão coletiva não produz resultados estáveis (*top cycle*). A instabilidade ou ciclicidade da maioria é o caso mais importante daquilo que tem sido diversamente nomeada como *paradoxo do voto* ou *paradoxo de Condorcet*. Trata-se de um problema envolvendo a incompatibilidade entre a racionalidade individual (regra local) e a racionalidade coletiva (regra global).

Examinemos com mais vagar este paradoxo. Supõe-se inicialmente que um indivíduo, ao tomar uma decisão envolvendo n alternativas é capaz: (i) de ordená-las segundo suas preferências; (ii) de manter a coerência dessa ordenação. Essas duas propriedades são nomeadas, respectivamente, *axioma da completeza* e *axioma da transitividade*. Vejamos como operam esses axiomas. Considere-se um conjunto de cestas X . Se a , b e c são cestas, de modo que a , b e $c \in X$, seguem-se os axiomas:

³³⁵ Um estado social Pareto-superior é interpretado, na perspectiva buchano-tulloockiana,

■ **AXIOMA DA COMPLETEZA.** Esse axioma sustenta a possibilidade de ordenar hierarquicamente as alternativas. Segundo ele, sempre é possível estabelecer que,

$$\begin{array}{ll} a P b \text{ ou,} & [a \text{ é preferido a } b] \\ b P a \text{ ou, ainda,} & [b \text{ é preferido a } a] \\ a I b & [a \text{ e } b \text{ são indiferentes entre si}] \end{array}$$

I.e., dado qualquer conjunto de alternativas, é permissível organizar relações binárias de preferência ou indiferença entre elas. As primeiras são relações assimétricas (fortes), enquanto as últimas são simétricas (fracas).

■ **AXIOMA DA TRANSITIVIDADE.** O axioma determina que, se

$$a P b \quad [a \text{ é preferido a } b]$$

e

$$b P c \quad [b \text{ é preferido a } c]$$

então,

$$a P c \quad [a \text{ é preferido a } c]$$

Ou,

$$a I b, \text{ e } b I c \quad [a \text{ é indiferente a } b, b \text{ é indiferente a } c]$$

então:

$$a I c \quad [a \text{ é indiferente a } c]$$

Tomando decisões sob esses dois axiomas, que definem o *frame* para a relação ordinal que expressa preferência, o indivíduo é assumido ser racional, ou, ainda, consistente em suas preferências face a um conjunto de alternativas. Entrementes, tais propriedades, que figuram como condições mínimas na identificação da racionalidade individual, não se sustentam no agregado, *i.e.*, ao reunir as preferências de um grupo de indivíduos que, considerados um a um, agem racionalmente segundo esses dois axiomas, no agregado essas preferências ferem o axioma da transitividade, sempre que não existe uma alternativa dominante, *i.e.*, uma que é preferida por uma maioria de eleitores frente às demais alternativas³³⁶.

Sua configuração mais simples envolve três candidatos (alternativas) a , b e c , e três eleitores (agentes da decisão), (1), (2) e (3). No paradoxo, um dos eleitores, vamos

como uma alternativa que minimiza custos face o *status quo*.

³³⁶ No caso de apenas duas alternativas, e sob a regra da maioria, evidentemente uma das duas alternativas deve ser preferida pela maioria com relação à outra opção. Quando mais de duas alternativas estão em jogo, e à medida que o número de alternativas aumenta, menor é a possibilidade de que uma delas domine as demais, sendo maior a chance de ser produzido o problema da ciclicidade.

supor, o eleitor (1), apresenta a seguinte ordenação entre as alternativas, segundo suas preferências:

$a P b P c$, [a é preferido a b, b é preferido a c]

o eleitor (2):

$b P c P a$, [b é preferido a c, c é preferido a a]

e o último eleitor (3):

$c P a P b$, [c é preferido a a, a é preferido a b]

então, segundo a regra majoritária,

$a P_M b$ [a é preferido a b por uma maioria – eleitores (1) e (3)],

$b P_M c$ [b é preferido a c por uma maioria – eleitores (1) e (2)],

e, ao contrário do que se poderia esperar,

$c P_M a$ [c é preferido a a por uma maioria – eleitores (2) e (3)].

Temos, portanto, o caso em que

$a P b P c P a$, [a é preferido a b, b é preferido a c e c é preferido a a]

violando o *axioma da transitividade*³³⁷. Ou seja, não há uma alternativa dominante para uma maioria, e, portanto, há chances de qualquer uma das alternativas ser escolhida pelo grupo. *Ex contradictione quod libet*³³⁸.

A racionalidade coletiva proposta por Arrow figura justamente como condição a ser satisfeita por uma função de bem-estar social e cujo cumprimento evite a inconsistência (ciclicidade no caso da regra majoritária). Para Buchanan, contudo, não faz sentido cobrar racionalidade ao agregado, a não ser interpretando-o como uma entidade orgânica, e abandonando o postulado individualista. Cito Buchanan:

*'The mere introduction of the idea of social rationality suggests the fundamental philosophical issues involved. Rationality or irrationality as an attribute of the social group implies the imputation to that group of an organic existence apart from that of its individual components. If the social group is so considered, questions may be raised relative to the wisdom or unwisdom of this organic being' (1954, p. 116)*³³⁹.

³³⁷ Mais modernamente, nos diz Enelow, o axioma da transitividade, muito mais restrito, foi substituído pela presença de uma alternativa dominante. Uma tal alternativa é por ele definida como:

'an alternative that cannot be defeated by any other alternative in a majority contest' (1997, p. 149).

³³⁸ De uma contradição, o que se quiser.

³³⁹ Essa incompatibilidade entre indivíduo e máximo social pode, aliás, ser estendida a toda escola utilitarista de origem benthamita.

A racionalidade, para o teórico de Virgínia e para toda a *Public Choice*, pode ser atribuída tão somente ao indivíduo, como afirmado anteriormente, pois é apenas a ele que pode ser imputada uma estrutura de fins. Em sua abordagem não é pressuposta qualquer estrutura de fins coletivos (interesse coletivo), postula-se somente a existência de interesse privado.

Além de contestar Arrow em função de seu postulado da racionalidade coletiva, por causa do qual um outro postulado mais caro a Buchanan, o individualismo, é violado, o teórico interpreta a ciclicidade ou instabilidade da maioria como um problema menor³⁴⁰. Mais acertadamente, para Buchanan não apenas não haveria porque evitar a ciclicidade como, ainda, essa instabilidade da regra da maioria é por ele interpretada como uma propriedade positiva, e, mais do que isto, uma que torna a maioria mais democrática, mais do que Buchanan acredita que ela seja comumente em seu desempenho. Vejamos. Se a maioria implicasse na formação de uma coalizão majoritária estável, a chance desta explorar grupo(s) minoritário(s) por meio da aprovação de legislações discriminatórias seria grande. A ciclicidade, contudo, implica que, sob a maioria simples, nenhuma coalizão é dominante sobre as outras, de modo que qualquer coalizão é possível de ser formada no processo de tomada de decisão. Cito Buchanan:

‘Majority rule encourages such shifting, and it provides the opportunity for any social decision to be altered or reversed at any time by a new and temporary majority grouping. In this way, majority decision-making itself becomes a means through which the whole group ultimately attains consensus, that is, makes a genuine social choice. It serves to insure that competing alternatives may be experimentally and provisionally adopted, tested, and replaced by new compromise alternatives approved by a majority group of ever changing composition. This is democratic choice, process, whatever may be the consequences for welfare economics and social welfare functions’ (1954, p. 119).

E, mais adiante, acerca de um comentário de Arrow supondo um grupo majoritário de preferências idênticas (por exemplo, um dos grupos de nossa sociedade polarizada) que satisfaria o critério de racionalidade coletiva, Buchanan comenta:

³⁴⁰ Aliás, é aí que reside a diferença na argumentação de Buchanan e Tullock. Apesar de ambos rejeitarem a noção de racionalidade coletiva, ao menos no que tange a ciclicidade, suas argumentações diferem: Buchanan simplesmente despreza este problema, ou melhor, supõe ser ele uma vantagem não um problema, Tullock, como veremos, acredita, em contrapartida, que o instrumental apresentado no *The Calculus* é capaz de dar conta dele.

'If one examines the choices made in this case of identical majority orderings, it becomes evident that collective rationality or consistency is secured here only at a cost of imposing a literal "tyranny of the majority" '. (idem, 119-120).

Assim, para Buchanan, embora Arrow acertadamente procure pela redução da decisão coletiva às preferências individuais, sua proposta inicial é prejudicada em função deste último sustentar para o agregado uma propriedade que pode pertencer tão somente ao indivíduo – a racionalidade. Buchanan, em contrapartida, leva o individualismo às últimas conseqüências, desconstruindo a idéia de agregado, e mostrando que por trás dele prevalece uma visão organicista, que descarta absolutamente o postulado individualista. Por conseguinte, se o problema atacado tanto por Arrow, na *Social Choice*, quanto por Buchanan, na *Public Choice*, é aquele da decisão coletiva, em especial seu nível constitucional, por outro lado, bastante diversa é a concepção de solução mantida por cada um desses teóricos para este problema. Buchanan, neste sentido, parece estar muito mais preocupado com valores individualistas, do que Arrow, cujo interesse parece tomar a eficiência como foco, mas uma eficiência do ponto de vista do agregado, *i.e.*, uma eficiência global. (E, também, com o fato desta não poder ser auferida, conforme nos é apresentado pelo teorema da impossibilidade.)

Ainda acerca das regras de decisão coletiva, Buchanan comenta que essas regras, em sua proposta, são selecionadas contingencialmente/ adaptativamente, com base em uma função de custos, que considera o *trade-off* entre custos de decisão (procedurais) e custos externos (resultado). Nessa abordagem, não é suposta existir uma melhor regra de decisão coletiva em termos absolutos, como buscava Arrow. (Em Buchanan e Tullock, como vimos, idealmente a unanimidade assume esta posição, contudo, esta proposição é verdadeira somente se descontados os custos da decisão.) Sendo assim, a regra é selecionada contingencialmente, dados os *trade-offs* em termos das duas funções de custos.

Convém não olvidar uma outra objeção axiológica, esta de cunho mais pragmático, que Buchanan dirige mais genericamente aos teóricos que procuram formular uma função de bem-estar social, e não particularmente à proposta arroviana. Esta objeção compõe uma agenda à parte e diz respeito à postura do economista político enquanto cientista³⁴¹. Para Buchanan, o papel desta figura deve ser restrito ao de um formulador de hipóteses para uma função de bem-estar social. Isso porque a não ser que se admita ser onisciente

³⁴¹ Esta objeção é abordada explicitamente em Buchanan (1987b).

o pesquisador face as relações ordinais construídas a partir de preferência individuais, não há como pressupor uma função de bem-estar social que satisfaça, de antemão, aos indivíduos um-a-um.

Na impossibilidade de se auferir essa onisciência, o correto deve ser formular muitas propostas programáticas de políticas públicas, *i.e.*, muitos possíveis estados sociais alternativos, e deixar a decisão quanto aquele que deve ser adotado a cargo dos indivíduos. A escolha é, portanto, legitimizada a partir do acordo entre os indivíduos, não da suposta onisciência do economista³⁴². Este acordo figura como teste empírico para avaliar a função de bem-estar social (estado social) formulada hipoteticamente pelo economista³⁴³. Cito Buchanan:

‘The political economist is often conceived as being able to recommend policy A over policy B. (...) he does not recommend policy A over policy B. He presents policy A as a hypothesis subject to testing. The hypothesis is that policy A will, in fact, prove to be Pareto-optimal. The conceptual test is consensus among members of the choosing group, not objective improvement in some measurable social aggregate’ (1987b, p. 6). Grifo do autor.

Se o economista postula uma função de bem-estar social e não a submete ao teste do acordo unânime entre os indivíduos, fere o individualismo, uma vez que atribui preferências aos indivíduos externamente, *i.e.*, as preferências individuais são supostas exogenamente pelo economista. No final das contas, o que fica expresso em uma tal função são os valores do economista, e não aqueles sustentados pelos indivíduos. Comenta o teórico:

‘the Bergson-Samuelson approach...deliberately introduces ethical evaluations in the form of the “social welfare function”. (...) The “social welfare function” is an explicit expression of a value criterion. (...) Individual preferences, insofar as they enter the construction (and they need not do so) must be those which appear to the observer rather than those revealed by the behavior of the individuals themselves. In other words, even if the value judgments expressed in the function say that individual preferences are to count, these preferences must

³⁴² Por esta razão, a unanimidade figura como um melhor teste do que o princípio de compensação, salvo se a compensação for efetivamente paga.

³⁴³ Uma pequena confusão é feita por Buchanan: uma função de bem-estar social não é, ela mesma um estado social, mas um instrumento para selecionar um tal estado dentre um conjunto desses estados sociais. Nessa crítica, contudo, Buchanan confunde a função de bem-estar com o estado social que ela permite auferir.

be those presumed by the observer rather than those revealed in behavior.'
(1987b, p. 12).

Por esta razão, o acordo unânime enquanto teste para avaliar alternativas figura como estratégia mais adequada (e democrática), segundo Buchanan, do que a formulação de uma função de bem-estar social. Estas são, por conseguinte, as principais críticas imputadas por Buchanan à economia de bem-estar bergsoniana e sua descendente, a *Social Choice*. À seguir trato da crítica formulada por Tullock no *The Calculus* à proposta arroviana.

A CRÍTICA DE TULLOCK NO *THE CALCULUS* À OBRA DE ARROW:

Tullock, em seu apêndice ao *The Calculus*, retoma o argumento arroviano. O objetivo dos dois apêndices, cada qual formulado por um dos dois autores do *The Calculus*, é proceder ao levantamento das teorias e teóricos que os influenciaram, fazendo jus a essas contribuições. No caso de Tullock, uma dessas contribuições é por ele atribuída à teoria dos comitês e eleições, primeiramente elaborada por Black. Sua argumentação referente a Arrow é introduzida na esteira desta temática. Na teoria de Black, afirma Tullock, o problema central pode ser analisado como aquele da possibilidade de encontrar um método de voto que reflita a vontade da maioria, sendo o governo feito pela maioria o pilar da teoria democrática.

O problema comumente gerado por meio desses métodos, conforme apresentado na seção prévia, é aquele da ciclicidade. Esta problemática foi recuperada por Black na década de cinqüenta, e trabalhada antes dele por Borda, Condorcet, Laplace, Nanson e Dodgson, nos séculos dezoito e dezenove. Ainda, é a partir desse mesmo problema que Arrow fará sua generalização para o teorema da impossibilidade, no caso a impossibilidade de se construir um processo de decisão coletiva defensável a partir de certas condições assumidas de antemão. Vulgarmente, o problema atacado por Black é aquele de construir um método de voto que permita que uma maioria, efetivamente, decida a eleição.

Conforme Enelow (1997), Black e Arrow formulam enquadres diverso para apresentar a problemática da ciclicidade da maioria. A diferença entre esses modelos reside, principalmente, no caráter atribuído às alternativas: enquanto Arrow trabalha com uma série finita de alternativas (alternativas são assumidas discretas) e algumas condições fracas a serem satisfeitas, Black considera uma série infinita de alternativas (alternativas são dispostas em um *continuum*) representadas em um espaço euclidiano. Tendo sido

recuperada, portanto, esta problemática, primeiro por Black e, na seqüência, por Arrow, grande tem sido a mobilização dos teóricos, tanto na política, *viz.*, com as teorias espaciais do voto, quanto na economia, com a *Social Choice*, na tentativa de superá-la. No caso de Arrow e Black, enquanto o primeiro demonstrou a problemática generalizando-a para todo processo de tomada de decisão coletiva, o segundo buscou soluções para ela. A solução avançada por Black foi brevemente apresentada aqui no método de solução de problemas do programa da *Social Choice*, no capítulo anterior.

Tullock comenta, em sua apresentação no apêndice, que Arrow generaliza o problema da ciclicidade buscando por um método de voto que satisfaça, entre outros, critérios de consistência lógica, sendo o primeiro a provar que não existe um tal método. Como visto, a estratégia de Arrow foi propor cinco condições os quais os processos de voto deveriam satisfazer, para, em seguida, demonstrar que nenhum desses métodos as cumpria todas, violando sempre uma dessas condições. Dessas, é-nos de fundamental importância considerar a racionalidade coletiva. Arrow a define como a obtenção de um máximo social formado a partir de avaliações individuais. Como afirmado supra, segundo Buchanan e Tullock não existe algo como uma racionalidade coletiva, racionalidade podendo ser, tão somente, imputada ao indivíduo. Impor racionalidade sobre o agregado das preferências individuais é violar a pedra de toque por trás do programa da *Public Choice*, qual seja, o individualismo. Cito Tullock:

‘any decision-making process is a device or instrumentality. It has no mind, and therefore we should not expect rationality’ ([1962] 1971, p. 332).

Portanto, também para Tullock requerer racionalidade de um processo de decisão coletiva figura como uma incoerência, se admitido o individualismo como valor. Nesse ponto, ele não faz mais do que seguir a argumentação buchaniã previamente reconstruída. Por outro lado, Tullock afirma que o instrumental construído no *The Calculus*, suficiente para solucionar o problema da ciclicidade. Para Tullock, este problema, a ciclicidade, é facilmente solúvel na teoria construída no *The Calculus*. Segundo ele:

‘If logrolling is the norm..., then the problem of the cyclical majority vanishes’ ([1962] 1971, p. 330).

Verifica-se, portanto, dessa sua pretensão, a diferença entre as argumentações de Tullock com relação àquela de Buchanan, pois, como levantado na seção prévia, este último não estava sequer preocupado em resolver o problema da ciclicidade, considerando-o, mesmo, uma vantagem da regra da maioria. Tullock, ao contrário,

recupera tal problemática, acreditando (ingenuamente) que o instrumental apresentado no *The Calculus* é suficiente para dar conta dela. Dada esta diferença, acredito ser justificada a separação implementada aqui das argumentações de Buchanan e Tullock³⁴⁴.

Sobre a possível solução para a ciclicidade/ estabilidade, Tullock supõe poder esta ser auferida se são satisfeitas as seguintes condições: (i) uma perspectiva dinâmica do processo de decisão, que admite a troca de votos e o voto estratégico sob um *continuum* de decisões; (ii) que o indivíduo é racional e maximiza auto-interesse; (iii) que os indivíduos dispõem de diferentes intensidades de preferência entre si e através das questões a serem decididas. Nesse caso, uma solução ótima (estável) invariavelmente poderia ser alcançada. Ingenuidade a sua posto que a troca de votos é justamente a possibilidade de que nenhuma coalizão majoritária estável pode se manter, uma vez que indivíduos da minoria dispõem de condições para trazer para o seu lado desertores da coalizão majoritária por meio de um tal mercado³⁴⁵.

Por outro lado, o mercado de votos visa minimizar o problema do desperdício social ocasionado da operação das regras de decisão coletiva não inclusivas no nível operacional. Com este propósito, introduz um sistema de incentivo em um *setting* alocativo para acessar estados ótimo-de-Pareto³⁴⁶. Mas dentre esta sub-série de alternativas – todos os estados sociais na superfície P – o mercado de votos não é decidível em favor de uma delas. Daí ser mantida a ciclicidade ainda sob um tal mercado³⁴⁷. A solução exigida para este problema é aquela que (ao que parece) Arrow gostaria de ter dado – construir uma função de bem-estar social, que é (deveria ser) o

³⁴⁴ Tullock não parece perceber a irrelevância conferida por Buchanan à problemática imposta por Arrow. Para Buchanan, como vimos, a ciclicidade é antes uma vantagem – não há o que ser solucionado. Deve-se, pelo contrário, fazer uso desta característica da regra para evitar a exploração da maioria sobre uma minoria.

³⁴⁵ O voto estratégico não expressa a preferência do indivíduo. Nesse caso, o voto assume um papel instrumental.

³⁴⁶ Como visto, para o caso das externalidades distributivas, estas são resolvidas no nível constitucional por meio da introdução de barreiras institucionais que evitem um sobreinvestimento do Estado em questões distributivas, dada a operação de regras não totalmente inclusivas. O mercado de votos não tem qualquer função na minimização desse tipo de externalidade.

³⁴⁷ Internalizadas todas as externalidades, *i.e.*, para além das questões alocativas, o mercado de voto é indecidível quanto a decisões puramente distributivas, conforme afirmado na nota supra.

instrumento capaz de decidir por apenas uma, dado o conjunto de alternativas ótimo-de-Pareto³⁴⁸.

Outras condições propostas por Arrow são menos relevantes para o enquadre de Buchanan e Tullock, salvo aquela da não-imposição, a qual prevê que a função de bem-estar social tem como condição necessária o requerimento de que somente preferências individuais entram como seus *inputs*. Arrow afirma sobre esta condição:

'It expresses fully the idea that all social choices are determined by individual desires' ([1953] 1961, p. 29).

Essa condição, sabemos, é também defendida, sob outras palavras, pelos dois teóricos de Virgínia. E, de fato, a solução de Buchanan e Tullock, qual seja, a unanimidade, é a única regra capaz de satisfazer tal restrição. De todo modo, cabe ressaltar, somente a qualidade da mudança pode ser avaliada pelo teste da unanimidade³⁴⁹. A possibilidade de, por meio dela, atingir um estado social localizado na superfície de otimalidade paretiana não se segue³⁵⁰.

Um outro ponto importante sobre o qual divergem Arrow e Buchanan-Tullock: enquanto o primeiro procura por uma regra de decisão coletiva, uma função de bem-estar social, ótima em termos de sua capacidade satisfazer as condições por ele requeridas, os teóricos de Virgínia constroem um enquadre que permite selecionar regras de modo contingente. Comenta Tullock a respeito de Arrow:

'Turning now to Arrow's proof of the general (im)possibility theorem, it should be noted that is general possibility which is involved. Arrow is interested in the question of whether some given method of voting will, in every conceivable case, produce a satisfactory result. He proves that there is no voting rule which will meet this test in choosing between three or more alternatives' ([1962] 1971, p. 334). Grifo do autor.

Se, em contrapartida, se avalia o desempenho médio de uma regra de decisão considerando um *continuum* de questões, e se, em vez de uma regra ótima, for buscada uma regra satisfatória para a média dos casos, como requerem Buchanan e Tullock no *The Calculus*, então é possível encontrar uma solução constitucional selecionando,

³⁴⁸ Em última instância não há necessidade de se supor que essas alternativas localizam-se na superfície paretiana. É suficiente supor que, dado um conjunto finito de alternativas, nenhuma delas é dominante.

³⁴⁹ A unanimidade funciona como teste para acessar a qualidade da trajetória, dado um *continuum* de decisões a serem tomadas, em direção à superfície paretiana.

³⁵⁰ Para esta função foi disponibilizado o mercado de voto.

contingencialmente para cada atividade transferida para o setor público, a regra de decisão coletiva que minimize custos totais (custos de interdependência) para aquela atividade. Trata-se de um *trade-off* envolvendo processo (custo de decisão) e produto (custo externo)^{351, 352}. Portanto, no enquadre do *The Calculus*, a escolha das regras de decisão coletiva, constituem-se em escolha adaptativas, posto não ser suposto existir uma regra ótima de *per se*, mas apenas em função da atividade para a qual ela é designada operar.

SEGUNDA PARTE – DOCTRINA MAJORITÁRIA

O objetivo desta seção é reconstruir a argumentação buchano-tullockiana no sentido de contrapor seu próprio enquadre à teoria política ortodoxa moderna, que assume a defesa da regra majoritária. Esta argumentação tem como fontes centrais dois artigos, o primeiro deles de Tullock (1959), artigo que deu origem ao décimo capítulo do *The Calculus*, e o segundo, uma resposta de Downs (1961) a este primeiro *paper*. Contudo, os apontamentos de Buchanan e Tullock servem igualmente bem a outros defensores da regra da maioria, *v.g.*, Barry (1965) e Rae (1975). Primordialmente, convém assinalar aquilo que se constitui na principal diferença entre a linha proposta pelos dois teóricos de Virgínia e aquela defendida tradicionalmente na teoria política. Assim, enquanto a unanimidade figura como norma que fundamenta o regime democrático tal como ele é entendido no *The Calculus*, para os adeptos da teoria política ortodoxa a norma própria à democracia é identificada à maioria simples. A justificação para se atribuir como norma a um mesmo regime, o regime democrático, regras diversas de tomada de decisão coletiva pode ser entendida à luz da teoria dos jogos.

De um lado, os adeptos da doutrina majoritária afirmam trabalhar em *settings* de decisão envolvendo jogos de soma zero, *settings* distributivos, nos quais conflitos de interesse implicam que a decisão tomada beneficia uma das partes às expensas da outra; de outro, os teóricos de Virgínia sustentam que as decisões políticas podem ser identificadas com um *setting* no qual se desenrolam jogos de soma positiva, *i.e.*, *settings* alocativos no

³⁵¹ E, como dito anteriormente, sempre que se incorpora o componente procedural da tomada de decisão, a escolha passa a se dar de modo adaptativo, contingente à atividade coletivizada.

³⁵² O enquadre da *Public Choice* reconstruído nesta tese, portanto, é a versão da abordagem de Simon-Payne-Bettman-Johnson que trabalhei no mestrado para o campo da decisão coletiva. Na formulação de Payne, Bettman e Johnson, a escolha de uma estratégia de decisão envolve um compromisso entre esforço (custo de processo) e acuidade (custo relativo ao resultado).

qual todos os envolvidos podem auferir ganhos. Por conseguinte, enquanto jogos não-cooperativos seguir-se-iam do enquadre dos primeiros, jogos cooperativos seriam identificados ao *setting* de decisão analisado por Buchanan e Tullock. Se a diferença entre essas duas propostas puder ser reduzida ao *setting* de decisão dentro do qual elas operam, alocativo ou distributivo, então ambas poderiam ser classificadas como perspectivas complementares, antes que concorrentes, sendo a maioria mais apta para operar em *settings* distributivos e a unanimidade naqueles alocacionais. É assim que Mueller (2003) tem encarado este contexto de discussão. Não obstante, nem Buchanan e Tullock, nem os teóricos políticos clássicos assumem esse meio termo, posto que, em sua discussão, eles brigam por definir a regra que deve figurar como norma do regime democrático³⁵³.

Os adeptos da maioria fornecem como razão para rejeitar a unanimidade como norma para a democracia, que o campo de decisões políticas envolve interesses inerentemente conflitantes, sendo impossível firmar um acordo unânime entre as partes, uma vez que prejuízos para ao menos uma delas são inevitáveis³⁵⁴. Buchanan e Tullock, no contrapé, sustentam ser as decisões políticas tomadas em um *setting* alocativo, no qual a cooperação e o acordo unânime são esperados emergir. Como é possível, então, que esses teóricos, ao analisar um mesmo *setting* de decisão, o campo das decisões políticas, possam imputar-lhes propriedades tão diversas?

³⁵³ Muitos defensores da regra da maioria, *v.g.*, Barry (1965) e Rae (1975) alegam que o seu uso é justificado em função da impossibilidade de que trocas e compromissos sejam feitas na maior parte das decisões políticas, porque a arena política configurar-se em um jogo de soma zero. Mas, de fato, se é a maioria que rege a decisão, qualquer jogo, seja ele de soma zero ou positiva, em função do próprio *modus operandi* desta regra, este deve se transformar em um jogo de soma zero, ao menos considerando aquela decisão isoladamente. Afirma Mueller:

'On an issue that all favor, nearly one-half of the votes are "wasted" under majority rule. A coalition of the committees's members could benefit from this by redefining the issues to increase their benefits at the expense of noncoalition members' ([2003]p. 140).

³⁵⁴ Daí a alegação desse grupo de que o *setting* político identifica-se a um jogo de soma zero, bem como o argumento de que apenas a regra majoritária dá conta dessas situações, posto que ela fornece uma regra justa de desempate entre vontades conflitantes atribuindo igual peso ao voto de cada eleitor. Downs comenta:

'The basic premise behind simple majority rule is that every voter should have equal weight with every other voter. Hence, if disagreement occurs, it is better for more voters to tell fewer what to do than vice versa. The only practical arrangement to accomplish this is simple majority rule. Any rule requiring more than a simple majority for passage of an act allows a minority to prevent action by the majority, thus giving the vote of each member of the minority more weight than the vote of each member of the majority' (1961, p. 192).

A palavra está com Buchanan e Tullock, que, no intuito de explicar essa diferença de perspectiva, discriminam dois níveis de decisões políticas: (i) nível constitucional; (ii) nível operacional. Sustentam, então, que sua análise refere-se ao primeiro nível, uma vez que é nele que a unanimidade é convocada a operar. Afirmam, ainda, que os teóricos ortodoxos tomam como objeto unicamente o nível operacional³⁵⁵. Valendo-se de sua *approach* econômica, e adotando a analogia como recurso metodológico no sentido de explicar aquilo que está em jogo nas decisões políticas, compara trocas políticas às trocas econômicas. Para os teóricos, trocas econômicas dependem, para que o acordo seja alcançado, da possibilidade das partes contratantes obterem ganhos mútuos, que é condição para o acordo. Na economia a possibilidade de ganhos mútuos da troca têm sido bem aceita.

Igualmente, para os dois teóricos, as trocas políticas, agora mais especificamente, as trocas que se desenrolam no nível constitucional, aquele da feitura do contrato, também implicam ganhos mútuos. (Lembremo-nos que Buchanan (1975) tende a localizar as decisões puramente alocativas no nível constitucional, onde são internalizadas todas as externalidades existentes prévias ao contrato. No nível operacional, a despeito de haver externalidades a serem internalizadas, especialmente aquelas decorrentes dos desperdícios sociais, este nível é mais puramente distributivo.) Se esta condição é

³⁵⁵ Muitos teóricos, não obstante, opõem-se claramente à unanimidade ainda para o nível constitucional. Mueller admoesta-nos:

Barry and Samuelson are openly critical of unanimity, even when applied to the constitutional stage (1993, p. 524).

Portanto, suportar que majoritários, de um lado, e Buchanan e Tullock, sustentando a unanimidade, de outro, poderiam ser incorporados em um mesmo programa é uma interpretação errônea. A proposta da unanimidade no nível constitucional e da maioria operando no nível das decisões políticas do dia-a-dia pode ser atribuída a Locke, como afirma Santillán sobre este filósofo:

Una vez que el cuerpo político há sido constituido a través del pacto social que manifiesta el consenso de cada individuo participante, se forma una comunidad que para poder actuar como un solo organismo se rige por el principio de mayoría (1992, p. 32).

Mas esta afirmação não pode ser estendida para outros liberais. Rae (1975), *v.g.*, opõe-se à proposta formulada pelos dois teóricos de Virgínia. De sua análise, Rae conclui que a unanimidade não apenas não se sustenta do ponto de vista prático, em função da dificuldade ou dos custos de ser obtida, mas, igualmente, não serve sequer como critério normativo, em decorrência daquilo que ele chama de *'defeitos estruturais'* da regra consensual. Este teórico defende uma escolha utilitária da regra majoritária, empreendida no estágio constitucional, por meio de um cálculo de frequências, desconsiderando completamente a idéia de intensidade de preferência, cara a Buchanan e Tullock. No caso de Rae (1969), a maioria é, portanto, defendida também para o nível constitucional.

satisfeita, *i.e.*, se o nível constitucional é identificado a um *setting* alocativo, o acordo pode ser alcançado sob unanimidade. Cito os dois teóricos:

‘Insofar as participation in the organization of a community, a State, is mutually advantageous to all parties, the formation of a “social contract” on the basis of unanimous agreement become possible. Moreover, the only test of the mutuality of advantage is the measure of agreement reached’ ([1962] 1971, p. 250).

A separação dos dois níveis de tomada de decisão política permite diferenciar dois tipos de cálculo que o indivíduo representativo deve empreender: (i) o cálculo de utilidade média (minimização de custos totais), efetuado no longo prazo, tomando as regras de decisão coletiva como objeto e empreendendo a uma avaliação puramente técnica de seu desempenho dado um *continuum* de decisões (nível constitucional); (ii) o cálculo de utilidade, empreendido na consideração de decisões de políticas públicas programáticas cujos retornos são auferidos no curto prazo, tendo como foco interesses privados e, portanto, consistindo em avaliações de cunho mais passional, menos técnico (nível operacional). Assim, se no nível operacional os teóricos de Virgínia, em concordância com os ortodoxos, supõem que, não raro, é o jogo de soma zero que prevalece, no estágio constitucional, contudo, o jogo de soma positiva toma lugar. De qualquer modo, segundo os dois teóricos, as decisões adversas que o indivíduo sofre no nível operacional estão previstas no nível constitucional e não tornam o jogo político menos vantajoso de ser jogado.

Isso porque, no nível constitucional, ao considerar um *continuum* de decisões, em vez de decisões isoladas, o indivíduo procede a um cálculo de longo prazo, que avalia o desempenho médio da regra, contabilizando também as prováveis situações nas quais ele deve se encontrar no grupo minoritário. Desta forma, isoladamente algumas decisões podem, eventualmente, indicar um jogo de soma negativa para o indivíduo. Não obstante, no longo-prazo, considerando o desempenho médio da regra, o indivíduo aciona vantagens de seu uso – sua maior capacidade de minimizar custos totais com relação às outras regras. Por esta razão, justifica-se a aceitação, por parte do indivíduo, de decisões adversas sofridas no nível operacional, posto que ele seria mais do que compensado no longo prazo, em participar da ação coletiva. Portanto, a diferença entre os teóricos ortodoxos e a abordagem buchano-tullockiana, decorre do fato de se reportarem a níveis diferentes quando examinam decisões políticas, como dito acima, os primeiros ao nível operacional e os últimos ao estágio constitucional. Justificam-se os dois teóricos:

'Individuals at the level operational decision may accept results that run contrary to their own interest, not because they accept the will of the decision-making group as their own in some undefined, metaphysical manner, but simply because they know that the acceptance of adverse decisions (in our terminology, the bearing of external costs) is inherent occasionally in the "bargain" or "exchange" which is, in the long run, beneficial to them. The expected external costs caused by adverse decision may fall short of the added costs that would be involved in the participation in the more complex political bargaining process that might be required to protect individual interests more fully' ([1962] 1971, p. 251).

Em contrapartida, (segundo os dois teóricos de Virgínia) os teóricos políticos ortodoxos tendem a examinar decisões políticas no nível operacional, assumindo que as alternativas são necessariamente auto-excludentes, sem considerar o amplo jogo político que é vislumbrado somente se considerado o nível constitucional, de longo prazo. Neste nível, um jogo político jamais poderia se sustentar caso fosse assumido ser um jogo de soma zero. Como dito acima, para que o contrato tome lugar sob unanimidade há que se satisfazer a condição de que ganhos mútuos possam ser auferidos. Portanto, o nível constitucional deve figurar como um *setting* alocativo.

Para os ortodoxos, por outro lado, a unanimidade é inexecutável, uma vez que as decisões políticas são consideradas uma-a-uma. Ainda, a diferença na intensidade de preferência dos indivíduos entre si e entre as decisões não é considerada, e, caso o fossem, pagamentos laterais estão proibidos. Por essas razões, em um tal *setting* não são preenchidas as condições para que possa funcionar um mercado de voto. Verifica-se, por conseguinte, que para os adeptos da doutrina majoritária o *setting* da decisão política é um *setting* estático, não havendo condições para a interação entre as partes. No programa de Buchanan e Tullock, o jogo político é interpretado sob uma perspectiva dinâmica, ao contrário da proposta defendida pelos ortodoxos.

Ainda, com relação à unanimidade, sabemos que esta regra permite acessar mudanças ótimo-de-Pareto. Em sentido oposto, e como concluído da análise da regra da maioria simples reconstruída no método de solução de problema do programa da *Public Choice*, esta regra comumente leva a soluções envolvendo desperdício social, em função da

exploração de uma minoria por uma maioria que a regra permite engendrar³⁵⁶. Comenta Tullock:

'The system of majority voting is not by any means an optimal method of allocating resources' (1959, p. 579).

Tal conclusão é implicada dos resultados paradoxais admitidos pela regra da maioria. Tullock mais uma vez:

'Each individual behaves rationally, but the outcome is irrational' (1959, p. 575).

No âmbito da confrontação entre a doutrina majoritária e a proposta dos teóricos de Virgínia, restam ainda duas questões. (1) A primeira delas refere-se à interpretação que os ortodoxos fazem no sentido de identificar regras de maioria qualificada a regras minoritárias. Assim, em um contexto de decisão requerendo maioria de 75% para fazer passar um projeto, no caso dessa porcentagem não ser alcançada, os ortodoxos afirmam que é suficiente 26% da população para frustrar a vontade da maioria de 74%. Por conseguinte, para os adeptos da doutrina majoritária, leia-se adeptos da maioria simples, qualquer maioria qualificada incorre no erro de atribuir maior peso à minoria que à maioria. Ainda, nessa interpretação, a unanimidade corresponderia a um sistema de decisão despótico, uma vez que atribui a um único indivíduo poder para barrar a passagem de um projeto desejado pela maioria. Por esta razão, os asseclas da doutrina majoritária tomam a maioria simples, mas não uma qualificada, como norma para o regime democrático.

Contudo, no enquadre econômico construído no *The Calculus* para avaliar o desempenho das regras de voto, uma maioria qualificada não equivale, de forma alguma, a uma regra minoritária, posto que a segunda implica em muito maiores custos externos que a primeira. A identidade entre uma maioria qualificada e uma regra minoritária se sustenta tão somente se não forem discriminados dois tipos de decisões, quais sejam: (i) aquelas que implicam em ações positivas, como a aprovação de um projeto; (ii) aquelas que envolvem em ações negativas, como, por exemplo, vetar a aprovação de um projeto. Se o *status quo* é tido por uma alternativa, a alternativa preferida pela coalizão minoritária, então a identidade entre essas duas regras se sustenta. Comentam os dois teóricos acerca deste raciocínio:

³⁵⁶ Esta é, por exemplo, a discussão feita em cima da questão das parcerias público-privadas, que, operando sem restrições, pode levar à violação da lei mais básica de responsabilidade fiscal (L.R.F.).

'He will say that the question to be decided in our illustration should be put as follows: Shall the group take the right-hand road or not? – Vote yes or vote no. In this way the qualified majority rule is made to appear equivalent to "minority rule". A minority of 26 per cent is empowered to block action desired by 74 per cent' ([1962] 1971, p. 258).

Todavia, para Buchanan e Tullock, uma decisão positiva difere de uma negativa, visto que a primeira atribui a uma parcela da sociedade poder para imputar custos externos sobre os outros, enquanto a última tão somente impede que esses custos externos sejam fixados. Desta feita, a regra da maioria qualificada difere da minoritária pois dispõe de poder positivo para impor custos, enquanto a minoria tem poder unicamente para vetá-los, mas não para aprovar projetos que beneficiem uma minoria e impor custos à maioria. A diferença entre decisões positivas e negativas é tornada perceptível em função do enquadre de custos dos teóricos, permanecendo invisível para os ortodoxos que não trabalham sob este enquadre de custos.

(2) A outra questão aventada no *The Calculus* e relativa às diferentes interpretações dos ortodoxos e dos teóricos da *Public Choice* consiste na decisão de alterar o contrato constitucional de *per se*, pois os ortodoxos podem afirmar que ao menos nesse nível as decisões se dão em termos de voto a favor e voto contra a mudança da regra, *i.e.*, ao menos nesse nível as alternativas são exclusivas. Buchanan e Tullock confirmam, de fato, que o contrato, uma vez pronto, não se torna por isto inalterável. Ao contrário, apostando no caráter dinâmico de sua proposta, a mudança das regras de tomada de decisão no sentido do aperfeiçoamento é não apenas prevista, como também, requerida nessa abordagem. Isso porque, para os teóricos, muitas circunstâncias podem ser modificadas, de modo que algumas regras que operavam bem em uma determinada atividade podem tornar-se ineficientes sob novas condições.

Nesses casos, mudanças nas regras organizacionais – incluindo regras de decisão coletiva e todas as demais regras que figuram na Constituição – são bem vindas. Essas alterações, contudo, são admissíveis somente sob unanimidade, posto que esta regra configura-se no único teste satisfatório para se revelar *settings* envolvendo a possibilidade de ganhos mútuos da troca³⁵⁷. Quando a unanimidade não puder ser

³⁵⁷ Os teóricos comentam que a manutenção da regra, contudo, é diferente da manutenção do *status quo*, posto que:

'The stability of the established rules for organizing public and private decision does not, even remotely, tend to stabilize the results of these decisions measured in terms of the more standard variables' ([1962] 1971, p. 261).

alcançada no nível constitucional, podemos interpretar que a decisão quanto à mudança na regra é discriminatória, quer dizer, envolve ganhos para alguns indivíduos, aqueles que apóiam a mudança, mas perdas para os demais, que a ela se opõem. E tudo o que nossos dois teóricos pretendem evitar é a geração de um contrato constitucional discriminatório, ainda que eventualmente sejam admitidas legislações discriminatórias no nível operacional, pois neste operam regras menos inclusivas, justificadas sob a metodologia de custos. Na alteração das regras do contrato, todavia, regras menos inclusivas que a unanimidade não são admitidas.

Finalmente, considerando que a adesão ao contrato é voluntária e, ainda, supondo que o assentimento do indivíduo é dado não apenas na urdidura do contrato, mas durante o transcorrer do jogo político, a possibilidade de contestação fica aberta ao indivíduo. Essa contestação, todavia, pode assumir duas formas: (i) ou o indivíduo convence os demais da necessidade de alteração das regras, e discussão se segue até que as alterações possam ser votadas e implementadas sob unanimidade; (ii) ou o indivíduo pode simplesmente recusar o contrato como um todo. Nesse último caso, o indivíduo ou grupo de indivíduos retorna ao estado de natureza, deixando de ser, portanto, protegido pelo contrato. (Outra alternativa é migrar para um outro país, cuja Constituição satisfaça suas demandas.) Não é, contudo, atribuído aos contestadores qualquer direito de impor um novo contrato sobre o restante da sociedade. Portanto, a única *revolução* possível é aquela gradualista, que passa pela alteração do contrato, e que deve ser votada sob a regra da unanimidade.

NOTAS CONCLUSIVAS

Uma vez reconstruídos os dois programas – uma breve apresentação do teorema arroviano que funda a *Social Choice* como programa de pesquisa e o projeto da *Public Choice*, expresso no *The Calculus*, – estas notas pretendem apresentar alguns pontos centrais de discordância, delineando as diferenças entre *Social Choice* e *Public Choice* a partir da reconstrução de seus fundamentos, tal como desenvolvido aqui. Primeiramente, sustenta-se serem estas duas abordagens programas de pesquisa distintos, antes que modelos pertencentes à heurística positiva de um mesmo programa. Como dito, caso fossem modelos de um mesmo programa, suas divergências localizariam-se no nível da heurística, não naquele dos pressupostos. Não é o que se conclui da presente análise. Para tornar claras essas divergências, consideremos ponto-a-ponto os dois programas.

No nível dos pressupostos axiológicos, suas teses são organizadas de modo distinto. Enquanto a abordagem arroviana entende individualismo e agregacionismo, um valor explicitamente coletivista, em um mesmo plano, Buchanan e Tullock tomam o individualismo como valor supremo de sua abordagem. Em Arrow, a impossibilidade de uma função de bem-estar social deriva-se da inconsistência implicada das cinco condições requeridas por ele para uma tal função. Individualismo e racionalidade coletiva mostram-se incompatíveis. Para Buchanan a racionalidade coletiva permanece sendo uma quimera. Ainda, para este último, tomando-se o individualismo como valor supremo, toda sua axiologia restante, como interpretado nesta tese, é constituída por regras modeladas em termos de um ordenamento jurídico.

Ou seja, nenhuma regra de nível inferior pode ser inconsistente com o individualismo. E, com efeito, o critério paretiano permite avaliar estados sociais considerando incrementos pontuais, tomados individualmente um-a-um. A unanimidade, por sua vez, é consistente com o critério de Pareto justamente por exigir que pagamentos tomem lugar, operacionalizando o princípio de compensação. A hierarquia introduz consistência ao seu sistema axiológico. Todavia, como visto, a inconsistência de um sistema axiomático, supondo suas cinco condições como axiomas, em si não o inviabiliza. Por esta razão, o programa da *Social Choice* floresce, antes que degenera, a partir de Arrow.

Com relação aos seus pressupostos ontológicos, a principal diferença, aquela que efetivamente sinaliza o que será caracterizado como a principal diferença entre os dois programas, são as teses que sustentam que as ações (os valores) individuais são

independentes (*Social Choice*) ou interdependentes (*Public Choice*). No segundo caso há todo um campo de externalidades a ser explorado, de modo que o jogo político pode ser caracterizado como um jogo cooperativo, posto ser de soma positiva. Para a *Social Choice* todas as trocas foram já implementadas, as externalidades tendo sido exauridas. Segue-se que a *Public Choice* opera primordialmente em *settings* alocativos, ao passo que a *Social Choice* trabalha com alternativas dominantes, localizadas na superfície P. Seu *setting* é mais puramente distributivo³⁵⁸.

Por conseguinte, são problemas distintos que estão sendo considerados – decisões alocativas, ainda que a distribuição possa figurar aí, no caso da *Public Choice*, ou decisões mais puramente distributivas, para a *Social Choice*, posto que é sobre o campo das alternativas dominantes que sua análise encerra-se. Talvez não por outra razão que uma das principais figuras da *Social Choice* posterior a Arrow, Sen, tenha ocupado tanto de seu tempo e esforço no trato da questão distributiva. Ryle comenta:

'É freqüente a ocorrência de discórdias entre teorias, ou, de um modo mais geral, entre linhas de pensamento que não são soluções antagônicas do mesmo problema, mas antes soluções ou pretensas soluções de diferentes problemas e que, não obstante, parecem ser inconciliáveis. O pensador que adota uma delas parece estar logicamente comprometido a rejeitar a outra, apesar de as investigações que deram origem às teorias terem, desde o início, objetivos substancialmente divergentes. Em controvérsias desse tipo, muitas vezes encontramos um mesmo pensador – muito provavelmente nós mesmos – fortemente inclinado a defender os dois lados, e ao mesmo tempo, a repudiar um deles apenas porque está decididamente propenso a apoiar o outro. Está satisfeito com as credenciais lógicas de cada um dos dois pontos de vista, e convencido de que um deles deverá ser totalmente errado se o outro estiver correto, mesmo que apenas em boa parte. A administração interna de cada um parece impecável, mas suas relações diplomáticas parecem ser mutuamente destrutivas' ([1954] 1993, p. 4).

³⁵⁸ Possivelmente seja justamente por operar prioritariamente em *settings* distributivos, que a *Social Choice* toma critérios éticos fortes para a construção de sua função de bem-estar social.

(Em minha própria interpretação, e Sen ([1987] 1999) parece ter se dado conta desta perspectiva, é que a linha de pesquisa da *Social Choice* não pode escapar da ética, justamente em função do *setting* distributivo para o qual se aplica. Daí a necessidade de incorporar a ética à economia.)

Por trabalharem em *settings* de decisão diversos, as soluções requeridas por ambos os programas também diferem. Em Arrow, uma solução é um único ponto de ótimo, *i.e.*, um equilíbrio único é admitido, mas em Buchanan múltiplos pontos de equilíbrio são aceitos. Ou seja, para este último, qualquer estado social localizado na superfície paretiana é uma solução para o jogo político. Mas, mais do que isso, para a *Public Choice*, é(são) a(s) garantia(s) das condições que possibilitam que a trajetória tenda para uma posição de equilíbrio que é(são) buscada(s). Por esta razão, sua análise é um cálculo logístico: o processo de tomada de decisão, e não apenas o resultado desta, é que deve ser analisado. A introdução do processo na análise do jogo político, por sua vez, implica em uma consideração de custos. E é exatamente sobre a metodologia de custos que a *Public Choice* constrói sua diferença.

Assim sendo, enquanto a *Social Choice* disponibiliza condições *a priori*, os julgamentos de valor, ou critérios éticos fortes, como afirma Buchanan sobre esta escola, para avaliar posições de equilíbrio, de forma que sua análise pode ser assumida como uma análise de estática comparativa, a *Public Choice* formula uma metodologia de custos para avaliar processos, incorporando a dinâmica à sua análise. E à dinâmica é atribuído um nome na *Public Choice*. Ela chama-se *mercado de votos*, um mecanismo que possibilita operar sobre *settings* alocativos explorando e internalizando externalidades. Em outras palavras, o mercado de voto funciona como um sistema de incentivos para internalizar externalidades envolvidas em ações individuais supostas interdependentes, estas expressas em termos de custos externos.

A *Social Choice*, de outro modo, busca por um maximante em um *setting* mais puramente distributivo. Externalidades não mais subsistem e as ações, ou os valores individuais são supostos independentes. Começa em desvantagem porque comparações interpessoais de utilidade foram já abandonadas, comparações estas que seriam fundamentais no *setting* o qual pretende operar. E, o que é ainda anterior, o principal problema de Arrow é querer tratar questões distributivas com um aparato agregacionista herdado do utilitarismo³⁵⁹. Mas o utilitarismo não se propõe a fazer quaisquer asserções sobre distribuição. A este respeito, cito Murphy e Nagel:

³⁵⁹ Uma tentativa de dizer que utilitarismo não implica necessariamente em distribuição desigual deriva da noção de utilidade marginal decrescente. Esta perspectiva é comentada por Barry:

But if we make one quite weak assumption, that cake has diminishing marginal utility, then we can derive the conclusion that an equal distribution is more likely to maximize the total sum of

‘o utilitarismo clássico se distingue das outras teorias da justiça por duas características patentes e controversas: a aceitação da agregação e a indiferença à distribuição. Por agregação entende-se a somatória dos benefícios e malefícios presentes nas vidas de diversos indivíduos de modo a chegar-se a um total em vista da avaliação utilitarista dos resultados.(...) Por indiferença à distribuição entende-se que o utilitarismo hierarquiza os resultados unicamente pela diferença entre o total de benefícios e o total de custos, sem dar preferência a uma distribuição mais homogênea dos custos e benefícios entre os indivíduos’ ([2002] 2005, p.71).

Muitas são suas impossibilidades, desde sua axiologia até seu instrumental. Não obstante, como afirmado supra, a inconsistência em si não é um impedimento – sabendo-se administrá-la, como é feito por algumas lógicas, ela permite resultados positivos. Por esta razão, sustenta-se aqui, em coro com Sen, que a *Social Choice* é um programa progressivo com Arrow, bastando identificar as condições de seu problema e o que se requer para dar conta dele. O problema no caso é a impossibilidade de se alcançar uma regra estável, dadas as cinco condições. (Ou melhor, a instabilidade da regra, a função de bem-estar social, não permite auferir um único estado de equilíbrio.) A solução requer administrar a inconsistência no sentido de garantir as condições que possibilitem a estabilidade da regra, no caso, que um único ponto de equilíbrio possa ser alcançado. É esta a sua tarefa, e nesse percalço, conta com a colaboração das teorias espaciais de voto, que igualmente, podem ser incorporadas a *Social Choice*, uma vez que perseguem o mesmo objetivo. Em ambos os casos, pretende-se impor restrições ou sobre as preferências individuais, ou sobre a forma como elas são comparadas. (Algumas soluções institucionalistas têm sido buscadas no intuito de lograr a estabilidade da regra, em especial, aquela de Shepsle.)

Ainda, além de sua filiação distinta, utilitarismo para a *Social Choice* e contratualismo para a *Public Choice*, que indica sua diferença primordial de fundamentos, na epistemologia ambos os programas igualmente divergem. Um dos focos de diferença são seus modelos de explicação, funcionalista para o primeiro programa e individualista no último. Modelos funcionalistas são aqueles que procuram por um único ponto de equilíbrio, ao passo que o individualismo não assume esse requerimento. Por conseguinte, a despeito de ter sido imputado, na introdução, o individualismo a *Social*

happiness than any other. (...) So, in the absence of individualized information, the best we can do

Choice, seu individualismo é derogado em função de seu objetivo maior, auferir a estabilidade da regra e um único ponto de equilíbrio. No que tange à sua origem utilitarista, a *Social Choice* adota primordialmente seu instrumental de agregação (*sum-ranking*). A *Public Choice* inova no contratualismo – para Buchanan, esta teoria permite distinguir dois níveis no jogo político: (i) o nível constitucional, identificado ao *setting* alocativo; (ii) o nível operacional, dentro do qual as políticas públicas programáticas são decididas, e que são caracterizadas em termos mais puramente distributivos, ainda que externalidades permaneçam e, por esta razão, o mercado de votos seja instituído como recurso para internalizá-las.

Ainda, em função da distinção entre esses dois níveis é que a unanimidade é chamada a operar na urdidura da Constituição – por ser este o nível propriamente alocacional, o jogo político é tomado ser de soma positiva, de modo que a emergência da cooperação por meio do contrato, forjado sob unanimidade, torna-se, efetivamente, uma possibilidade teórica. A Constituição, por sua vez, é definida como um conjunto de regras de tomada de decisão coletivas especificadas para cada atividade transferida para o setor público. Em função da análise logística empreendida por Buchanan e Tullock, custos da decisão, os custos procedurais, são introduzidos na análise. A classe das regras majoritárias é justificada para o nível operacional, sendo esta escolha consistente com a sua principal propriedade – operar em jogos de soma zero. Mueller (2003), de fato, distingue unanimidade e maioria em função dessa operação em *settings* diversos – unanimidade para jogos alocativos, de soma positiva, e maiorias para jogos distributivos, de soma zero.

A maioria é analisada em ambos os programas, mas cada um deles acessa propriedades diversas desta regra, em função do enquadre dentro do qual trabalha. Na *Social Choice*, a principal propriedade imputada à maioria é sua instabilidade (ciclicidade), uma vez que esta não satisfaz a condição da racionalidade coletiva. Para a *Public Choice*, outrossim, a instabilidade é assumida, mas ela não é, de modo algum uma propriedade que a deprecie. Ao contrário, sua instabilidade garante que a tirania da maioria não se instaure no processo político, sendo a possibilidade de que quaisquer coalizões tomem lugar absolutamente consoante ao caráter imbuído na democracia, qual seja, a alternância de poder. Por outro lado, na análise do desempenho da maioria, uma outra propriedade, esta assumida como efetivamente negativa por Buchanan, emerge – sua

capacidade para engendrar desperdício social no setor público sobredimensionando o Estado para além dos limites que ele racionalmente deveria ser chamado a atuar.

Ao considerar esses dois programas, muitos temas diversos poderiam ser abordados. A ênfase nesta tese são as regras de decisão coletiva, em especial a unanimidade e a maioria. Tomemos, então, com mais vagar as análises dos dois programas relativos à regra da maioria. Como asserido supra, focando nessa regra, a maioria, cada um dos programas procura resolver um problema diverso engendrado pela regra, problema este colocado em primeiro plano. Arrow, centra-se na questão da estabilidade da maioria, *i.e.*, na decisividade desta regra (Arrow, especificamente, está preocupado com a instabilidade de uma função de bem-estar social geral, a maioria sendo apenas uma destas possibilidades, aquela de interesse aqui.) Segundo Baharad e Nitzan (2002),

‘we define majority decisiveness in terms of the ability of the majority-group members to impose the selection of their common most preferred alternative’
(2002, p. 748).

Ou seja, a decisividade da maioria consiste na sua capacidade para refletir a preferência desta maioria, evitando, *v.g.*, cair na ciclicidade que a regra, não raro, incorre. Ainda, segundo Baharad e Nitzan (2002) a decisividade da maioria está relacionada à tirania da maioria, embora esses dois termos não signifiquem a mesma coisa, sendo o segundo termo claramente negativo, enquanto o primeiro não o seja necessariamente. Isso porque por tirania da maioria entendemos o poder que lhe é imputado sob uma tal regra para explorar a minoria, enquanto a decisividade não implica necessariamente nessa exploração e na aprovação de legislações discriminatórias. De todo modo, a decisividade tende a produzi-la.

Buchanan e Tullock, todavia, estão preocupados justamente com esta última, a tirania da maioria, buscando por recursos que visem estrangê-la. Duas são as estratégias por eles adotadas. A primeira consiste em fazer uso da instabilidade da regra, e, admitindo um mercado direto (pagamentos laterais) ou indireto (*logrolling*) de votos, permitir a negociação entre membros da maioria e grupos minoritários, no sentido destes últimos disporem da possibilidade de comprar o apoio dos primeiros para questões nas quais sua preferência é intensa, quer dizer, questões que tendem a prejudicá-los em demasia. Desta forma, intensidade das preferências passa a ser admitida como variável relevante do jogo político, diferente do que adeptos da doutrina majoritária tem requerido – o achatamento das preferências. Assim, a instabilidade da regra figura como pré-requisito que evitaria a exploração de minorias por parte da maioria.

Uma segunda estratégia é dispor, ainda no nível constitucional, de regras que constriam a maioria a operar dentro de certas restrições, principalmente no que tange a questões distributivas. Não obstante, essa abordagem, freqüentemente adotada pelos adeptos da democracia constitucional, em oposição aos democratas majoritários, fere o axioma da neutralidade, proibindo certas alternativas de contarem na decisão como alternativas disponíveis. (Ou seja, essas alternativas são tornadas indisponíveis *a priori* por meio de restrições constitucionais.)

Considerando ser a primeira estratégia o principal recurso disponibilizado da parte dos teóricos de Virgínia para evitar a tirania da maioria, então, é possível concluir que enquanto a ciclicidade é um problema para Arrow, ela é parte da solução em Buchanan e Tullock, não sendo outra a razão pela qual esses dois teóricos, assumem-na como uma implicação positiva da regra da maioria. Adota-se, portanto, uma perspectiva de equilíbrio instável, melhor dito, é a instabilidade que garante o equilíbrio das forças no regime democrático. Em outros termos, tendo ambos os programas de pesquisa, *Social Choice* e *Public Choice*, acessado uma mesma propriedade da regra da maioria, sua decisividade, cada um deles a interpreta de modo distinto, em concordância com seu aparato teórico.

Por outro lado, como afirmado supra, a *Public Choice*, de sua análise do desempenho da maioria, implica um outro aspecto negativo da regra, que não a instabilidade. Trata-se de sua capacidade para produzir desperdício social. Em razão desta, é que adota como estratégia para tornar os resultados da maioria mais próximos aqueles que seriam gerados sob unanimidade, sem incorrer, todavia, nos mesmos custos de processo, os custos da decisão, que esta última implica. A estratégia é o mercado de votos cuja função é internalizar essa externalidade engendrada da regra da maioria, o que é admitido graças à sua instabilidade. Por diagnosticar, cada um dos programas, *Social Choice* e *Public Choice*, um problema diverso da regra, as estratégias e as características de uma solução para esses problemas, divergem em cada uma das abordagens. Assim, o que Arrow toma como problema, Buchanan e Tullock sustentam como parte da solução.

Sobre a análise das regras de decisão coletiva, enquanto a *Social Choice* postula um conjunto de condições e demonstra dedutivamente que nenhuma candidata a uma função de bem-estar social é capaz de satisfazê-la, a *Public Choice* avalia o desempenho médio dessas regras, considerando um *continuum* de decisões e uma análise focada em custos, a bem dizer, em duas funções de custos, uma relativa ao processo e outra ao

resultado da decisão. Dessa diferença de análise, é possível concluir que o último programa seleciona regras de decisão coletiva de uma perspectiva contingente – uma regra é mais apropriada a uma atividade em função de seu desempenho médio considerando sua capacidade de minimizar custos, que é um compromisso ou *trade-off* entre custos de processo e de resultado. Na *Social Choice*, de outra via, pretende-se, por meio da análise ali empreendida, auferir uma única regra de decisão coletiva, reconhecida como único ponto de ótimo em termos de sua capacidade de satisfazer as condições dela requerida. Mas uma tal regra não tem sido alcançada. Permanece sendo a restrição sobre valores individuais sua principal estratégia para lograr a estabilidade.

Desta análise, por conseguinte, são identificados e reconstruídos dois programas de pesquisa – *Social Choice* e *Public Choice*. Esses programas divergem tanto em seu núcleo teórico, no âmbito de seus pressupostos, quanto de sua heurística positiva, quer dizer, de seus instrumentos e estratégias de solução de problemas. Não obstante, não podem ser identificados como programas concorrentes, na linha kuhiana, posto que operam sobre diferentes *settings* de decisão coletiva – a abordagem arroviiana dirigida para problemas mais puramente distributivos, ao passo que o programa buchano-tulloockiano volta-se para questões políticas alocativas em sua maior extensão.

GLOSSÁRIO

Agenda – em uma decisão coletiva envolvendo um *setting* em que inexitem alternativas dominantes, a seleção delas depende muito menos das preferências sustentadas pelos indivíduos, mas, em maior extensão, da ordem com que elas são comparadas. Nesses *settings*, aquele que domina a agenda, *i.e.*, que determina a ordem das comparações entre as alternativas tem o poder para manipular a decisão e definir o resultado.

Alternativa dominada – alternativa dominada é aquela que tem seu desempenho mal distribuído em cada dimensão, se considerado um *setting* de escolha multidimensional. Nesse caso, ela se sai bem com relação às suas concorrentes em algumas dimensões, mas pior em outras. Nas decisões coletivas, é aquela alternativa que não é melhor para todos os indivíduos, de modo que com relação ao *status quo* alguns indivíduos ficam em uma posição melhor, e outros pior.

Alternativa dominante – alternativas dominantes estão presentes em *settings* alocacionais. Na política uma alternativa dominante é mais comumente designada *um ganhador de Condorcet*. Se uma decisão individual está sendo tomada, uma alternativa dominante é aquela que bate as demais em cada uma das dimensões em que elas são avaliadas. Em um *setting* de escolha coletiva, uma decisão dominante é aquela superior a todas as demais *para cada um dos indivíduos*.

Campo de Barganha – assumindo um *setting* puramente distributivo, quer dizer, envolvendo uma quantidade fixa de bens, o campo de barganha envolve todo o campo de trocas que podem ser implementada entre as partes no sentido de aumentar seus níveis de satisfação, até que todas as externalidades positivas tenham sido internalizadas, alcançando assim, uma posição de *locus de contrato*.

Ciclicidade – indecidibilidade ou instabilidade de uma regra de decisão coletiva, de modo que não permite gerar uma decisão conclusiva por um único ponto de ótimo. Pode ser interpretada como a violação do axioma da transitividade (paradoxo do voto).

Coletivismo – tese afirmada para o nível da axiologia. Sustenta valores supra-individuais, como o bem comum/ interesse-público.

Completo – quando dado duas alternativas elas sempre podem ser comparadas. Nesse caso, ou $x P y$ [x é preferido a y] ou $x I y$ [x é indiferente a y].

Condição de Pico Único – se as alternativas podem ser representadas em um espaço unidimensional e se assume-se que os indivíduos preferem as alternativas mais próximas de sua primeira opção do que as mais distantes dessa, então a preferência

coletiva é de pico único, *i.e.*, é possível determinar um único ponto de ótimo/ equilíbrio. (Ou seja, é assumido existir uma alternativa dominante.)

Core – conjunto de soluções obtidas em um jogo, considerando a teoria dos jogos.

Crítério de Pareto Fraco – unanimidade (aquele usado por Arrow e Buchanan). Se, dado dois estados sociais x e y , todos os indivíduos permanecem na mesma posição tanto em x quanto em y , e ao menos um indivíduo tem sua posição melhorada em y , então y é preferido a x .

Custos Externos – externalidades, geralmente externalidades negativas, resultantes da ação individual interdependente ou da ação coletiva.

Custos de Oportunidade – custo envolvido na alocação alternativa de recursos. Se dentre elas uma figurar como mais eficiente, o custo de se investir em outra alternativa é o excedente que poderia ter sido obtido se se tivesse investido na primeira.

Custos de Decisão – custos angariados no processo para a obtenção de acordo nas decisões envolvendo mais de um indivíduo.

Decisividade da Regra – capacidade da regra de ser decidível quanto a uma alternativa dado qualquer conjunto de alternativas.

Eficiência – capacidade de maximizar utilidade ou bem-estar.

Estado Ótimo-de-Pareto – estado social no qual não é possível melhorar a posição de um indivíduo sem piorar a de outro.

Externalidade – engendrada em dois casos: (i) da ação individual, sendo as conseqüências assumidas como sub-produtos da ação de um indivíduo e que recaem sobre outros indivíduos; (ii) da ação coletiva, nesse caso, são conseqüências obtidas de uma regra de decisão coletiva que recaem sobre os indivíduos. Externalidades podem ser: (i) positivas, quando essas conseqüências geram benefícios para outros indivíduos; (ii) negativas, quando incorrem em custos recaindo sobre os indivíduos.

Funcionalismo – modelo de explicação no qual o fato é deduzido de sua função, esta última figurando em seu *explanans*. Explicações funcionalistas estão preocupadas em determinar um único estado de equilíbrio.

Ganhador de Condorcet – v. alternativa dominante.

Holismo – tese afirmada para o nível ontológico que sustenta que agentes supra-individuais, sociedade, instituições, Estado, etc, possuem existência real para além dos indivíduos, *i.e.*, o agente supra-individual não pode ser reduzido a um agregado de indivíduos.

Individualismo – tese que pode ser sustentada tanto para o nível da ontologia quanto da axiologia. No primeiro caso, afirma ter existência real somente os indivíduos, destituindo todo agente supra-individual de existência real, sendo assumido apenas como um artifício, *i.e.*, como nada mais que um agregado de indivíduos interagentes. Para o nível da axiologia, significa sustentar uma moral individualista, na qual o indivíduo é o único valor objetivo, e para além dele, todo valor é subjetivo, quer dizer, o indivíduo é a fonte última de valor sendo o único dotado de fins.

Individualismo Institucional – modelo de explicação segundo o qual figuram em seu *explanans* ações individuais e instituições.

Individualismo Metodológico – modelo de explicação segundo o qual um macrofenômeno deve ser explicado a partir das ações dos indivíduos. Um outro modelo de explicação é o dedutivo-nomológico propugnado por Hempel, segundo o qual os fatos devem ser subsumidos a leis mais condições iniciais.

Jogo de Soma Constante – v. jogo de soma zero.

Jogo de Soma Negativa – jogo no qual desperdício social é produzido: $B < C$.

Jogo de Soma Positiva – jogo no qual um excedente é obtido: $B > C$.

Jogo de Soma Zero – jogo no qual o *payoff* total é mantido fixo: $B = C$.

Locus de Contrato – uma vez empreendidas no campo de barganha as trocas que permitam internalizar todas as externalidades positivas, é a posição na qual nenhuma troca adicional permite aumentar o nível de satisfação de qualquer uma das partes a não ser às custas da diminuição do nível de satisfação da outra. É uma posição localizada na superfície paretiana dado o campo de barganha.

Logrolling – assumindo-se que o voto é um recurso escasso que dispõe de valor econômico, ele passa a ser mercantilizável. Uma das formas de criar um mercado para o voto, no caso um mercado imperfeito, é a troca de apoio em diferentes questões, *i.e.*, a troca de voto considerando um *continuum* de decisões (*logrolling*). Trata-se de um mecanismo que permite expressar diferentes intensidades de preferência dos indivíduos face a diferentes questões.

Movimento ótimo-de-Pareto – quando a passagem de uma alternativa (estado social) para outra permite, pelo menos, melhorar a posição de um indivíduo sem que nenhum indivíduo tenha sua posição piorada com relação ao *status quo*. Nenhum movimento na superfície de otimalidade paretiana pode ser ele mesmo um movimento ótimo-de-Pareto, pois ali não há como melhorar a posição de um indivíduo sem piorar a de outro.

Nosy Preference – definição introduzida por Sen (1970a) que se refere às preferências do indivíduo com relação ao comportamento de outro. Ex. algumas pessoas na sociedade preferem que outras não cometam abortos de fetos anencefálicos por causa de suas próprias crenças religiosas. São as preferências interdependentes.

Pagamentos Laterais – supondo ter o voto valor econômico, sua mercantilização torna-se viável. A instituição de um mercado perfeito para o voto implica em poder trocar votos por moeda. Também aqui a variação na intensidade de preferência dos indivíduos diante de diferentes questões pode ser expressa.

Paradoxo do Voto – se dado três indivíduos, a, b e c, e, pelo menos três alternativas, x, y e z, se o indivíduo a sustenta como preferência $x P y$ e $y P z$, o indivíduo b, $y P z$ e $z P x$, e o indivíduo c a preferência $z P x$ e $x P y$, temos que $x P y$ para uma maioria (dois indivíduos, a e c), $y P z$ para outra maioria (outros dois indivíduos, a e b), mas $z P x$ para uma terceira maioria (indivíduos b e c). Nesse caso, a preferência da maioria implica em ciclicidade, posto que $x P y$ e $y P z$ e $z P x$.

Pork-barrell – projetos requeridos por legisladores cujo conteúdo tende a promover benefícios na região de seu colégio eleitoral mas que geram mais custos que benefícios ($B > C$) considerando que seu financiamento é imputado a todos os contribuintes, e não apenas aos seus beneficiários. Assim sendo, em termos de custo-benefício são ineficientes. Por outro lado, o legislador tem incentivo para promovê-los visando sua reeleição.

Racionalidade Coletiva – condição de avaliação para uma função de bem-estar social. Considera a maximização agregada de bem-estar.

Racionalidade Procedural – compromisso entre processo e produto no sentido de minimizar custos.

Racionalidade Substantiva – maximização do resultado.

Regime – sistema hierarquizado de regras contendo princípio, norma, regras de decisão coletiva e processos de tomada de decisão.

Setting alocativo – aquele no qual, dada uma posição inicial (*status quo*), uma nova posição obtida de uma decisão coletiva gera excedente. Trata-se de um jogo de soma positiva.

Setting distributivo – assumindo-se dois estados, um prévio à decisão (*status quo*) e outro posterior à ela, varia-se a distribuição do *payoff* entre os indivíduos em cada um dos estados, mas mantendo fixo o valor do *payoff*. Neste caso, temos um jogo de soma zero ou soma constante.

Série F – conjunto de soluções estáveis geradas por uma regra de decisão coletiva.

Teorema da (Im)possibilidade Geral de Arrow – generalização do paradoxo do voto para toda classe de decisões coletivas. O teorema indica que não existe função de bem-estar social para a tomada de decisão coletiva que satisfaça as cinco condições propostas por Arrow relativas ao individualismo e à racionalidade coletiva, indicando que esses dois valores são inconsistentes entre si.

Teorema do *Median Voter* – se é satisfeita a condição de pico único, o eleitor de centro tende a definir o resultado da eleição, considerando um espaço unidimensional em que as alternativas estão representadas, *viz.*, o espectro esquerda-direita.

Teorias Espaciais do Voto – conjunto de teorias que trabalha com a linguagem da geometria que pretende definir restrições às preferências individuais no intuito de garantir que, por meio de regras de voto, comumente a maioria simples, um único ponto de ótimo/ equilíbrio seja auferido. (Quer dizer, nesse caso existe uma alternativa dominante.) Sua origem é a condição de pico único formulada por Black.

Tirania da Maioria – exploração que a maioria permite impor às minorias por meio da operação de regras majoritárias.

Transitividade – dado três alternativas, se a alternativa x é preferida a y, e esta a z, então, segue-se com necessidade, que x é preferido a z. Declarado formalmente:

$$(x P y) \ \& \ (y P z) \ \rightarrow \ (x P z).$$

Ou, para a relação binária de indiferença:

$$(x I y) \ \& \ (y I z) \ \rightarrow \ (x I z).$$

Utilidade – qualquer coisa de valor para o indivíduo e que requer ser maximizada.

Utilitarismo – comumente adotado como teoria axiológica na economia e pautada em três princípios, conforme Sen ([1987] 1999): (i) *welfarismo*; (ii) ranqueamento pela soma; (iii) consequencialismo.

BIBLIOGRAFIA

AGASSI, J. (1960). Methodological Individualism. In.: *The British Journal of Sociology*, vol. 11, september, 1960, p. 244-270.

_____. (1975). Institutional Individualism. In.: *The British Journal of Sociology*, vol. 26, june, 1975, p. 144-155.

AKERMAN, J. (1952). Valeur Économique, Valeur Politique, Valeur Sociale. In.: *Économie Appliquée*, vol. V, october-december, 1952, p. 659-671. Paris, Presses Universitaires de France.

ARROW, K.J. ([1951] 1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven and London, Yale University Press.

_____. (1986). Rationality of Self and Others in an Economic System. In.: *Rational Choice: The Contrast Between Economic and Psychology*. R.M. Hogarth e M.W. Reder (eds.) Chicago, The University of Chicago Press.

_____. (1998). The External Costs of Voting Rules: a note on Guttman, Buchanan, and Tullock. In.: *European Journal of Political Economy*, vol. 14, issue 2, May 1998, p. 219-222.

BAHARAD, E. & NITZAN, S. (2002). Ameliorationg Majority Decisiveness through Expression of Preference Intensity. In.: *American Political Science Review*, vol. 96, n° 4, december 2002, p. 745-754.

BARRY, B. (1965). *Political Argument*. London, Routledge and Kegan Paul.

_____. (1992). Welfare Economic's and the Liberal Tradition. In.: *The Moral Dimensions of Public Policy Choice*. J. M. Gillroy e M. Wade (eds.). Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

_____. (1986). Lady Chatterley's Lover and Doctor Fischer's Bomb Party: liberalism, Pareto optimality, and the problem of objectionable preferences. In.: *Foundations of Social Choice Theory*. J. Elster e A. Hylland (eds.). Cambridge, Cambridge University Press.

BENTHAM, J. (2000). *O Panóptico*. Belo Horizonte, Autêntica.

BERGSON, A. (1938). A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. In.: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, February, p. 310-334.

BINMORE, K. (1994). *Playing Fair: Game Theory and the Social Contract I*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- _____. (1998). A Utilitarian Theory of Political Legitimacy. In.: *Economics, Values, and Organization*. A. Bem-Ner e L. Putterman (eds.). Cambridge, Cambridge University Press.
- BLACK, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BLANCHARD, O. ([2003] 2004). *Macroeconomia 3ª Edição*. São Paulo, Prentice-Hall.
- BLAUG, M. ([1980] 1999). *A Metodologia da Economia, ou, Como os Economistas Explicam*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- BOBBIO, N. ([1982] 1999). *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- BOUCHER, D. E KELLY, P. (1994). *The Social Contract and its Critics: an overview*. In.: *The Social Contract from Hobbes to Rawls*. London, Routledge.
- BOUDON, R. (1987). *The Individualistic Tradition in Sociology*. In.: *The Micro-Macro Link*. J.C. Alexander, B. Giesen, R. Münch, R.J. Smelser. Berkeley, University of California Press.
- BRAYBROOKE, D. & LINDBLOM, C.E. ([1963] 1972). *Uma Estratégia de Decisão Social: escolha de políticas alternativas como processo social*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BRETON, P. ([1996] 2003). *A Argumentação na Comunicação*. Bauru, SP, Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).
- BROWN, A. ([1986] 1990). *Modern Political Philosophy: Theories of the Just Society*. Harmondsworth, Penguin Books.
- BUCHANAN, J.M. (1954). *Social Choice, Democracy, and Free Markets*. In.: *The Journal of Political Economy*, vol. 62, issue 2, april-1954, p. 114-123.
- _____. (1972). *Toward Analysis of Closed Behavioral Systems*. In.: *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. James M. Buchanan e R.D. Tollison (eds.). Ann Arbor, University of Michigan Press.
- _____. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (1979). *What should economists do?* Indianapolis, Liberty Press.
- _____. (1984). *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. In.: *The Theory of Public Choice-II*. J.M. Buchanan e R.D. Tollison (eds.). Ann Arbor, The University of Michigan Press.

_____. (1987a). The Constitution of Economic Policy. In.: *The American Economic Review*, vol. 77, nº 3, p. 243-250.

_____. (1987b). Economics: between predictive science and moral philosophy. Texas A & M University Press.

_____. (1991). The Economics and The Ethics of Constitutional Order. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

_____. (1998). Majoritarian Logic. In.: *Public Choice*, 97, p. 13-21.

_____. (2003). Public Choice: The Origins and Development of a Research Program. www.gmu.edu/jbc/pubchoic/

BUCHANAN, J.M. & BRENNAN, G. (1985). The Reason of Rules: Constitutional Political Economy. Cambridge, New York, Cambridge University Press.

BUCHANAN, J.M. & CONGLETON, R.D. (1988). Politics By Principle, Not Interest: towards nondiscriminatory democracy. Cambridge, Cambridge University Press.

BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. ([1962] 1971). The Calculus of Consent: Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

CHIAPPIN, J.R.N. (1996). Racionalidade, Decisão, Solução de Problemas e o Programa Racionalista. In.: *Ciência & Filosofia*, nº 5, p. 155-219.

COPI, I.M. & COHEN, C. ([1994] 2002). Introduction to Logic. New Jersey, Prentice-Hall.

DAHL, R. A. ([1956] 1989). Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

DAHL, R. A. & LINDBLOM, C.E. (1953). Politics, Economics and Welfare. New York, Harper.

DOWNS, A. ([1957] 1999). Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

_____. (1961). In Defense of Majority Voting. In.: *The Journal of Political Economy*, vol. LXIX, nº 2, p. 192-199.

DUVERGER, M. ([1951] 1996). Los Partidos Políticos. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

ELSTER, J. (1983). Explaining Technical Change. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1985). Making Sense of Marx. Cambridge, Cambridge University Press.

- ENELLOW, J.M. (1997). Cycling and Majority rule. In.: *Perspectives on public choice: a handbook*. D.C. Mueller (ed.). Cambridge, Cambridge University Press.
- FERRELL, W.R. (1985). Combining Individual Judgments. In.: G. Wright (ed.). *Behavioral Decision Making*. New York, Plenum Press.
- FROHLICH, N. & OPPENHEIMER, J.A. ([1978] 1982). *Economia Política Moderna*. Brasilia, UNB.
- GAERTNER, W. (2001). *Domain Conditions in Social Choice Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GIAMBIAGI, F. REIS, J.G. & URANI, A. (2004). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- GUTTMAN, J.M. (1998). Unanimity and Majority Rule: The Calculus of Consent reconsidered. *European Journal of Political Economy*, vol. 14, issue 2, may 1998, p. 219-222.
- HANSJÜRGENS, B. (2000). The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. *Public Choice*, 103, p. 95-116.
- HARDIN, R. (2001). The Normative Core of Rational Choice Theory. In.: U.Mäki (ed.). *The Economic World View: studies in ontology of economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HARSANYI, J. (1977). *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1982). Morality and the Theory of Rational Behaviour. In.: *Utilitarianism and Beyond*. A. Sen & B. Williams (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- HEAP, S.H., HOLLIS, M., LYONS, B., SUGDEN, R. & WEALE, A. (1992). *The Theory of Choice: A Critical Guide*. Oxford, Blackwell Publishers.
- HEMPEL, C.G. ([1966] 1981). *Filosofia da Ciência Natural*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- HOBBS, T. ([1651] 2000). *Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo, Ícone.
- HOOVER, K.D. (2001). Is macroeconomics for real? In.: U. Mäki (ed.). *The Economic World View: studies in ontology of economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JOHNSON, M.D. (1984). Consumer Choice Strategies for Comparing Noncomparable Alternatives. *Journal of Consumer Research*, vol. 11, p. 741-753.

- _____. (1988). Comparability and Hierarchical Processing in Multialternative Choice. *Journal of Consumer Research*, vol. 15, p. 303-314.
- JOHNSON, S. ([2001] 2003). *Emergência: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- KAHNEMAN, D. (2000). Experienced Utility and Objective Happiness: a Moment-Base Approach. In.: D. Kahneman e A. Tversky (eds.). *Choices, Values, and Frames*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 673-692.
- KANT, I. (1986). *Idéia de uma História Universal de um ponto de vista Cosmopolita*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- KASSOUF, S. (1970). *Normative Decision Making*. New Jersey, Prentice-Hall.
- KELLER, J.S. (1978). *Arrow impossibility theorems*. Nova York, Academic Press.
- KELSEN, H. (1998). *Teoria Pura do Direito*. São Paulo, Martins Fontes.
- KEMP, M. & ASIMAKOPULOS, A. (1952). A Note on “Social Welfare Functions” and Cardinal Utility. In.: *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 18, nº 2, p. 195-200.
- KENDALL, W. & CAREY, G.M. (1968). The Intensity Problem and Democratic Theory. In.: *American Political Science Review*, 62, p. 5-24.
- KOLM, S-G. ([1996] 2000). *Teorias Modernas da Justiça*. São Paulo, Martins Fontes.
- KOOPMANS, T.C. (1957). *Three Essays on The State of Economic Science*. New York, McGRAW-HILL.
- KRASNER, S. D. (1983). *International Regimes*. Ithaca, London, Cornell University Press.
- KREPS, D.M. (1990). *Game Theory and Economic Modelling*. Oxford, UK, Clarendon.
- KUHN, T. (1975). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- LAKATOS, I. (1979). O Falseamento e a Metodologia dos Programas de Pesquisa Científica. In: I. Lakatos e A. Musgrave (orgs). *A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento*. São Paulo, Editora Cultrix/EDUSP, p. 109-243.
- LIJPHART, A. ([1984] 1989). *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa, Gradiva.
- LINDBLOM, C. E. (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey, Englewood Cliffs-Prentice Hall.

- LUCE, R. D. & RAIFFA, H. ([1957] 1989). *Games and Decisions*. New York, John Wiley and Sons.
- MÄKI, U. (2001). Economic Ontology: what? why? how? In.: *The Economic World View: studies in ontology of economics*. U. Mäki (ed.). Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, S. & REQUENA, A. (1986). *Dinamica de Sistemas: 1. Simulación por ordenador*. Madrid, Alianza Editorial.
- MAY, K.O. (1952). A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision. In.: *Econometrica*, vol. 20, nº 4, october 1952, p. 680-684.
- MILL, J.S. ([1859] 1975). *On liberty*. New York, Norton.
- MUELLER, D.C. (1997). *Perspective on Public Choice: a handbook*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MUELLER, D. C. (2003). Majority Rule – Normative properties. In.: *Public Choice III*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MUNGER, M. (2005). Democracy is a Means, Not an End. www.econlib.org/library/Columns/y2005/Mungerdemocracy.html
- NG, Y-K. (1971). The possibility of a Paretian liberal: impossibility theorems and cardinal utility. In.: *Journal of Political Economy*, vol. 79.
- NOZICK, R. ([1974] 1991). *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- OLSON, M. ([1965] 1999). *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- ORDESHOOK, P.C. (1986). *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PAYNE, J.W., BETTMAN, J.R. & JOHNSON, E.J. (1993). *The Adaptative Decision Maker*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PINHEIRO, A. C. (2004). Por que o Brasil cresce pouco? In.: Giambiagi, F., J.G. Reis e A. Urani (org.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- PLOTT, C.R. (1967). A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule. In.: *American Economic Review*, 57, p. 787-806.
- POPPER, K.R. ([1945] 1966). *The Open Society and Its Enemies*. Routledge & Kegan Paul.
- RAE, D.W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. ed. rev., New Haven, Yale University Press.

- _____. (1975). The Limits of Consensual Decision. *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1270-1294.
- _____. (1969). Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice. In.: *American Political Science Review*, vol. LXIII, nº 1, março 1969, p. 40-56.
- RAE, D.W. & TAYLOR, M. (1969). Some Ambiguities in the Concept of Intensity. In.: *Polity* 1.p. 298-308.
- RAWLS, J. (1971). A Theory of Justice. Cambridge, Harvard University Press.
- RIKER, W.H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. In.: *The American Political Science Review*, vol. 74, nº 2, june 1980, p. 432-446.
- _____. ([1982] 1988). Liberalism Against Populism: a confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. Illinois, Waveland Press.
- RYLE, G. (1993). Dilemas. São Paulo, Martins Fontes.
- ROBBINS, (1938). Interpersonal Comparisons of Utility: A Comment. In.: *Economic Journal*, 48, 192, p. 635-641.
- ROUSSEAU, J.-J. ([1762] 1999). O Contrato Social. São Paulo, Martins Fontes.
- SAARI, D.G. (2001). Decision and Elections: Explaining the Unexpected. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANT'ANNA, A.S. (2003). O que é um axioma. Barueri, SP, Manole.
- SANTILLÁN, J.F.F. (1992). Locke Y Kant: Ensayos de filosofía política. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. ([1976] 1982). Partidos e Sistemas Partidários. Rio de Janeiro, Zahar/Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- _____. ([1987] 1994). A Teoria da Democracia Revisitada. Volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo, Editora Ática S.A.
- _____. (1996). Engenharia Constitucional: como mudam as constituições. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- SATTERTHWAITE, M.A. (1975). Strategy-proofness and Arrow's conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions. In.: *Journal of Economic Theory*, vol. 10.
- SCHELLING, T.C. (1978). Micromotives and Macrobehavior. New York, W.W. Norton.

- SEN, A.K. (1970a). The Impossibility of a Paretian Liberal. In.: *Journal of Political Economy*, 78, january-february 1970, p. 152-157.
- _____. (1970b). *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco, Holden-Day.
- _____. ([1982] 1997). *Choice, Welfare and Measurement*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- _____. ([1987] 1999). *Sobre Ética e Economia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. (1999). The Possibility of Social Choice. *The American Economic Review*, vol. 89, nº 3, p. 349-378.
- SEN, A.K. & WILLIAMS, B. ([1982] 1991). *Utilitarianism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHEPSLE, K.A. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. In.: *American Journal of Political Science*, 23, p. 27-59.
- SHEPSLE, K.A. (1997). *Analysing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, Norton & Company.
- SIMON, H. (1976). From Substantive to Procedural Rationality. In.: S.J. Latsis (ed.). *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOBEL, R.S. & HOLCOMBE, R.G. (2001). The unanimous voting rule is not the political equivalent to market exchange. In.: *Public Choice*, 106, p. 233-42.
- SUROWIECKI, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*. New York, Doubleday.
- TAVARES, J.A.G. (1992). A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In.: Hélió Trindade (org.), *Reforma Eleitoral e Representação Política: Brasil anos 90*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 205-228.
- TOCQUEVILLE, A. (1951). De l'omnipotence de la majorité aus Etats-Unis, et de ses effets. In.: *De la Démocratie en Amérique*, vº 1., cap. 7. Paris, ed. da Gallimard.
- TULLOCK, G. (1959). Problems of Majority Voting. In.: *Journal of Political Economy*, LXVII, p. 571-9.
- _____. (1967). The General Irrelevance of the General Impossibility Theorem. In.: *Quarterly Journal of Economics*. 81, p. 256-70.
- TVERSKY, A. & KAHNEMAN, D. ([1986] 1987). Rational Choices and the Framing of Decisions. In.: R.M. Hogarth e M. W. Reder (eds.). *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*. Chicago, The University Chicago Press, p. 67-94.

- UDEHN, L. (1995). *The Limits of Public Choice: A sociological critique of the economic theory of politics*. London, Routledge.
- _____. (2002). The Changing Face of Methodological Individualism. *Annu. Rev. Sociol.* 28, p. 479-507.
- von MISES, L. (1949). *Human Action*. London, William Hodge.
- VOIGT, S. (1997). Positive Constitutional Economics: A survey. In.: *Public Choice*, 90, p. 11-53.
- WROMEN, J. (1995). Functional Explanation. In.: *Economic Evolution an Enquiry into the Foundations of the New Institutional Economics*. London, New York, Routledge.
- WAGNER, R.E. (1988). The Calculus of Consent: A Wicksellian retrospect. In.: *Public Choice*, 56, p. 153-166.
- WEBER, M. (1962). *Basic Concepts of Sociology*. New York, Citadel Press.
- WICKSELL, K. ([1896] 1967). A New Principle of Just Taxation. In.: R.A. Musgrave e A.T. Peacock (eds.). *Classics in the theory of public finance*. New York, St. Martin's Press, p. 72-118.