

EAMONN BUTLER



ESCOLHA PÚBLICA



iea
Institute of
Economic Affairs

First published by the Institute of Economic Affairs, London in 2012.

O AUTOR

Eamonn Butler é o diretor do Adam Smith Institute, um instituto de políticas públicas de ponta. Ele é formado em economia, filosofia e psicologia, obtendo seu PhD pela universidade de St. Andrews em 1978. Durante a década de 70, ele trabalhou para o congresso americano e ensinou filosofia no Hillsdale College, Michigan, antes de voltar para o Reino Unido e ajudar a fundar o Adam Smith Institute.

Eamonn é autor de livros sobre economistas como Milton Friedman, F. A. Hayek e Ludwig von Mises, e uma introdução à Escola Austríaca de economia. Para o IEA, ele tem escrito introduções acerca de Adam Smith e Ludwig von Mises. Ele é co-autor da história do controle de salários e preços, e de uma série de livros sobre QI. Sua mais recente publicação popular, *The Best Book on the Market*, *The Rotten State of Britain* e *The Alternative Manifesto*, tem atraído atenção considerável, e ele é um contribuinte frequente para a mídia impressa e eletrônica.

RECONHECIMENTOS

Obrigado a John Meadowcroft e Charles K. Rowley pela ajuda no começo, e a Madsen Pirie, Sally Thompson e Rachel Moran pelos seus comentários atenciosos no rascunho do livro.

Agradecimento especial aos tradutores **Matheus Pacini**, **Juliano Torres**, **Robson da Silva**, **Eric Lima**, **Bruno Parga**, **Lucas Nutels**, **Denise Cabral**, **Valdenor Júnior** e **Daniel Mascarenhas**, aos revisores **Adriel Santos Santana**, **Matheus Pacini**, **Juliano Torres**, **Ivanildo Terceiro** e **Alcemir Santos**, e aos revisores gerais **Juliano Torres** e **Débora Góis**, que tornaram possível a tradução deste livro para o português.

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRITÂNICA

Na última semana, o primeiro ministro britânico fez dois discursos importantes, expressando a opinião de que é dever do governo identificar e corrigir as falhas de mercado. Existem muitas críticas importantes a essa abordagem para o governo. A crítica austríaca argumenta, que o mercado é um processo de competição, e se a competição perfeita não existe, nós não podemos saber o resultado que emergiria se ela existisse. Portanto o governo não pode corrigir as falhas de mercado; ele pode meramente remover as barreiras para o processo competitivo que ele mesmo cria. Onde as falhas de mercado são percebidas emergindo como externalidades, pode ser também argumentado, que você precisa de um mercado para descobrir o valor dessas externalidades às pessoas afetadas. Governos não podem facilmente chutar esse valor.

Talvez a crítica mais fácil de entender conceitualmente, entretanto, venha da escola de Escolha Pública. Em um nível, a economia da Escolha Pública simplesmente nos pede para fazer as mesmas suposições acerca do comportamento humano na esfera política, como fazemos quando nós analisamos os mercados. Por exemplo, monopólios não levariam a problemas identificados nos livros-texto, se donos auto interessados não tentassem maximizar lucros; emissões de dióxido de carbono não nos assustaria muito se os consumidores não tentassem maximizar seu consumo para dados níveis de renda; falências bancárias não nos assustariam se bancos não respondessem a garantias governamentais por meio do aumento dos riscos que eles tomam. Em outras palavras, se auto interessados não operam no mercado, as chamadas falhas de mercados não emergiriam para os tipos de problemas que nosso primeiro ministro e outros identificam - pensam que isso pode gerar outros problemas.

Mas se o auto interesse cria certos resultados nos mercados nos quais alguns acreditam causar problemas que os políticos devem tentar consertar, nós devemos assumir que essas mesmas forças de auto interesse existam dentro dos sistemas políticos, que tentar corrigir as falhas de mercado? Tão breve isso é apreciado, repentinamente é um divisor de água no debate sobre a intervenção governamental apropriada. – nós não podemos mais assumir que o governo onisciente e benevolente pode melhorar um resultado de mercado. Decisões governamentais irão elas mesmas serem afetadas por auto interesse dos políticos, eleitores, burocratas, reguladores, etc. Quando você viu eleitores em uma região demonstrarem apoio

ao fechamento de um hospital para que os serviços de saúde em outra área pudessem ser melhorados?

Este auto interesse operando no sistema político levará a “falha governamental”, na qual pode ser bem mais séria do que as “falhas de mercado”, devido ao poder coercitivo que o governo tem e porque o governo não é sujeito ao processo de competição diretamente. É possível, em uma democracia representativa, para o auto interesse de um número muito pequeno, liderar as decisões sendo tomadas que poderiam ser em detrimento ao interesse da maioria. Poderia certamente ser argumentado, por exemplo, que membros escoceses do parlamento do Reino Unido e membros do parlamento no entorno do aeroporto de Heathrow tem exercido um enorme poder nos anos recentes devido ao seu papel primordial em determinar como a maioria parlamentar é definida.

Economistas da Escolha Pública trilharam um longo caminho desde meu predecessor, Arthur Seldon, me introduziu o que ele então chamava a “economia da política” para o Reino Unido. Há muitos departamentos de universidades que se especializaram nessa área como publicações acadêmicas. Enquanto essas publicações inovadoras por Tullock, Buchanan e outros foram muito importantes para mudar a opinião pública (influenciando, por exemplo, os criadores da série de televisão “Yes, Minister” e “Yes, Prime Minister”), ela é agora importante para o IEA publicar uma atualização da disciplina que seja acessível para o grande público.

Essa excelente introdução de Eamonn Butler é ideal para estudantes, professores e formadores de opinião. É também útil para aqueles políticos e reguladores que tem a humildade de desejar explorar os limites da ação governamental. Esta introdução explora as implicações potenciais para a política governamental da aplicação do auto interesse dentro do sistema político; ela discute como sistemas políticos poderiam ser desenhados para que pudesse ser criado um balanço adequado da ação governamental e seus limitadores; e ela examina como os tomadores de decisão governamentais podem ser limitados a aquelas áreas onde a ação coletiva é desejável.

É vital que essas questões sejam melhor entendidas para que nós tenhamos mais humildade nos sistemas políticos e governamentais que são melhor planejados. Os argumentos são relevantes, por exemplo, para o debate acerca da devolução da Escócia assim como o debate das transferências de recursos à Escócia na situação atual. Eles também são altamente relevantes para o debate sobre a governança da União Europeia. É esperado que

esta introdução promova um amplo entendimento da natureza dos processos que ocorrem dentro do governo e que, por sua vez, torna-se menos provável que nós tenhamos governos que veem falhas de mercado em todo lugar e com falta de senso de proporção acerca da habilidade do governo de corrigi-las.

A introdução de Eamonn Butler sobre Escolha Pública é uma excelente contribuição para explicar este assunto cada vez mais complexo para uma ampla audiência, na qual, o IEA está encantado em publicar.

Philip Booth

SUMÁRIO

A Escolha Pública aplica os métodos da economia na teoria e prática dos políticos e governos. Esta abordagem, nos tem dado ideias importantes sobre a natureza da tomada de decisão democrática.

Da mesma forma que o auto interesse motiva as escolhas privadas das pessoas no setor privado, ele também afeta suas decisões comunais. As pessoas também economizam enquanto eleitores, grupos de lobby, políticos e funcionários públicos, com o objetivo de maximizar o resultado que eles pessoalmente desejam, pelo mínimo esforço. Consequentemente as ferramentas bem desenvolvidas da economia – como lucros e perdas, preço e eficiência – podem ser utilizadas para analisar políticas também.

Tomada de decisão coletiva é necessária em algumas áreas. Entretanto, o fato de que o mercado pode falhar em prover adequadamente em tais áreas não necessariamente significa que o governo pode fazer as coisas melhor. Há falha de governo também. Tomadores de decisões políticas não são desapaixonados buscando o “interesse público”, mas podem envolver uma luta entre diferentes pessoas e grupos de interesse.

Não há um único “interesse público” de qualquer forma. Nós vivemos um mundo de valores plurais: pessoas diferentes tem valores e interesses diferentes. A competição entre interesses é inevitável. Isso torna vital o estudo de como tais interesses e demandas competitivas são resolvidos no processo político.

O auto interesse de partidos políticos se resume em ganhar os votos que eles precisam para ganhar o poder e posições. Eles talvez busquem o “eleitor mediano” – a posição no centro, onde eleitores se amontoam. Burocratas também terão seus próprios interesses, nos quais incluem maximizar seus orçamentos.

Nesta luta entre interesses, pequenos grupos com interesses focados e afiados tem mais influência na tomada de decisão do que grandes grupos com preocupações mais difusas, como consumidores e pagadores de impostos. A influência de grupos de interesse podem ter aumentado porque eleitores são racionalmente ignorantes no debate político, sabendo que seu único voto dificilmente fará a diferença, e que os efeitos futuros de qualquer política são imprevisíveis.

Devido aos benefícios enormes que podem ser obtidos no processo político, é racional para o interesse do grupo gastar grandes somas em lobby para privilégios especiais – uma atividade conhecida como rentismo.

Grupos de interesse podem aumentar seu efeito ainda por meio da troca de favores – concordando em trocar votos e apoiar as iniciativas prediletas dos outros. Estes fatores fazem grupos de interesse de minorias particularmente poderosos nas democracias representativas, como as legislaturas.

Na democracia direta, utilizando mecanismos como o referendo, a regra do voto majoritário é comumente adotada permitindo que somente 51 por cento da população explore os outros 49 por cento – como na velha piada que “democracia são dois lobos e uma ovelha decidindo quem será o jantar”. Nas democracias representativas, porções muito menores do eleitorado podem ter influência indevida.

Devido ao problema de minorias serem exploradas – ou minorias explorando majorias – muitos teóricos da Escolha Pública argumentam que o processo decisório político necessita ser limitado por regras constitucionais.

O QUE É ESCOLHA PÚBLICA?

Escolha pública é frequentemente indicada como uma escola do pensamento econômico. Na verdade, é mais próxima de uma vertente da ciência política. Ela não tenta explicar como a economia funciona. Ao invés disso, a Escolha Pública usa os métodos e ferramentas da economia para explorar como a política e o governo funcionam. É uma abordagem que produz alguns insights surpreendentes, e levanta questionamentos estimulantes – tais como, quão eficiente, efetivo e realmente legítimo o processo político realmente é.

Por que usar a economia?

Pode parecer estranho utilizar a economia para analisar a política e o governo. Para a maioria das pessoas, a economia diz respeito somente ao dinheiro, ao mercado, economia empresarial e ao lucro privado. Supostamente, é o governo que se preocupa com o benefício da coletividade, de forma não-financeira, por fins não-lucrativos. Mas a economia não tem a ver somente com o dinheiro. A palavra em si origina-se do grego oikonomia, significando “a administração do lar” – onde o objetivo é a satisfação familiar, em vez do lucro financeiro e onde muitos fatores distintos, de cunho humano tanto quanto financeiro, tem de ser equilibrados.

Todo o dia nós fazemos escolhas similares. Valerá a vista panorâmica de uma montanha todo o esforço de escalá-la? Quanto tempo nós deveríamos gastar procurando o cartão de aniversário perfeito para um amigo?

Nenhum valor está em jogo, no entanto, essas são ainda decisões econômicas no sentido amplo da palavra. Elas nos envolvem ponderando quanto tempo ou esforço nós pensamos que vale a pena gastar para alcançar nossos objetivos, e escolhendo entre diferentes possibilidades. A Economia trata, na verdade, de como escolhemos gastar quaisquer recursos disponíveis (por exemplo, nosso tempo ou esforço) na tentativa de obter outras coisas que nós valorizamos mais – não se restringe a escolhas financeiras.

Os economistas desenvolveram algumas ferramentas simples, porém muito úteis para essa tarefa. Elas incluem conceitos como o custo de oportunidade – o valor que você coloca em qualquer coisa que tenha de sacrificar (i.e. tempo ou esforço) de maneira a atingir algum fim; e o benefício – o valor do que você ganha (i.e. o cartão de aniversário perfeito ou uma bela

vista). Da mesma forma, a diferença entre o valor que você estipulou ao que você perderá e ao que ganhará é o seu lucro – contudo, se você não consegue achar o cartão desejado, ou a vista desapontou, ela pode, da mesma forma, tornar-se seu prejuízo. E os economistas dizem que quando as pessoas fazem escolhas, elas conscientemente procuram trocar coisas que valorizam menos por coisas que valorizam mais: em outras palavras, elas são racionais e movidas pelo interesse próprio.

Aplicando a econômica à política

Escolha Pública trata da aplicação desses simples conceitos econômicos ao estudo de como as escolhas coletivas são feitas – aplicando-as a coisas como o projeto e funções das constituições, os mecanismos das eleições, partidos políticos, grupos de interesse, lobby, burocracia, parlamentos, comitês e outras partes do sistema governamental. As decisões políticas, coletivas, tais como aumentar os impostos sobre a propriedade para construir uma nova estrada, são tão econômicas como qualquer outra: elas também envolvem uma escolha entre custos e benefícios, não somente de cunho financeiro, mas, de maneira mais ampla, entre o que tem de ser sacrificado e o que é ganho como resultado. Contudo, existe uma distorção. Quando alguém faz uma escolha econômica, eles pessoalmente vivenciam ambos os custos (a saber, de tempo ou esforço) e os benefícios (por exemplo, a vista ou o cartão perfeito)¹. Nas escolhas públicas, em contraste, as pessoas que se beneficiam (os que utilizam a estrada) não são sempre os mesmos que pagam o preço (os proprietários).

Além disso, no mercado, ambos os lados de uma transação devem estar de acordo – se o comprador ou o vendedor não estão contentes, eles podem simplesmente desistir do negócio. Na política, pelo contrário, a minoria não pode dizer não: eles são forçados a aceitar a decisão da maioria, e tolerar o sacrifício imposto pela maioria.

Infelizmente, isso torna perfeitamente possível para uma maioria, por interesse próprio, explorar uma minoria, votando por benefícios públicos que impõem encargos financeiros ou de outra natureza sobre o resto da população. Os usuários de estradas podem desejar uma

¹ Existem, é claro, custos e benefícios “externos” ou “sociais” de tais ações econômicas. Mas esses tendem a ser uma pequena fração dos custos e benefícios totais da maioria das transações. Onde eles são consideráveis, o governo frequentemente procura intervir. Contudo, como ficará claro em seguida, um tema importante dos economistas da Escolha Pública é que tais ações governamentais também têm custos e benefícios externos.

nova rodovia, por exemplo, a qual passará por cima de jardins, ou aumentará os impostos, de outras pessoas que podem nunca vir a usar ou se beneficiar dela. O que torna tão importante estudar como as decisões governamentais são feitas é o fato que o governo pode usar a coerção para forçar as minorias a concordar com a decisão majoritária. Isto dá poder à maioria, a qual pode muito bem exercê-lo de forma responsável – mas que pode, também, votar por benefícios próprios e custos repassados aos outros.

Por meio do uso da teoria econômica para explorar como as decisões governamentais são feitas, a Teoria da Escolha Pública pode nos ajudar a entender esse processo, a identificar os problemas tais como, o interesse próprio de grupos particulares e a exploração potencial de minorias coagidas, e propor maneiras de limitar tais deficiências. Em reconhecimento a essa relevante função, o economista norte-americano James M. Buchanan recebeu em 1986, o prêmio Nobel de Ciências Econômicas pelo seu trabalho que explica a natureza da exploração nos sistemas eleitorais, o interesse próprio de políticos e burocratas, o poder dos grupos de interesse, e a função potencial que as restrições constitucionais poderiam ter em limitar os efeitos malignos sobre as decisões públicas.

O desafio da Escolha Pública ao pensamento ortodoxo

Economistas do bem estar do pós-guerra, esforçaram-se bastante para mensurar os custos e benefícios de propostas políticas, tais como, novas estradas ou aeroportos, e para identificar como “a previdência social” – e o “bem-estar” da comunidade como um todo – poderia ser aumentado ou maximizado pelas escolhas certas. Eles acreditam que com este trabalho informariam e melhorariam o processo de decisão pública.

Entretanto, uma suposição tácita e central dessa abordagem, foi que tais decisões políticas seriam feitas de modo lógico e racional, por funcionários iluminados e imparciais, procurando atender ao interesse público. O que por sua vez, iriam torná-las amplamente superiores às escolhas do mercado, estas, guiadas pelo interesse próprio e o lucro privado.

A Escolha Pública destruiu essa suposição. Ela aceitou que as decisões coletivas são necessárias para algumas questões que inevitavelmente requerem ação comunitária. No entanto, mostrou como o processo de tomada daquelas decisões fica aquém do ideal assumido pelos economistas intervencionistas. Como os estudiosos da Escolha Pública apontam, as pessoas que tomam decisões públicas são, na verdade, tão movidas pelo

interesse próprio como quaisquer outras. Elas são, acima de tudo, as mesmas pessoas: indivíduos não se tornam anjos tão logo consigam um trabalho no setor público. A Escolha Pública não necessariamente argumenta que todas as ações com vistas a influenciar as políticas governamentais, são de interesse próprio, mas sim, que nós não deveríamos supor que as pessoas comportam-se diferentemente no mercado por mercadorias e serviços do que como elas se comportam quando influenciam as decisões governamentais. É prudente assumir que o interesse próprio pode motivar as pessoas.

Claro, ser movido pelo interesse próprio não implica que as pessoas são egoístas. Elas podem ter profundo zelo por outras pessoas e podem sim querer ajudar seus amigos, família e comunidade, ao invés de somente beneficiarem a si mesmos. Mas a questão é qualquer que seja o objetivo que queiram alcançar – de enriquecimento pessoal até harmonia comunitária – é razoável assumir que eles tentaram agir de forma deliberada e efetiva de maneira a aumentá-lo. Como os economistas dizem, eles são “maximizadores” racionais.

Houve um grande choque entre os pensadores ortodoxos quando Buchanan, com seu coautor Gordon Tullock, aplicou essa perspectiva “econômica” dos seres humanos sistematicamente sobre as instituições do governo – sugerindo que todos os legisladores, funcionários oficiais e eleitores usam o processo político para solidificar seus interesses particulares, da mesma forma que o fazem no mercado. Ainda mais chocante foi sua conclusão que as decisões políticas, longe de serem feitas de modo eficiente e desapaixonado em busca do ‘interesse público’, poderiam bem serem menos eficientes, menos racionais e mais vulneráveis à manipulação por interesses escusos do que o supostamente falível processo de mercado.

Interesses públicos ou privados?

A Escolha Pública foca em como as motivações dos indivíduos afetam o resultado do processo decisório coletivo. Ela rejeita a ideia que a política é um processo pelo qual nós descobrimos de alguma maneira, o que é verdadeiramente o “interesse público”.

Em princípio, o que pode significar “interesse público”? Se um grupo grande de pessoas quer uma nova estrada, mas outro é violentamente contrário e prefere, ao invés disso, menos impostos, enquanto um terceiro acha que o dinheiro deveria ser gasto em defesa, um quarto em hospitais e um quinto preferindo que o dinheiro seja repartido entre políticas de bem-

estar e educação; é claramente impossível traduzir essas opiniões conflitantes em uma política sensata que representa “o interesse público”. Nós vivemos em um mundo com pluralismo de valores e, no que diz respeito às decisões econômicas tomadas pelo governo, as pessoas valorizam diferentes mercadorias e serviços de forma distinta. Inevitavelmente, os interesses distintos de pessoas diferentes irão se confrontar e o acordo sobre o que constitui o “interesse público” torna-se impossível.

Esse é o problema da “ovelha e dois lobos”. Como segue aquela antiga anedota, a democracia é como a discussão de uma ovelha e dois lobos decidindo quem irá comer quem no jantar. As suas contraditórias opiniões ulteriores não podem ser reunidas dentro de uma medida de “bem-estar social” da “comunidade da ovelha e do lobo”. Os estudiosos da Escolha Pública mantem que os economistas do “bem-estar” entraram em uma fria, porque esses esqueceram que somente indivíduos têm motivações – não grupos. Os indivíduos possuem interesses, crenças e valores; um grupo não possui interesses, crenças ou valores intrínsecos – somente os oriundos dos indivíduos que compõem tal grupo. Da mesma maneira, somente indivíduos escolhem – quando eles votam nas eleições, por exemplo. Grupos, como tal, não fazem escolhas; um grupo não vai até a cabine de votação.

De acordo com a Escolha Pública, portanto, votar e legislar são processos nos quais os indivíduos podem perseguir seus próprios, - frequentemente conflitantes - interesses. Não existe nenhum objetivo comum do “interesse público” vagando por aí, o qual a votação de alguma forma descobre. Realmente, diferentes sistemas de tomada de decisões irão apresentar escolhas políticas visivelmente diferentes.

Por exemplo, sob a democracia direta, usando uma maioria simples de votos – diga-se, um plebiscito para decidir se uma nova estrada deveria ser construída – a maioria pode dominar a minoria. Se 51% dos eleitores votarem em prol da construção da nova estrada, é o que será feito, mesmo com a desaprovação dos outros 49%, não importando o grau de sua indignação. Se, ao invés disso, a decisão tem de ser unânime, então, qualquer opositor poderá vetar a proposta. E se é necessária uma maioria de dois-terços dos votos, o lobby em prol da estrada poderia ter de modificar suas propostas de maneira a chegar a um acordo com os opositores. Em outras palavras, cada sistema produz um resultado diferente: ninguém pode saudar nenhum deles como descobridor do objetivo e inquestionável

“interesse público”. Cada sistema somente reflete a multiplicidade das preferências das pessoas de maneiras distintas.

Portanto, a Escolha Pública por si só não pretende proporcionar alguma esperança ilusória de “sistema social” ou “interesse público”. Ela somente procura ser fonte de informação ao debate político, explicando as diferentes dinâmicas entre indivíduos motivados que emergem sob diferentes instituições políticas, e também destacando as consequências distintas que surgem como resultado.

O cálculo do voto

Uma conclusão prematura dessa análise é que, mesmo na melhor das hipóteses, o voto pode não refletir as verdadeiras opiniões do eleitorado. Como os estudiosos da Escolha Pública salientam, as pessoas frequentemente votam de forma tática nas eleições, ao invés de alinhadas com suas reais posições. Por exemplo, elas podem calcular que sua opção ou candidato preferencial tem pequena chance de vitória, e votar em algum que eles profundamente desprezam a fim de manter fora outro que elas realmente odeiam.

Outra conclusão é que eleitores de pequenos grupos que compartilham fortes interesses particulares podem ter um poder de voto que de longe excede o seu número. As pessoas que iriam beneficiar-se de uma nova estrada, por exemplo, têm um poderoso auto incentivo a angariar fundos e fazer campanha para o projeto. Em contraste, a grande massa dos contribuintes podem pensar que o custo do projeto será dispersado de forma mínima entre eles; dessa forma, embora sejam a maioria, eles irão ter muito menos incentivo de fazer campanha contra o projeto, ou mesmo ir votar, e seu descontentamento não irá ser, em larga medida, ouvido ou considerado.

Grupos de interesse também podem formar alianças para criar alianças majoritárias. Grupos distintos que querem novas estradas para sua área, digamos, podem se unir para formar uma ampla campanha pró-estradas que, se bem sucedida, irá beneficiar a todos. Os candidatos também podem tentar criar uma maioria eleitoral pleiteando o apoio de diferentes grupos com interesses fortes e motivadores. Isso dá às minorias uma influência particularmente poderosa em sistemas de democracia representativa, tais como, as eleições de candidatos a uma legislatura. Enquanto as majorias dominam a democracia direta, as minorias dominam a democracia representativa.

Lutando por votos

A Escolha Pública também nos fala alguma coisa sobre as motivações dos partidos políticos, políticos e oficiais. Os partidos políticos, por exemplo, têm um forte objetivo por si só – serem eleitos. A sua melhor chance, sugerem os teóricos da Escolha Pública, pode ser pela adoção de políticas que apelam à uma grande massa de votantes de centro, os que também os deixam alguma esperança de convencer eleitores do outro lado. Mas esta busca por eleitores do centro faz com que os partidos tendam a se concentrar ao centro nas eleições, deixando os outros eleitores (de direita ou de esquerda) amplamente sem representação.

E uma vez eleitos, os políticos podem bem recorrer a troca de favores para conseguir a aprovação de seus projetos na legislatura. Eles concordam em apoiar medidas que outros parlamentares apoiam fortemente em troca do apoio daqueles ao projeto de sua preferência. O negócio é simples “você vota por minhas medidas e eu votarei pelas suas”, mas o resultado é que mais leis são aprovadas em comparação ao que seria desejável.

O crescimento do governo é também promovido pelo interesse particular dos funcionários públicos. Eles procuram pela segurança e o status de um grande departamento com um respeitável orçamento, dizem muitos estudiosos da Escolha Pública, por isso que eles com frequência convencem os legisladores a expandir as regulações e leis que eles administram. Novamente, o que está faltando no processo é a voz do público que tem de pagar por essas medidas e que sofrem seus efeitos.

O poder da Escolha Pública

Os economistas da Escolha Pública estão tendo um impacto poderoso sobre a ciência política. O que levou a uma grande reflexão sobre a natureza das eleições, legislaturas, burocracia, e se o processo político pode ser de alguma forma superior ao processo de mercado. E as questões que isto levanta, especialmente a perspectiva das minorias serem exploradas por coalisões de grupos de interesses, levam alguns teóricos da Escolha Pública, a defender fortes restrições constitucionais sobre o governo e o processo político.

ESCOLHA PÚBLICA – A BIOGRAFIA

Intelectuais têm tido por muito tempo grande fé no governo. Da visão de Platão de “reis filósofos” em diante, sua principal preocupação foi meramente como eleger as pessoas corretas para compor a administração – e focá-las a fazer as coisas certas. Na Idade Moderna, os pensadores sociais tomavam como certo, que os servidores públicos iriam ser objetivos e justos, dessa forma, principalmente focados nas suas responsabilidades morais. O livro “O Príncipe”, de 1532, de autoria de Nicolau Maquiavel, foi uma exceção; contudo este foi amplamente rejeitado como uma escandalosa caricatura do real governo.

Gradualmente, entretanto, mais pensadores começaram questionar a probidade intrínseca do sistema político, e os interesses próprios daqueles que por ele são levados ao poder. Em um ensaio sobre o parlamento, o filósofo escocês David Hume denunciou o interesse próprio de pessoas ocupantes de cargos governamentais, e recomendou que para nossa própria proteção, nós deveríamos tratá-las como se fossem “cafajestes (patifes)”. E, em 1776, na obra “A Riqueza das Nações”, Adam Smith criticou fortemente a relação amigável entre os empresários e o governo, na qual os detentores da autoridade concediam monopólios a cortesãos e fabricantes selecionados.

Os precursores da moderna Escolha Pública

As questões levantadas por Hume e Smith sobre o funcionamento do processo político permanecem centrais à teoria da Escolha Pública atual; mas a origem mais direta da Escolha Pública moderna remonta ao pensamento de dois matemáticos franceses do século XVIII sobre a mecânica do voto e das eleições.

Em 1785, o Marquês de Condorcet notou o problema da circularidade (paradoxo de Condorcet). Para ilustrar essa ideia, suponha que uma comunidade use a regra da maioria para decidir entre três opções de política ou candidatos à eleição: vamos chamá-los de Pedra, Papel e Tesoura. Como no jogo moderno, é perfeitamente possível que a Pedra perdesse para o Papel em uma votação entre ambos, o Papel perderia para Tesoura, e ainda a Tesoura perderia para a Pedra. Então, qual iria ser o vencedor legítimo? Não existe uma escolha clara que supera todas as outras. A cada diferente par que fosse colocado em votação, nós iríamos oscilar de um vencedor, ao próximo, e ao próximo.

Em 1781, Jean-Charles de Borda, já tinha especulado sobre a natureza das eleições – em particular, o problema que mesmo se alguns votantes realmente preocupam-se com uma questão, eles ainda só têm direito a um voto, da mesma forma que aqueles que não se preocupam com nada. Ele propõe, ao invés disso, um sistema no qual as pessoas classificam as opções ou candidatos, e seus votos serão ponderados de acordo. Em uma eleição com três candidatos, por exemplo, os candidatos irão obter dois pontos se estiverem como primeira opção, um ponto se estiverem como segunda opção, e nenhum ponto se estiverem como terceira opção; o vencedor seria aquele que acumulasse mais pontos.

Um século passou antes que o matemático Charles Dodgson, de Oxford, mais conhecido como o autor de Alice no País das Maravilhas, Lewis Carroll, redescobrisse tais textos. Ele escreveu diversos textos sobre procedimentos eleitorais e, em 1876, propôs um complexo sistema para superar o paradoxo de Condorcet.

Outro texto-chave foi um artigo de 1896 sobre a distribuição justa dos impostos pelo economista sueco Knut Wicksell. Embora em grande parte um trabalho relativo à economia, ele mostrou o problema da Escolha Pública que uma maioria no poder poderia, se quisesse, transferir injustamente o peso da tributação à minoria. Wicksell concluiu que somente um acordo unânime poderia evitar a exploração da maioria. É uma ideia que continua a sustentar o pensamento da Escolha Pública.

Pensadores contemporâneos da Escolha Pública

Mais meio século passaria, entretanto, antes que o economista escocês Duncan Black redescobrisse as ideias de Borda e Condorcet, e as tornassem amplamente disponíveis ao mundo de língua inglesa. Os artigos de Black (de 1948) sobre os problemas eleitorais que Borda e Condorcet exploram, tornaram-no, possivelmente o fundador da moderna Escolha Pública.

A mais importante contribuição de Black à teoria da Escolha Pública é o seu famoso “teorema do eleitor mediano (intermediário)”. Esse sugere que em questões diretas – tais como quanto nós deveríamos gastar em estradas – os partidos políticos irão gravitar perto do centro das opiniões, onde a maioria dos votantes estará. Qualquer partido que se afaste do centro irá perder votos para os outros partidos. E já que os partidos políticos têm como objetivo ganhar

votos, o resultado é que os partidos irão se agrupar no centro, dando aos votantes pouca escolha.

Em 1951, o economista norte-americano (e, posteriormente, Prêmio Nobel) Kenneth Arrow deu mais uma importante contribuição com seu “teorema da impossibilidade”. A questão chave para qualquer sistema eleitoral é quão precisa as decisões do grupo que emergem dele refletem a natureza, predominância e força das preferências entre os membros do público votante.

Arrow, demonstrou que não existe realmente um prático sistema democrático que pode garantir esse resultado desejável. Alguns teóricos posteriores têm compartilhado dessa triste conclusão argumentando, por exemplo, que qualquer sistema eleitoral pode ser manipulado por pessoas votantes estrategicamente, ou pelos proponentes da agenda que decidem a ordem na qual as decisões são tomadas (um problema particular nos comitês).

Um dos estudantes de Arrow, Anthony Downs, também trabalhou na questão do eleitor intermediário (mediano), mas é mais conhecido pela sua aplicação, em 1957, da teoria da Escolha Racional aos mecanismos do mercado político. A Escolha Racional, significa uma ação que é deliberada e eficientemente feita sob medida para se alcançar os objetivos de um indivíduo. Para os partidos políticos, pensou Downs, aqueles objetivos são a renda, prestígio e o poder que é obtido por se estar no cargo – ao invés de qualquer ação política em particular. Realmente, eles iriam mudar suas políticas em busca dos votos que iriam coloca-los no governo. Os eleitores (votantes), por sua vez, iriam racionalmente escolher qual fosse o partido que os entregassem maiores benefícios.

A ideia mais famosa de Downs, contudo, é aquela da ignorância racional dos eleitores. Ele apontou que leva tempo e exige esforço dos eleitores encontrar quais políticas cada candidato apoia. Mas a chance de um voto de um particular indivíduo decidir uma eleição é microscópica. Simplesmente não vale o tempo e o esforço dos eleitores para se tornarem bem informados. Como resultado, muitas pessoas votam com base no rótulo dos partidos, ou nem mesmo votam. Tristemente, isso significa que, já que a maioria dos eleitores é apático, grupos de interesse bem informados podem exercer uma influência desproporcional nos partidos.

Buchanan e Tullock

O seu livro “The Calculus of Consent” de 1962, tornou os autores norte-americanos James Buchanan e Gordon Tullock, figuras de destaque na Escolha Pública. No livro, eles exploraram as questões levantadas pelos sistemas eleitorais de maioria simples e examinaram em profundidade o fenômeno da troca de favores. Mas sua principal contribuição foi a separação do estágio constitucional no qual as regras eleitorais são decididas dos votos subsequentes que são tomados sob tais regras. Eles insistiram que uma constituição deve requerer um acordo anônimo: de outra forma, a maioria poderia conceber um sistema pelo qual a minoria poderia ser explorada em futuras votações.

Buchanan e Tullock viram o sistema político e a evolução das constituições como um processo, pelo qual, os indivíduos buscam proteger seus próprios interesses, ao invés, de um processo no qual todo nós nos empenhamos em alcançar alguma concepção de “interesse público”. A sua abordagem desafiou a visão predominante que a intervenção governamental generalizada era necessária para aumentar o bem-estar social através da correção de casos de “falha de mercado”. O real problema, eles insistiram, era falha governamental. Problemas tais como monopólios, externalidades (o lado prejudicial oriundo da ação de outras pessoas) e o limitado ou a informação desigual (parcial) eram muito mais evidentes no governo do que nos mercados. E por causa da natureza de “o vencedor leva tudo” nas decisões públicas a oportunidade de se escapar delas era muito menor.

Escolhas e prêmios

Entre eles, Buchanan e Tullock fundaram o que é conhecido como a “Escola de Virgínia” da Escolha Pública, a qual foca na teoria constitucional e nas instituições políticas do mundo real. Existem também a “Escola de Rochester”, a qual, aplica estatística e modelos matemáticos à questão, e a “Escola de Chicago”, a qual, se concentra mais na pura teoria econômica do processo de decisão coletivo.

Quando Buchanan foi homenageado com o Prêmio Nobel em Ciências Econômicas, em 1986, pelo seu trabalho relativo à Escolha Pública, muitas pessoas questionaram o porquê de não ter sido compartilhado com Tullock. Quais seriam as razões, já que as contribuições de Tullock à Escolha Pública são muito notáveis? Ele, por exemplo, fez importantes e originais contribuições à questão do rentismo – a generalizada mas dispendiosa atividade onde grupos de interesse usam o processo político para usufruir de monopólios e privilégios.

O poder dos grupos de interesse

Em um livro de 1965, “The Logic of Collective Action”, o economista norte-americano Mancur Olson também explorou o impacto de grupos de interesse especiais no processo político. O fato de que os lobbys existem é óbvio o bastante. Mas Olson mostrou que existem muitos grandes grupos de interesse com dificuldade para organizar um lobby eficiente. Esses incluem grupos importantes como consumidores e contribuintes.

Uma razão é o problema do “carona”: se um lobby de consumidores tivesse sucesso em obter concessões de políticos, todos os consumidores iriam beneficiar-se, participando ativamente ou não da campanha. Então, por que deveria qualquer indivíduo contribuir, quando eles podem aproveitar-se do esforço dos outros? O resultado inquietante é que aqueles grupos, como os órgãos profissionais ou sindicatos, que podem de alguma forma restringir quaisquer benefícios que eles alcançam a seus próprios membros, são sobre-representados no debate público. Mas aqueles como os consumidores e contribuintes que são mais numerosos, contudo, mais difíceis de se organizar, são os sub-representados.

Em 1962, o cientista político norte-americano William H. Riker – figura de destaque da Escola de Rochester – explorou como os grupos de interesse podem formar coalisões, oferecendo apoio um ao outro para alcançar benefícios comuns no processo político. Para organizar e manter alianças é necessário muito esforço, entretanto, e Riker descobriu que “grandes coalisões” duram pouco. Ele concluiu que a melhor estratégia para grupos de interesse era congregar uma coalisão vitoriosa pequena – uma aliança de tamanho suficiente para ganhar, mas não demasiada grande para se manter unida.

Riker também adicionou a teoria dos jogos ao pensamento da Escolha Pública – a modelagem matemática de situações, como nas eleições, onde as decisões individuais dependem, em parte, das decisões tomadas pelos outros.

Burocracia e regulamentação

Outra característica inquietante do governo, é que os funcionários públicos também possuem seus próprios interesses. O economista norte-americano William A. Niskanen tentou identificar os interesses e objetivos dos burocratas em um livro publicado em 1971,

“Bureaucracy and Representative Government” (Burocracia e o Governo Representativo). Ele sugeriu que as pessoas em organismos públicos procuram maximizar os seus orçamentos – o que trazem consigo poder, status, conforto, segurança e outros benefícios. Eles levam vantagem sobre os legisladores nas negociações orçamentárias, ele pensou, pois eles sabem mais sobre as funções de seus organismos do que os legisladores, estes últimos, inevitavelmente, generalistas. E uma vez que os políticos comprometeram-se com uma determinada política, os burocratas podem aumentar a pressão no que tange à execução (aprovação) do orçamento, sabendo que os políticos não querem passar pela humilhação pública devido ao abandono do projeto. O resultado é uma burocracia maior e menos eficiente do que aquela desejada pelos eleitores.

Um artigo de 1971 escrito por George Stigler, marcou a chegada da Escola de Chicago e criticou a burocracia de outro ponto de vista. Tendo como base as teorias sobre grupos de interesse de Mancur Olson, Stigler concluiu que regulamentações iriam surgir para servir a interesses especiais, ao invés do público em geral. Os interesses concentrados de grupos profissionais, tais como os de médicos ou de companhias farmacêuticas, dão-lhes um forte incentivo a organizar e fazer lobby (tentar influenciar) junto aos políticos, quem, por sua vez, estabelecem agências regulatórias para suborná-los. Não é que as agências são capturadas por interesses especiais; o problema é que as agências são estabelecidas desde o princípio para beneficiar aqueles interesses. Stigler resumiu essa posição em seu artigo² “em geral, a regulação é conquistada pela indústria, e é planejada e operada primariamente para o seu benefício”.

Reconsiderações recentes

Tais ideias deixaram os estudiosos da Escolha Pública pessimistas sobre o processo decisório público. Parecia impossível identificar qualquer sistema que iria gerar escolhas coletivas que verdadeiramente e consistentemente refletissem a gama de preferências dos indivíduos. As pessoas iriam votar estrategicamente ao invés de mostrar suas verdadeiras preferências; os grupos de interesse iriam possuir influência indevida; grande parte do público iria ter pouco incentivo a entender os problemas ou até mesmo votar; os

² O artigo foi chamado “The Theory of economic regulation” (Tradução simples, “A Teoria da Regulação Econômica”) e foi publicado no Bell Journal of Economics and Management Science, 2: 137-46.

organizadores de campanha iriam assegurar que suas próprias preferências prevalecessem; os partidos iriam convergir para o centro ao invés de oferecer uma real escolha (opção); os lobistas iriam gastar vastas quantias de dinheiro à procura de favores dos políticos; e os burocratas iriam velar pelos projetos de suas pastas.

Contudo, outros teóricos da Escolha Pública têm sido mais otimistas. Na década de 1940 Joseph A. Schumpeter, argumentou que a competição por votos na verdade gera um resultado benéfico, como a “mão invisível” da competição no mercado. E mais recentemente, alguns como Peter Coughlin e Shmuel Nitzan apontam que quando existe uma grande variedade de questões que os partidos podem implementar por conta própria, existe uma chance bem menor do “cycling deadlock” (impasse cíclico). Outros teóricos, como Edward H. Clarke e Theodore Groves têm explorado diferentes formas nas quais os eleitores podem ser induzidos a mostrar suas reais preferências, e levar em conta o custo que as suas demandas iriam impor aos outros, ao invés de votarem egoísta e estrategicamente.

Testes práticos têm contribuído para o otimismo. Por exemplo, alguns estudiosos agora argumentam que os burocratas e seus orçamentos são, na verdade, muito melhor administrados do que Niskanen temia (pensava). E, ao invés de estarem cerceando constantemente o eleitor mediano, os partidos políticos na verdade divergem, significativamente e no longo prazo, em questões importantes tais como inflação e desemprego.

Novas abordagens

Os pioneiros da moderna teoria da Escolha Pública foram todos ingleses ou norte-americanos, e focaram no funcionamento do sistema bipartidário, de maioria simples. Mas a Escolha Pública tornou-se internacional, e agora se direciona muito mais aos sistemas multipartidários, com diversas regras partidárias, os quais prevalecem em muitos outros locais. Entre os principais tópicos na atualidade, por exemplo, estão: como coalisões multipartidárias são construídas, quão estáveis são, e porque muitos partidos preferem liderar em governos minoritários, ao invés de fazer parte de coalisões.

Além da evidência retirada de sistemas políticos reais, economistas como Vernon Smith (ganhador do Prêmio Nobel de 2002) têm conduzido experimentos práticos sobre como as pessoas – quase sempre seus estudantes – realmente fazem escolhas. Entre os insights

que surgiram estão que é possível edificar sistemas eleitorais que revelam a força das diferentes perspectivas dos eleitores e desencorajam a votação estratégica, e que o ideal de acordo unânime na Constituição, pregado por Buchanan e Tullock, é, de fato, viável. E muitos outros experimentos sugerem que enquanto as pessoas realmente “pegam carona”, como Olson acreditava, eles o fazem com frequência menor que usualmente se pensava. Realmente, muitas pessoas devotam muito mais energia à política do que seu “racional” interesse próprio iria justificar.

Com o amadurecimento da Escolha Pública, insights radicais têm dado espaço a maior riqueza de detalhes e teste dos resultados. Como vamos ter a oportunidade de ver em uma seção posterior, a teoria e a experimentação recente têm posto em dúvida algumas suposições dos primeiros estudiosos da Escolha Pública, ou tem obrigado a uma substancial revisão e refinamento destas.

Outra tendência é que o uso da matemática está crescendo, embora alguns estudiosos ainda mantem que o foco deveria ser a explicação da política e do governo do mundo real, e não no refinamento de modelos abstrusos. A Escolha Pública tem um impacto cada vez mais profundo sobre a ciência política, cujos praticantes estão paulatinamente mais inclinados a usar a abordagem do “ator racional”.

Em 1965, Buchanan e Tullock fundaram a Sociedade da Escolha Pública para a troca de ideias entre os estudiosos trabalhando nesse novo campo de pesquisa. Uma medida do crescimento da Escolha Pública é que os encontros anuais da sociedade agora atraem centenas de participantes, e que sociedades similares têm sido estabelecidas na Europa e no Extremo Oriente. Dos seus vacilantes conceitos iniciais, a Escolha Públicas tem agora se tornado um campo de discussão vivaz.

QUEM PRECISA DO GOVERNO?

Alguns projetos não podem ser realizados por uma pessoa, isoladamente. Não há problema se podemos recrutar outras para compartilhar o trabalho e as despesas – e os benefícios também, de forma que todos pensem que vale a pena. Uma família da cidade, por exemplo, pode não ser capaz de comprar e manter uma casa de férias na praia. Contudo, se eles puderem dividir os custos com outras pessoas, uma família voluntariando-se para decorar a casa, outra mobiliá-la, outra para manter a grama e o jardim em bom estado, e outra para abastecida com mantimentos, então se torna um projeto viável que todos poderão tirar proveito.

O problema aparece com os “bens públicos” – onde outras pessoas podem dividir os benefícios, mesmo se elas dão nenhuma contribuição ao esforço – porque não existe nenhum incentivo a contribuir, quando elas podem aproveitar gratuitamente os frutos do trabalho de outrem.

Exemplos de bens públicos citados por David Hume foram a dragagem dos portos e os exércitos. Todos se beneficiam de um fomento ao comércio ou de maior segurança; mas porque deveria alguém voluntariar-se a pagar pela dragagem, ou se alistar para o exército, quando eles obteriam o mesmo benefício se nada fizessem? Outro exemplo, citado dessa vez por Gordon Tullock, da outrora notória névoa londrina. Era óbvio que tal poluição poderia ser extinta pelas pessoas tão logo trocassem por combustível de não combustão; mas o combustível que não produzia fumaça era muito mais caro. Então, quem iria pagar o custo extra, sabendo que sua própria contribuição para o resultado geral iria ser pequena – e que mesmo se um número suficiente de pessoas trocasse e gerasse alguma, mesmo que ínfima melhora, os que mantivessem o sistema antigo (poluidor) poderiam simplesmente “pegar carona” no sacrifício pessoal dos que trocassem?

O resultado do problema do “bem público” é que projetos potencialmente benéficos – tais como a melhoria da segurança, ou a limpeza do ar – nunca ocorrem, ou são feitos de modo inadequado. Alguns bens que são identificados como bens públicos são, com frequência, posteriormente, não sendo mais considerados de tal forma – por exemplo, a dragagem do porto poderia ser financiada por taxas portuárias cobradas dos barcos que usam o local para suas operações. Mas ainda existem muitos casos práticos e teóricos de bens públicos, e nós podemos tranquilamente utilizar o governo para fazer coisas que consideramos importantes,

as quais o mercado não oferece ou oferece de maneira precária. Nós votamos, decidimos por meio da ação coletiva, e então forçamos todo mundo a seguir o que foi decidido – banindo o seu uso de gases poluentes, por exemplo, ou os tributamos para financiar o setor de defesa ou obras públicas.

É por isso que estudiosos da Escolha Pública como Buchanan e Tullock tratam o estado não como algo “orgânico”, algo que somente cresce, com vida e propósitos próprios. Ao invés disso, eles veem o governo como simplesmente um meio pelo qual indivíduos racionais e com interesses próprios unem-se para promover seus interesses pessoais por meio da ação coletiva.

Os custos do processo decisório

A questão, então, é a seguinte: quais deveriam ser as regras para a tomada dessas decisões coletivas? Em particular, qual deveria ser o tamanho da maioria para justificar a atitude de forçar todo mundo a participar do projeto coletivo?

Poderia parecer que o ideal seria a unanimidade – de forma que ninguém tem que ser forçado a participar, porém todo mundo voluntariamente concorda em contribuir para o benefício mútuo. Contudo, nas grandes sociedades atuais, conseguir que milhões de pessoas concordem envolveria um grande esforço, e poderia provar-se impossível. Além disso, se a unanimidade é requerida, qual indivíduo seria capaz de vetar uma proposta – e então pegar carona se os outros seguissem adiante por conta própria e provessessem o “bem público” em debate.

Porém qualquer coisa menos que a unanimidade também tem seu lado negativo. A votação por maioria qualificada permite que a maioria aprove projetos designados para seus próprios benefícios, os quais todo o mundo é então forçado a aceitar e pagar. Realmente, tal exploração é muito comum. Taxas compulsórias (obrigatórias) são impostas para financiar projetos governamentais, atividades ou subsídios que as minorias podem ressentir-se a pagar ou mesmo desaprovar categoricamente. A maioria frequentemente vai mais longe, impondo seus próprios valores sobre a minoria, processando-os por “crimes” inocentes, produtos de um estilo de vida, tais como o uso de drogas, e de outro modo, infringindo suas liberdades básicas.

Quanto maior for a maioria que escolhermos, mais difícil é para se chegar a um acordo, mas não menor o risco das minorias serem exploradas – ou, como Buchanan e Tullock iriam colocar, maiores os custos do processo decisório e menores os custos externos. Da mesma forma, quanto menor for a maioria que escolhermos, mais fácil será para se chegar num acordo, mas maior será o risco de exploração.

Encontrando o equilíbrio

Idealmente, nós vamos encontrar alguma regra da maioria onde o total dos custos do processo decisório e os custos externos são minimizados – uma pequena maioria suficiente para viabilizar um acordo, mas grande o bastante para tornar a exploração difícil.

Naturalmente, a regra de processo decisório que nós normalmente confiamos, e a qual prevalece em grande parte dos sistemas políticos ao redor do mundo, é o voto majoritário simples – as decisões são tomadas de acordo com o que foi votado por mais de 50% do público. Mas os estudiosos da Escolha Pública acreditam que a escolha de uma regra de votação é de suma importância – precisamente porque as decisões governamentais apoiam-se na coerção: a minoria – que poderia ser pouco menos da metade da população – é forçada a pagar por aquilo que a maioria quer fazer, e tem de aguentar os efeitos da decisão da maioria, não importando o quanto se oponha a ela. Então existe um trade-off: sim, nós queremos que o processo decisório coletivo seja fácil; contudo, nós deveríamos também desejar a minimização do uso da força sobre os dissidentes que podem não se beneficiar do projeto sendo demandado pela maioria.

A melhor regra então, pode não ser a regra da maioria simples que prevalece em muitos dos sistemas políticos mundiais. Apesar de ser muito comum, não existe nada de mágico em relação à votação por maioria, conforme Buchanan e Tullock. Eles salientam que muitos outros possíveis arranjos existem, inclusive de maiorias qualificadas, tais como a regra dos dois terços.

De fato, nós poderíamos tranquilamente empregar uma variedade de distintas regras de votação, dependendo da matéria em questão. Quando o risco de ser explorado é baixo, por exemplo, as pessoas podem concordar em estar sujeitos à regra da maioria simples; mas onde o risco é alto, eles podem insistir por maiorias mais amplas. Quanto maior os custos externos, em outras palavras, mais inclusivo deveria ser a regra de votação.

Precisamente por isso é que Wicksell apoiava decisões unânimes em questões como a tributação (taxação); e é por isso que Buchanan e Tullock argumentam que as constituições, as quais definem as regras futuras de votação, devem ser adotadas unânimes.

Falência Governamental

Antes de ascensão da Escolha Pública, a maioria dos economistas supunha que a ação governamental poderia (e deveria) ser usada para corrigir problemas oriundos das “falhas de mercado”, tais como a pouca oferta de bens públicos. No entanto, os estudiosos da Escolha Pública levantaram sérias dúvidas sobre a sabedoria dessa conclusão. A existência da “falha de mercado” não significa, necessariamente, que a ação governamental seja melhor. A Escolha Pública recorda-nos que existem falhas governamentais também.

Por exemplo, nenhum sistema de votação verdadeiramente reflete as diferentes forças de opinião de todos os indivíduos envolvidos. Os governos não podem provavelmente conhecer as preferências de todos os seus eleitores, de forma que dificilmente podem afirmar conhecer o que estaria no “interesse público”. Sistemas de votação distintos irão propor diferentes respostas. Enquanto isso, os sistemas majoritários expõem a minoria à exploração, e são sobrecarregados pela desperdiçadora atividade do rentismo (tradução livre: procura de rendas econômicas) feita por grupos de interesses especiais.

O Mercado pode ser incapaz de entregar certas coisas, mas a ação governamental – assolada como é por todos esses problemas – não é necessariamente uma forma ideal de entregá-los, tampouco. Realmente, os problemas que a intervenção governamental cria podem ser ainda mais nocivos do que aqueles que ela pretende corrigir.

Os estudiosos da Escolha Pública, então, aceitam que pode existir a necessidade da ação governamental. Contudo, eles dizem que nós precisamos ser realistas sobre a forma como o governo funciona. Nós precisamos verificar as regras de votação e quão longe nós estamos preparados a forçar as pessoas a cumprir com quaisquer ações que são decididas. E nós precisamos pensar se a ação governamental, com todas as suas falhas, é, na verdade, a forma correta de tentar fazer as coisas importantes que o mercado não realiza adequadamente. Só porque existem algumas coisas importantes que o mercado não realiza, não se depreende que maior intervenção governamental é a resposta correta.

A indivisibilidade dos bens públicos

Também existe o problema que os bens públicos são tudo ou nada, como notado acima no caso da dragagem do porto. Deveríamos dragar o porto? Deveríamos ter um exército? Deveríamos banir combustíveis fósseis? A resposta tem de ser sim ou não: não existe meio termo, e aqueles que fazem parte da minoria são forçados a aceitar a decisão sim/não coletiva. Os bens de mercado, em contraste, são diversos: aqueles que querem sapatos pretos, azuis, marrons ou vermelhos tem acesso a todos ao mesmo tempo, em qualquer estilo e quantidade que escolherem, sem ter de forçar todo o mundo a concordar com suas preferências. Se nós pudermos achar uma forma de prover certos tipos de bens públicos através da ação coletiva voluntária, nós poderemos nos aproximar do tipo de diversidade que vemos no mercado de bens privados.

Ademais, as eleições, forma pela qual expressamos nossas preferências sobre qual o tipo de ação coletiva deveria prevalecer, ocorrem somente de tempos em tempos. Esse fato se contrasta muito desfavoravelmente com o mercado, onde nós estamos constantemente escolhendo o que queremos, expressando nossas preferências individuais por meio do que compramos, a toda hora do dia.

No mercado, além disso, nós podemos adquirir ou não qualquer produto em particular de um vasto e diverso leque de opções. Nós podemos comprar pêssegos e damascos sem sermos forçados a comprar carne bovina e bacon ao mesmo tempo, e ainda bem que é assim, especialmente, se você é vegetariano. Nas eleições, todavia, nós não escolhemos projetos individuais, mas votamos em uma cesta de políticas que podem conter questões tão diversas como imigração, escolhas, saúde, bem-estar, gastos públicos, taxaçaõ (tributaçaõ) e prisões. Nós podemos gostar de uma parte do pacote, mas odiar a outra; infelizmente, nós não podemos escolher.

Pressão expansionista

Apesar de todas essas lacunas, ainda existem pressões constantes para expandir a atividade governamental. No debate público, por exemplo, as vozes dos grupos com interesses bem focalizados – tais como do setor de defesa e dos sindicalistas – abafam a da

grande massa dos votantes, cujos interesses são muito menos específicos. Os grupos de interesse efetivamente dedicados têm um incentivo poderoso a se organizar, aumentar seus fundos e fazer campanhas por políticos que irão especificamente beneficiá-los. Em contraste, o público em geral com interesses difusos, tem pouca motivação a investir esforço no debate público.

Outra razão pela qual a atividade governamental tende a expandir é que a maioria pode passar o custo de suas decisões não somente para a minoria, mas, para gerações ainda não nascidas. Muitas atividades públicas não são pagas através dos tributos daqueles que se beneficiam delas, sendo financiadas por meio da dívida pública – o qual será herdado pelas futuras gerações. Então as pessoas podem votar em seu próprio favor benefícios tais como maiores aposentadorias (pensões) ou melhores estradas hoje, e ainda transferir os custos para os contribuintes do futuro. Dada a oportunidade para essa “transferência temporal”, não é nenhuma surpresa que tantas pessoas estão dispostas a que os serviços públicos expandam.

A pressão expansionista é mais reforçada ainda pelo fenômeno do você vota no meu projeto que eu voto no seu, que parece ir de mão dadas com os sistemas democráticos. Quando eu trabalhei no Congresso norte-americano, por exemplo, eu fiquei surpreso que o programa de vale-alimentação, uma medida do estado de bem-estar, foi colocado ao final da legislação agrícola que falava, em grande parte, sobre subsídios agrícolas. Meus colegas viraram seus olhos para observar minha ingenuidade: os republicanos ruralistas, eles explicaram, votaram pelos subsídios agrícolas, e os democratas urbanos votaram pela tal medida de bem-estar, dessa forma todo mundo beneficiou-se – exceto os contribuintes, é claro.

Nenhuma ligação direta entre escolha e resultado

A Escolha Pública aponta para ainda outra falha do sistema político, aquela do voto estratégico ou tático. Nas transações de mercado, você faz a sua escolha e obtém o bem ou serviço que você deseja. Na política, você pode expressar sua escolha nas eleições, mas você pode acabar com algo que você realmente odeia.

Por essa razão, muitas pessoas não expressam suas verdadeiras preferências nas eleições, mas votam taticamente. Eles podem não votar em seu partido ou opção favorito, mas para algum outro que tem uma chance melhor de vencer. Se o candidato do Partido do Trabalho

tem pouca possibilidade de vencer como parlamentar em um distrito eleitoral na Inglaterra, por exemplo, os partidários do PT podem, ao invés disso, votar no candidato liberal democrata na esperança de manter fora os seus arquirrivais conservadores.

Isso envia uma falsa mensagem aos políticos e aos funcionários do governo, no entanto, sobre o que o eleitorado realmente deseja. Já é difícil o suficiente entender a opinião pública por meio das eleições, quando cada pessoa tem somente um voto, não importando como ela verdadeiramente se sente sobre uma questão, e quando os pontos de vista dos mesmos são frequentemente conflitantes. Quando muitas pessoas não estão votando naquilo que acreditam, a tarefa torna-se ainda mais complexa. E quando muitos eleitores decidem, de forma perfeitamente racional, que o seu voto conta tão pouco que eles estariam perdendo seu tempo pesquisando as questões principais – ou mesmo incomodando-se em votar – nossas supostamente democráticas escolhas começam a parecer ainda menos legítimas.

Os grupos de interesse, a troca de votos, a ignorância do eleitor, o voto estratégico, a agregação de questões, a transferência temporal, a coerção, o monopólio, a exploração... está claro que o governo tem falhas próprias. Como Buchanan e Tullock dizem, o governo não é algo no que deveríamos plantar muitas esperanças.

Alguns economistas podem salientar que os governos tomam emprestado para investir em bens que provem retornos no futuro, tais como estradas. Realmente, uma das “regras de ouro” adotadas pelo governo do Partido Trabalhista de 1997-2010 foi exatamente essa. Tal raciocínio é problemático, todavia. Não existe nenhum consenso geral sobre o que se constitui investimento; projetos de investimento podem ser, eles próprios, determinados por grupos de interesse e não ter nenhum retorno de longo prazo; e em geral, a receita e o gasto público não são separados (destinados) dessa forma. No final das contas, as “regras de ouro” do governo trabalhista caíram em descrédito. De forma geral, os economistas da Escolha Pública argumentam que os grupos de interesse podem facilmente promover empréstimos para financiar gastos correntes.

COMO VENCER ELEIÇÕES

Diz-se por aí que se você gosta de leis e salsichas, você não deveria nunca ver como são feitas. O sarcasmo se soma a visão dos estudiosos da Escolha pública. O propósito de votar é tentar de algum modo transmitir a opinião de muitos indivíduos em uma decisão coletiva. Mas a decisão que eventualmente emerge depende muito de qual sistema eleitoral em particular é feita a escolha. Além disso, cada sistema tem suas próprias peculiaridades – não apenas em termos de como o mecanismo opera, mas em termos de como ele afeta o modo com que os eleitores e candidatos se comportam. O processo político é dolorosamente não muito bonito, e a decisão final que emerge dele pode ser um reflexo muito distorcido do que todos realmente querem.

Paradoxos das eleições em ação

De fato, como Condorcet demonstrou, alguns sistemas poderiam produzir quase resultado nenhum. Pedra perderá para o Papel e o Papel para a Tesoura, mas a Tesoura ainda será derrotada pela Pedra. O resultado depende em como a eleição é administrada. Se há alguém que pode estabelecer a ordem na qual os votos são tomados – digamos, o presidente da comissão que deve escolher entre várias opções – esse definidor da agenda pode colocar na ordem em que os votos são tomados a fim de garantir que sua preferência prevaleça, independente do que os outros querem.

Assim como Duncan Black calculou – e análises recentes confirmam – quanto mais opções em oferta e quanto mais eleitores votarem, mais severo esse paradoxo se torna, fazendo disso peça de particular importância nos largos e complexos sistemas políticos atuais.

Exemplo, isso é de real importância nas eleições presidenciais dos Estados Unidos, onde os candidatos reduzidos a dois ou três por meio de uma série de eleições primárias. Isso também é observado nas eleições presidenciais da França, onde os candidatos líderes do primeiro turno vão para um segundo turno: assim em 2002, o líder do Fronte Nacional Jean-Marie Le Pen chegou apertado em segundo lugar na primeira votação com dezesseis candidatos, apenas para perder pela maioria dos votos para Jacques Chirac no segundo turno, enquanto os socialistas, um terceiro lugar também apertado, não foram para o segundo turno. Um sistema diferente de votação poderia ter produzido um resultado

completamente diferente. Se houvesse menos candidatos da esquerda, então os socialistas teriam batido o socialista nacional e chegar ao segundo lugar. Os eleitores do Fronte Nacional – cujo candidato teria sido eliminado – poderiam ter votado nos socialistas ao invés do Chirac e os socialistas poderiam ter vencido.

Os que ficam em terceiro reclamam do paradoxo do voto. Os Liberais Democratas britânicos, por exemplo, provavelmente ganhariam maioria em qualquer eleição de dois partidos, já que os adeptos dos Trabalhadores os escolheriam em preferência aos Conservadores e os Conservadores os escolheriam em preferência aos Trabalhadores. Mas quando, como de costume, todos os três partidos estão em contenção os Liberais Democratas geralmente perdem em terceiro lugar.

Outros sistemas eleitorais

Muitos dos trabalhos iniciais da Escolha Pública focaram no voto em distritos, sistema de quem ficar em primeiro ganha (sem segundo turno) que prevaleceram no Reino Unido e nos Estados Unidos. Nesses sistemas, o país é dividido em distritos eleitorais geográficos; muitos candidatos competem por cada um, e em cada o candidato com o maior número de votos é eleito para a legislatura. Isso não implica que o candidato vencedor segura uma maioria dos votos. Frequentemente, se os votos são divididos entre vários candidatos, o vencedor é eleito com o apoio de apenas uma pequena maioria desses votos.

Tais preocupações têm levado à adoção de sistemas de representações proporcionais em muitos outros países, como os da Europa continental. Em muitos desses sistemas, os partidos políticos preparam listas de seus candidatos preferidos e eleitores votam pelos partidos em vez de em indivíduos. Os assentos são então alocados entre os partidos com base no número de votos recebidos por cada partido. Isso pode levar candidatos de partidos minoritários serem mais justamente representados na legislatura. Mas isso também coloca considerável poder nas mãos dos partidos “chefes” que podem preparar a lista de candidatos, dando-lhes maior alavancagem em suas agendas políticas do que no sistema distrital onde representantes, têm mais submissão aos seus eleitores.

Outra questão é que a representação proporcional frequentemente produz minorias ou coalisões de governos, que demandam compromisso entre diferentes partidos – produzindo um programa político híbrido que ninguém votou a favor. A mesma crítica é feita a sistema

de voto alternativo, onde apenas um membro é eleito por distrito, mas eleitores ordenam os candidatos em ordem de preferência. Os candidatos menos cotados são eliminados e suas segunda-preferências são realocados entre os candidatos restantes até que uma maioria de vencedores surja. O candidato que vence deve ser aquele que é menos ofensivo para 50% dos eleitores em vez de um que tem forte apoio de um pouco menos que 50% dos eleitores. Sistemas de voto alternativo e sem segundo turno produzem diferentes resultados mas nenhum deles podem ser chamado de inequivocamente melhor.

Ignorância racional

Votar exige um pouco de tempo e esforço do eleitor. Isso não é apenas o modesto tempo e esforço em fazer seu caminho até o local de voto e preencher a cédula eleitoral. Há também muito mais tempo e esforço que é necessário para se informar sobre os candidatos e suas políticas para que você possa fazer uma escolha.

Dado o que está em jogo, isso é potencialmente uma grande tarefa para os eleitores. Afinal, eles estão escolhendo um governante que pode talvez guiar metade da economia da nação nos próximos cinco anos. A pergunta de “à quem” deveria ser dado um monopólio de cinco anos de toda a produção de defesa, educação, bem-estar, policiamento e saúde, regulação da indústria, finanças, transporte e segurança pública – e muito mais – parece valer grande dose de reflexão e pesquisa pelos eleitores que os elegem.

Mesmo assim, qualquer escolha individual é improvável fazer qualquer diferença no resultado da eleição. Mesmo que faça, talvez não seja entregue o resultado escolhido: um voto honesto para um perdedor candidato dos Trabalhadores, por exemplo, pode negar aos Liberais Democratas um voto que os permitiria vencer os Conservadores que o eleitor odeia.

Eleitores enfrentam outra incerteza também. Nos mercados, preços nem sempre são transparentes e a qualidade dos produtos nem sempre são claras. Entretanto, falando de forma geral, se você compra um copo de café você sabe o que isso vai te custar e sabe muito bem o que você receberá de volta. Você paga todo o custo e você recebe todo o benefício. Mas na política, o custo e benefício são espalhados entre muitas pessoas. Se você vota por um programa tal como a saúde pública, você não necessariamente sabe o que isso acabar te custando pessoalmente, ou precisamente do benefício virá para você.

Você pode encontrar um emprego melhor e entrar numa faixa de tributação mais elevada e se ver pagando mais; ou talvez nunca fique doente o suficiente para usar o serviço.

Essa incerteza sobre custos e benefícios, e a minúscula chance do seu voto ter um real e previsível efeito nas eleições, dão margem a uma ignorância racional descritas por Anthony Downs. A ideia pode ser inquietante para os democratas, mas logicamente eleitores estão certos: simplesmente não vale o tempo e esforço para ficar bem informado sobre os candidatos e suas políticas

A motivação do voto

De fato, não é óbvio porque pessoas racionais se importam em votar; talvez seja algo que sentimos que devemos fazer, apesar de seus leves efeitos, como torcer para nosso time favorito. Mas o fato é que as pessoas votam – e de modos que elas esperam promover seus próprios interesses, de acordo com a Escolha Pública.

Aqueles que coordenam partidos políticos, enquanto isso, estão perseguindo seus próprios interesses. De acordo com primeiros estudiosos da Escolha Pública como Black e Downs, seus objetivos são reunir votos e terem seus partidos eleitos. Essa é a fonte de poder e status que eles valorizam. O voto é o que delineiam suas posições políticas: eles escolhem políticas porque eles pensam que assim vencerão e não porque acreditam que aquilo é o certo.

Há indubitavelmente um grande achado nessa visão. Todos temos visto partidos políticos adotar – e cavar – políticas baseadas apenas nas pesquisas de intenção de voto. Mais recentemente, estudiosos da Escolha Pública argumentaram, entretanto, que partidos políticos não flutuam tanto de uma política para outra. Normalmente eles possuem uma ideologia ampla e adotam políticas que são geralmente consistentes com essa visão de mundo. De fato, eles perderiam credibilidade se eles subitamente abandonassem seus princípios ou suas políticas por vantagem eleitoral imediata. E ter uma posição ideológica poderia ser isso mesmo um dispositivo armazenador de votos: se os eleitores são racionalmente ignorantes, os partidos serão capazes de atrai-los apenas por ter uma legenda e abordagem amplas que até mesmo eleitores mal informados reconhecerão ou apoiarão.

A tendência para o meio

Outra questão apontada originalmente por Duncan Black é que, partidos captadores de votos tenderão a se posicionarem no centro do espectro político – seu teorema do eleitor mediano.

Pegamos um assunto simples, como quanto deveríamos gastar com defesa. Os estudiosos da Escolha Pública chamam esses assuntos de unidimensionais, já que as escolhas das pessoas se encontra em algum lugar em uma escala única, variando entre nada e muito.

Poucas pessoas dirão que deveríamos gastar nada em defesa e umas poucas dirão que deveríamos gastar muito mais do que os níveis atuais. Mas como na forma de um sino, a maioria estará agrupada em algum ponto no meio. Usando o jargão novamente, suas preferências são single-peaked. Não apenas há mais eleitores no meio, mas se um partido político fixa sua política onde a maioria dos eleitores está ainda é possível ganhar o voto dos eleitores em um dos extremos. A estratégia racional de angariação de votos para um partido em um extremo, portanto, é se mover em direção ao centro na esperança de que seus seguidores mais estremados permanecerão enquanto simultaneamente reúnem alguns da grande massa de eleitores mais moderados. De fato, o mais próximo do centro que qualquer partido se mova, mais vantagens ele tem sobre os demais mais distantes do centro.

O resultado, disse Black, é que partidos políticos convergem no centro de opinião, tentando se posicionarem próximos ao “eleitor mediano”. Essa visão tem uma grande verdade nela: eleitores em países como Reino Unido e EUA, com frequência reclamam que “não há diferença” entre os partidos. Entretanto, essa simples ideia tem sido desafiada e na verdade amplamente abandonada, recentemente por uma variedade de razões.

Primeiramente, isso pode funcionar para um assunto discreto, unidimensional, singlepeaked. Mas não quando há assuntos múltiplos, complicados e inter-relacionados, onde a opinião pode ser dividida entre muitos “picos”. Isso também supõe que partidos saibam o que os eleitores estão pensando e vão alegremente se reposicionarem para ganhar votos – e que eleitores são bem informados o suficiente para votar com base nesse reposicionamento e confiar que os partidos estão na verdade comprometidos em entregar sua nova política.

Quando as coisas são mais verdadeiras como a vida real – digamos quando há dois grandes assuntos e três partidos em contenção – o posicionamento geométrico torna-se muito mais

complexo. Então, acontece que um partido que se distancia do centro – embora não muito – pode muito bem conseguir valioso apoio de cada um dos outros dois. Então deveríamos esperar muito maior diferença entre partidos num sistema tripartite.

Mas mesmo isso é muito simplista. Na realidade, partidos são entre si mesmas coalisões de ativistas que tem diferentes e competitivos interesses, tornando bastante provável que o pacote de políticas que apresentam ao público incluirá tanto medidas impopulares quanto populares: por isso eleitores são divididos entre eles. Enquanto possa haver certa verdade no teorema do eleitor mediano, parece que a real política é simplesmente mais complexa do que isso.

O mito do eleitor racional

Mesmo que os partidos não sejam oportunistas caça-eleitores como Black e outros estudiosos da Escolha Pública os retratou, ainda sim é imprudente ser muito otimista sobre o processo político. Em 2007 o economista americano Bryan Caplan desafiou a visão tradicional de que os eleitores eram pessoas razoáveis que poderiam ser confiáveis ao laçarem seus votos nas urnas. Pelo contrário, ele disse, eles sofrem de um número vieses irracionais – vieses aos quais podem ceder porque eles sabem que o custo cairá não sobre eles mas é espalhado por toda a população.

Em primeiro lugar, eleitores odeiam desemprego. Então eles votam em subsídios ao setor agrícola e outras indústrias, esquecendo que melhorias tecnológicas e produtividade significam que essa mesma mão de obra seria melhor empregada em outro lugar. Eleitores não são necessariamente bons economistas, então eles não veem os efeitos posteriores de boas e más políticas. Segundo, diz Caplan, eleitores são enviesados contra estrangeiros, vendo-os como ameaça aos empregos domésticos, ao invés de acolher os benefícios do livre comércio. Terceiro, eles superestimam os problemas econômicos, em vez de reconhecer que, no longo prazo, as coisas estão melhorando. Quarto, eles subestimam os benefícios do mecanismo de mercado e superestimam a eficácia de iniciativas políticas.

Então talvez nós tenhamos que colocar as falhas democráticas junto com as falhas do governo. Como devemos ver, certamente é verdade que as decisões do governo podem ser distorcidas por causa do sistema eleitoral, ou por causa do auto interesse dos políticos e burocratas, ou porque grupos de interesse bem organizados dominam o debate público. Mas

mesmo que o sistema eleitoral eficientemente reflita a opinião pública, e mesmo se políticos e burocratas fielmente cumprem o desejo do público, a ação resultante do público ainda sim poderia ser irracional, simplesmente porque os eleitores são irracionais. Há várias teorias aqui mas todas levam na mesma direção – governos não são necessariamente adequados para lidar com o que são frequentemente chamados “falhas de mercado”. Políticos e oficiais podem muito bem saber o que funciona e o que deve ser feito – permitindo que negócios falidos fechem, por exemplo – mas ainda assim podem se encontrar concedendo ao viés irracional dos eleitores e fazendo coisas que eles sabem ser ineficazes ou contraproducentes, como subsidiar indústrias falidas. Como foi observado, assim como fazer salsichas, fazer leis continua sendo um “empreendimento” muito feio.

A TIRANIA DAS MINORIAS

As transações de mercado são voluntárias: qualquer lado pode desistir da negociação se não gostar dos termos oferecidos. Mas a política tem que ser coerciva: quando a decisão coletiva é tomada, todos devem cumpri-la, mesmo se estiverem insatisfeitos com ela. E se alguém tentar escapar do acordo coletivo – não pagando seus impostos, por exemplo – o estado usa sua autoridade para forçá-lo.

A força e a ameaça de força nunca são desejáveis, mesmo se a causa for justa. Mas uma característica ainda mais perturbadora da regra da maioria é a possibilidade de que a maioria possa usar seu poder para coagir a minoria de forma bastante injusta, impondo-a altos impostos ou extinguindo suas liberdades – tudo garantido pelo poder estatal.

Na verdade, as coisas são ainda mais perturbadoras do que esse problema de ‘ovelha e dois lobos’. Sob o voto da maioria, não apenas a maioria pode explorar a minoria: é até mesmo possível que minorias pequenas e organizadas juntem-se e imponham seus desejos na maioria mais vasta e desorganizada. E esse exemplo é especialmente verdadeiro na eleição de representantes para o poder legislativo.

Interesses concentrados e Interesses difusos

Há muito tempo tem sido óbvio que grupos de interesse fazem campanha vigorosamente em busca de seus próprios interesses. Mas Mancur Olson e William H. Riker foram capazes de estudar esse fenômeno em muito mais detalhes ao aplicar os princípios da Economia da Escolha Pública.

Novamente, a Escolha Pública assume que os membros de tais grupos – produtores de tomate ou companhias de ópera, digamos – irão buscar proteger e promover seus interesses comuns. De fato, como Olson percebeu, eles têm um forte incentivo para se organizar politicamente. Em primeiro lugar, eles têm muito a ganhar (ou perder) quando decisões coletivas são tomadas a favor (ou contra) eles. E porque eles são pequenos e homogêneos é relativamente fácil para eles se organizarem.

O contrário é verdadeiro para grupos grandes, tais como consumidores ou pagadores de impostos. Eles têm pouco incentivo para empenhar sua energia em fazer campanha: já que

eles são numerosos, o impacto das decisões coletivas em cada indivíduo é largamente disperso e portanto pequeno. Sendo tão diverso, eles também têm dificuldades em se organizar; e, em todo caso, muitas pessoas podem perceber que fariam pouca diferença ao se juntar a um esforço conjunto de lobby.

O resultado é que pequenos grupos com interesses concentrados podem ser participantes muito mais ativos, verbais e eficientes no processo de tomada de decisão coletiva do que grupos bem maiores com apenas interesses difusos. Enquanto a proibição de tomates importados, digamos, é de grande interesse aos produtores de tomate, significa apenas uma perda de escolha minúscula para os consumidores; da mesma forma, o subsídio para uma casa de ópera pode dobrar as receitas da companhia, contudo acrescenta apenas uns poucos centavos à taxa de impostos de alguém.

Mas os centavos vão se acumulando. Com um número potencialmente grande de interesses minoritários, e todos fazendo campanha para ganhar benefícios especiais à custa da ampla maioria, não deve ser surpresa se acabamos com mais regulações, mais subsídios, maiores impostos e um governo inchado que ninguém realmente quer. Novamente, parece que há uma boa razão para ser pessimista sobre o processo político.

A política dos grupos de interesse

Os grupos de lobistas sabem que seus interesses particulares devem ter pouco atrito com o público votante geral ou com os políticos que os representam. Então eles frequentemente disfarçam suas demandas na linguagem do “interesse público”. Produtores de tomate podem argumentar que a proibição da importação pode nos salvar de tomates de baixa qualidade ou de tomates com doenças provenientes do exterior, e que iria alavancar empregos agrícolas e a prosperidade local; companhias de ópera podem argumentar que uma cultura próspera de ópera ajuda a elevar-nos ou torna nosso país um destino mais atrativo aos turistas.

Por volta de 1776, Adam Smith sabiamente aconselhou que tais argumentos devem ser “examinados longamente e com cuidado, não apenas com a mais escrupulosa atenção, mas com a maior suspeita”. Entretanto, o fato que pequenos grupos de lobby fazem um barulho desproporcionalmente alto no debate público – e provavelmente são melhor informados no assunto em particular que a maioria das outras pessoas – significa que os políticos, em troca,

dão a seus argumentos uma atenção desproporcional, e acham mais fácil ceder a suas demandas mesmo se prejudicar a maioria menos verbal. De fato, já que grupos de interesse têm um incentivo para angariar fundos para lobistas, há também a perspectiva atraente de contribuições de campanha para os políticos que os apoiam. Como a abordagem da Escolha Pública nos lembra, os políticos também têm seus interesses próprios. Essa é uma razão do por que os sistemas representativos são tão facilmente e frequentemente dominados por pequenos movimentos de grupos de interesse.

Entretanto, por mais barulhento que seja a campanha pública, o verdadeiro lobby pode muito bem acontecer a portas fechadas. Como Olson observou, a natureza opaca desse processo funciona em vantagem aos lobistas e aos políticos, que podem negociar secretamente o apoio mútuo; e os grupos de lobistas já estabelecidos e os políticos em exercício são os que provavelmente ganham mais. Mas o processo funciona contra os interesses dos consumidores e dos pagadores de impostos, que não são representados nessas discussões privadas.

Problemas organizacionais

Grupos de interesse muito pequenos cujos membros têm interesses altamente semelhantes tendem a ser mais fáceis de se organizar. Porém, já que eles têm tão poucos membros, eles podem ter dificuldades em levantar fundos de campanha suficientes para comprar apoio administrativo e especialistas em relações públicas o suficiente para fazer lobby de maneira eficiente e fazer sua voz ser ouvida.

Grupos grandes têm um maior número de membros do qual podem levantar dinheiro e recrutar ativistas, mas os problemas de parasitismo aumentam com o tamanho. Os membros podem deixar para outros desembolsarem os fundos e fazerem o trabalho sabendo que, se o lobby do grupo for bem-sucedido, eles irão se beneficiar, quer eles tenham feito alguma contribuição ou não – em outras palavras, grupos grandes têm um problema de “parasitas”.

Grupos de interesse podem ser capazes de evitar esse problema de parasitismo se eles puderem restringir os benefícios de seu lobby a seus próprios membros. Associações profissionais, sindicatos, entidades de produtores e outros podem conseguir que políticos deem reconhecimento especial a seus membros, que pagam assinaturas de campanha para eles. Os futuros benefícios que eles ganham do processo político, tais como monopólio ou

privilégios de impostos, podem então ser restritos ao grupo reconhecido. Médicos e advogados, por exemplo, se beneficiam dos arranjos de licenciamento que os permitem limitar seu número, aumentar suas cobranças, e evitar que o trabalho seja levado para competidores “desqualificados”.

A construção de coalizões

Mesmo se grupos pequenos forem mais fáceis de organizar, ainda ajuda ter alguma massa crítica no debate político. Mas nas democracias representativas, não é necessária uma grande parte: Buchanan e Tullock calcularam que um grupo capaz de administrar apenas um pouco mais de um quarto dos eleitores em um grande eleitorado pode dominar uma maioria apática e desorganizada. Imagine, por exemplo, um país em que existem 100 eleitorados, cada um com 10.000 eleitores. Para ter uma maioria dominante no poder legislativo, um partido ou grupo de interesse precisa ganhar uma maioria simples de votos – 5.001 – em uma maioria simples de cargos – 51. Embora o eleitorado de 1.000.000 ser forte, meros 255.051 eleitores são necessários para a vitória.

É claro, a maioria dos grupos de interesse não tem tantos membros, nem pode calcular suas necessidades de votos de forma tão precisa. Mas se a maioria dos eleitores não se importa em votar, ou se seus votos dividem-se uniformemente, mesmo pequenas minorias podem influenciar o resultado.

Uma forma em que minorias podem aumentar sua força de voto, e portanto seu domínio sob sistemas representativos, é formar coalizões com outras minorias – seja com aquelas que compartilham sua principal posição ou com aquelas que estão preparadas para apoiar sua causa em troca de apoio para a sua própria.

Exatamente como essa construção de coalizão funciona depende da natureza do sistema eleitoral – outro caso em que as instituições de tomada de decisão são importantes. Sistemas de maioria simples de votos geralmente produzem coalizões pré-eleições em que os interesses individuais e grupos cedem suas diferenças e juntam-se em um dos partidos dominantes ou onde os partidos de minorias cedem suas diferenças e criam alianças que são potencialmente grandes o suficiente para desafiar os em exercício. Alternativamente, elas podem meramente formar pactos eleitorais para explorar oportunidades táticas de

votos, negando-se a por candidatos em áreas em que seus parceiros de pacto têm uma melhor chance de vencer.

Entretanto, na Europa continental e outras legislaturas onde os sistemas proporcionais e as políticas multipartidárias prevalecem, as coalizões são mais prováveis de serem formadas depois da eleição, na legislatura. Uma vez que os retornos da eleição estão claros, e a força dos votos de diferentes partidos está clara, os administradores dos partidos sabem quais números eles precisam reunir para que formem uma maioria e podem fazer julgamentos informados sobre quais partidos da aliança podem ter melhor retorno.

William H. Riker explorou muitas dessas questões, explicando muitos aspectos das coalizões, tais como por que 'grandes coalizões' que apoiam muitos partidos ou grupos de interesse diferentes tendem a ter vida curta. Subsequentemente, os economistas têm aplicado teorias mais sofisticadas como a Teoria dos Jogos para tais questões, com resultados interessantes.

O comportamento das coalizões

As questões importantes, é claro, são quais partidos tendem a formar uma coalizão, e por quanto tempo essa coalizão provavelmente irá durar. Riker conclui que, ao invés de ter coalizões abrangentes em quais diferentes grupos de interesse podem se retirar em momentos inoportunos, a estratégia ótima deve ser construir uma coalizão mínima vencedora, grande o suficiente para dominar a agenda sem ser tão larga a ponto de ser instável.

Enquanto essa teoria parece tão plausível como qualquer outra, a realidade é que ela esclarece menos que a metade dos governos pós-guerra em países europeus multipartidários. Ela também não explica a existência de governos de minorias que ocorrem frequentemente na Europa e no mundo. Para esses, o cientista social holandês e especialista em coalizões Peter van Roozendaal pode ter uma explicação melhor. Em sua visão, é mais fácil para partidos pequenos entrarem em alianças com partidos centrais, ao invés de com outros partidos pequenos no fim oposto do espectro político; logo, um partido central grande terá uma posição fundamental em qualquer coalizão. Dado esse domínio, ele pode preferir seguir sozinho e formar um governo de minoria, confiando em alianças instáveis com outros partidos de qualquer lado, conforme e quando precisar de seu apoio.

Entretanto, governos de minoria tendem a ter vida curta. Isso pode ser, porque na realidade, a política não é apenas sobre questões de uma única via e dimensão, em que a opinião pública agrupa-se em algum ponto em uma escala única. As questões políticas geralmente são multidimensionais e de várias vias – envolvendo questões complexas, numerosas e inter-relacionadas em que a opinião pública é dividida de muitas formas. Isso torna muito mais difícil de se manter uma coalizão estável.

Das coalizões à troca de votos

A Escolha Pública e a Teoria dos Jogos têm introduzido vários outros insights interessantes no assunto das coalizões, tais como a sugestão que elas são menos permanentes quando a mobilidade social é alta. Se há uma divisão social permanente, as coalizões podem ser construídas e mantidas com a força dela; mas se os estratos sociais estão mudando, há uma base menos robusta.

A teoria também sugere que as coalizões são mais difíceis de serem formadas e mantidas à medida que o número do eleitorado aumenta. E tanto a teoria e a observação sugerem que é muito mais fácil formar coalizões estáveis onde há uma população mais uniforme. Essas descobertas podem explicar por que países pequenos, socialmente conservadores e homogêneos – tais como os da Escandinávia – geralmente têm políticas mais estáveis que os países maiores e etnicamente diversos.

Mas até onde a maioria silenciosa irá permanecer silenciosa quando encarada com a tirania das minorias nos sistemas representativos? Afinal, elas estão expostas a custos potencialmente altos na forma de regulações e impostos elevados que as coalizões organizadas podem impor sobre elas – sem mencionar o custo de todo esse lobby na economia como um todo. Infelizmente, o fato que os consumidores e os pagadores de impostos raramente serem organizados como uma força politicamente eficiente – juntos com o aumento dos programas do governo, a proliferação dos grupos de pressão politicamente ativos e a expansão da indústria do lobby – sugere que a resposta pode ser que o silêncio da maioria pode durar por um bom tempo.

MERCADO DE VOTOS: TROCA DE FAVORES

Há mais política de grupos de interesse do que formação de coalizões pontuais para construir uma maioria em uma única questão. A política é um processo contínuo, com uma variedade de diferentes questões chegando ao longo do tempo - um estado de coisas que dá amplo alcance para os indivíduos e os grupos ganharem com a troca de apoio entre si.

Mais uma vez, o processo se inicia com um grupo que se interessa por algum problema - a necessidade de melhores estradas em sua própria localidade, por exemplo. Faz-se um negócio simples, com outros grupos: vocês votam para melhorar nossas estradas hoje, e nós votamos para melhorar alguma questão de vocês em breve.

Nos EUA, esse tipo de negociação é conhecido como logrolling (troca de favores). A expressão provavelmente deriva da velha prática de vizinhos ajudando o outro para mover madeira cortada, que é difícil de fazer sozinho.

Trocas de favores implícita e explícita

Um acordo para a troca de votos sobre medidas legislativas separadas, como no exemplo das estradas, é chamado troca de favores explícita. É comum em órgãos democráticos, tais como comitês e legislaturas, onde votos são facilmente negociados e - desde que ambos os parceiros saibam o que o outro está barganhando - facilmente observado. Isso não funciona tão bem em votação secreta ou entre grandes grupos que não tem facilidade de disciplinar seus membros.

Outro mecanismo, a troca de favores implícita, ocorre quando diferentes grupos agrupam suas várias propostas em um pacote antes que elas sejam votadas. Assim, os eleitores ou os legisladores que se interessam por uma medida acabam votando medidas de outras pessoas também.

Este tipo de negociação de voto é comum quando manifestos eleitorais do partido ou propostas legislativas estão sendo colocados juntos. O presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, por exemplo, empacotou seu plano de rodovias interestaduais, que beneficiaria a maioria dos estados: votando por melhores estradas em seu próprio estado, os membros do Congresso votaram para toda a rede.

A troca de favores implícita tem muitos benefícios para os legisladores. Empacotando sua medida de interesse especial com os dos outros, eles podem atrair maior apoio para ela, sem ter a responsabilidade com todo o pacote. Eles podem simplesmente explicar que era um compromisso: para melhorar as estradas em sua própria localidade (por exemplo), eles foram forçados a ir junto com as outras medidas também. O acordo Food Stamps e Farm Bill é um exemplo perfeito.

Portanto, não é surpresa que a troca de favores é uma parte significativa do processo democrático. Mas, ao contrário da troca de favores implícita, onde o pacote a ser votado pode ser trabalhado em negócios a portas fechadas, o comércio de votos na troca explícita é, no mínimo, transparente: todos podem ver como os votos estão sendo negociados.

Mesmo assim, algumas negociações “explícitas” de voto não são realmente tão explícitas. Quando uma série de questões estão chegando, como acontece nas legislaturas o tempo todo, o que ocorre muitas vezes é uma suposição tácita de apoio mútuo. Os legisladores votam em projetos dos colegas na esperança e expectativa de que os colegas retribuam o favor, votando por sua medida, quando chegar a hora. Com efeito, o processo é tão sutil que os próprios representantes nem sequer percebem que estão fazendo isso.

Gordon Tullock citou o caso de um membro do Parlamento britânico que ficou chocado com a ideia de que os votos foram negociados e negou que aconteceu, mas, em seguida passou a explicar como ele havia convencido outros Deputados a apoiar suas medidas, na promessa de apoiar medidas posteriores dos mesmos.

A prevalência da troca de favores

A troca de favores explícita é muito comum em toda a política representativa. É particularmente aberto nos EUA, onde, devido ao sistema federal, espera-se que os membros do Congresso lutem por benefícios para o seu próprio estado ou distrito, e a política nacional do partido vem em segundo lugar. Não é tão óbvio em países europeus, onde a disciplina de partido nacional é mais forte, mas é muito significativa na União Europeia, onde barganhas tem que ser feita entre países da UE.

Novas instituições da UE, por exemplo, são atribuídas a um país após o outro (o Banco de Investimento em Luxemburgo, o Banco Central em Frankfurt, o Parlamento em Bruxelas e Estrasburgo) e postos mais altos são passados em torno dos Estados membros.

Em decisões cotidianas da União Europeia, a exigência de unanimidade sobre questões políticas fez com que cada país pudesse facilmente ameaçar bloquear o acordo. A dificuldade de tomar decisões sob a regra da unanimidade, levou ao abandono da mesma para a maioria das questões por parte da UE, em favor da maioria qualificada de votos (embora esta ainda permita uma boa quantidade de espaço para troca de favores).

De acordo com a regra da unanimidade, a capacidade de qualquer Estado membro da UE vetar qualquer proposta era uma útil parada contra seus interesses vitais sendo substituído por outros. Mas a ameaça de veto também deu à cada um, enormes oportunidades de comércio de voto dos Estados-Membros, que poderiam ser usados para extrair concessões onerosas da maioria; e a vontade de quase todos os Estados membros para extrair tais concessões levou a algumas políticas unilaterais (ou parciais) e colocou uma pressão constante sobre o orçamento. Em geral, de fato, os processos de tomada de decisão da UE têm proporcionado uma particularmente rica fonte de material para estudiosos da moderna Escolha Pública.

Troca de favores implícita é forte em muitos níveis, particularmente na formação de partidos e seus programas eleitorais. Os partidos são por natureza montagens de diferentes interesses que concordam em apoiar-se mutuamente, de modo a construir um grupo ativista de tamanho e força credível. O fato de que os partidos muitas vezes sofrem divergências internas e divisões é uma evidência dessa parceria de negócios. E, também, quando eles elaboram seus programas eleitorais, os partidos negociam votos com o eleitorado. Eles irão moldar seus pacotes de políticas, de modo a atrair grupos fortes na eleição. Se as políticas que aderirem não são populares com o público, eles vão equilibrá-las com as políticas populares que vão cair bem com os eleitores, mesmo que os próprios membros do partido não concordem muito com elas. Então, se os eleitores querem as políticas populares, eles devem aceitar a impopulares ao lado deles como parte do pacote em oferta.

O mesmo ocorre em iniciativas eleitorais, uma espécie de referendo local onde grupos de eleitores norte-americanos podem apresentar iniciativas políticas, como o aumento de empréstimos ou impostos para construir uma nova estrada ou uma escola. Muitas vezes, várias políticas diferentes são incluídas na mesma iniciativa - com o objetivo de induzir as

minorias a votar em todo o pacote, a fim de obter os itens específicos que são importantes para elas, ainda que possam ser legais em muitos dos outros elementos.

Troca de favores na legislatura

Uma vez no poder, os líderes políticos também se envolvem em troca de favores para decidir quais as medidas políticas que vão para o Legislativo. Os ministros podem concordar em apoiar as propostas legislativas que irão beneficiar um colega, mesmo que eles não gostem muito da medida, na presunção (muitas vezes, tácita) de que o colega, por sua vez, irá apoiá-los quando a situação for inversa. E quase toda medida que chega ao Legislativo é, em si, susceptível de se tornar o objeto de troca de favores implícita, como seus defensores fazendo concessões ou acrescentando detalhes que vão comprar o apoio de minorias e assim garantir uma aprovação tranquila.

Ocasionalmente, este processo pode atingir proporções absurdas. Um exemplo é a medida de emergência de 2008 para socorrer bancos em dificuldades nos Estados Unidos. Quando foi apresentado pela primeira vez ao Congresso dos EUA, era apenas algumas páginas. Mas os legisladores sabiam que o Bill era muito crítico e simplesmente tinha que passar, e que eles poderiam fazer todos os tipos de exigências em troca de seu apoio. Depois de muitas rodadas de negociação de votos, o projeto de lei finalmente saiu com 451 páginas, contendo muitas concessões que não tinham nada a ver com o seu propósito original, mas que comprou inúmeros grupos de interesse. Essas concessões incluiu incentivos fiscais para complexos de motorsports e para os grupos da pesca que haviam sido prejudicados pelo derramamento de óleo do Exxon Valdez, vinte anos antes, os subsídios para as pessoas que se deslocam para trabalhar, \$ 148 milhões em benefícios fiscais para os produtores de tecidos de lã, \$ 192 milhões em reduções de impostos especiais de consumo para a indústria do rum, e um benefício fiscal de US \$ 2 milhões para os fabricantes de flechas de madeira para as crianças.

Ao contrário, no Reino Unido, as medidas de emergência para socorrer os bancos passaram no parlamento em três dias. Isso devido o sistema de chicoteamento, forte disciplina parlamentar e do fato de que o governo está amplamente representado no parlamento do Reino Unido. MPs são esperadas para votar como indicado e para apoiar a linha do partido

em todos os aspectos de um texto legislativo. Troca de favores é, portanto, mais difícil no Reino Unido - embora não impossível.

Os efeitos da troca de favores

Embora a troca de favores soe como uma atividade desagradável, às vezes pode ser benéfico e eficiente, dizem os estudiosos da Escolha Pública. É eficiente na medida em que expõe as diferentes forças de interesse sobre um assunto, que um simples referendo de uma pessoa-um voto não faria. Os grupos minoritários que tem muito interesse sobre um assunto pode ter certeza, através do comércio de voto - ou até mesmo através da compra de votos explicitamente com dinheiro - que o seu interesse é devidamente reconhecido.

Para dar um exemplo cotidiano, imagine a votação de três estudantes, colegas de quarto, sobre a possibilidade de comprar, em conjunto, uma televisão que não podia pagar por conta própria. Um deles é muito interessado em obter uma televisão, mas os outros dois são ligeiramente contra. Se a votação for feita, a TV será rejeitada, mas isso não reflete a intensidade de sentimentos dentro do grupo. Se o estudante pró-TV paga um dos outros para votar sim ou se ofereceu para devolver o favor em algum voto futuro, a intensidade dos sentimentos é refletida e o grupo vai comprar a TV.

A negociação de votos também pode ser positiva nos casos em que os benefícios de um projeto (como uma nova estrada) para a localidade pode exceder o seu custo - o que significa que o projeto deve ir em frente - mas ele está bloqueado porque o resto do eleitorado está relutantes a pagar mais impostos por algo que nunca vai usar. Apesar de tais projetos valerem a pena, é somente com a negociação de votos que vai conseguir aprová-los através de um sistema democrático.

Para ilustrar, Gordon Tullock dá o exemplo de nove eleitores que enfrentam uma medida que irá custar a cada um £ 1 no imposto, mas vai conferir um benefício de £ 15 para um deles. Com oito perdedores e apenas um vencedor, o voto será contra, mesmo que o benefício total de £ 15 exceda o custo total de £ 9. Mas se cada um dos oito pode se beneficiar das iniciativas semelhantes, faz sentido para eles apoiar projetos uns dos outros, de modo que todos serão beneficiados.

Mas a troca de favores pode produzir resultados negativos também. Suponha que o benefício é apenas £7, enquanto o imposto ainda é £1. Aqui, cada eleitor podia montar uma maioria negociando votos em outros quatro projetos, custando ao eleitor apenas £5 no total para um ganho pessoal de £7. Em seguida, cada projeto prosseguiria, apesar do fato de que o custo total de cada foi de £9, enquanto o benefício total de cada foi apenas £7.

Outros problemas da troca de favores

Na prática, este efeito negativo é muito comum: a troca de favores sujeita os contribuintes de uma grande democracia ao custo de um vasto número de comércio de compra de apoio político, mas não justifica os seus custos financeiros. Os EUA têm até um nome para isso - de políticas pork barrel - em que os projetos maciçamente inúteis são acordados dessa forma. O fato de que os representantes estão interessados em subornar ou bloquear minorias estridentes aumenta o custo e o desperdício potencial. Por um lado, a troca de favores permite que a força do interesse de uma minoria sobre uma questão seja refletida de uma forma que é impossível através de uma votação simples. Por outro lado, isso em si, leva a mais oportunidades para as minorias se organizarem e tornarem eficaz o seu apoio a projetos que possam beneficiá-las, mas impõem custos dispersos sobre a comunidade.

Quando há muitas minorias que podem ser subornadas, propostas legislativas podem crescer em medidas maciças coletivas, como o resgate Bill 2008 fez. Na verdade, eles podem crescer tanto que os legisladores podem não ter tempo sequer para lê-los, não importa compreendê-los. E cada vez que tal medida passa, ele cria muitos novos projetos, levando a uma expansão - na verdade uma sobre expansão - do governo.

Na melhor das hipóteses, então, a troca de favores faz parte de um processo democrático, participativo e consultivo que dá voz às minorias numa democracia. Mas é também, muitas vezes opaco, dominado por interesses políticos e provavelmente carrega os custos sobre o público em geral. Na pior das hipóteses, pode degenerar-se em corrupção pura e simples, onde os votos são vendidos em troca de dinheiro ou favores. Às vezes, é difícil saber por onde a linha deve ser desenhada.

Contendo a troca de favores

Embora a troca de favores seja amplamente dominante, ele pode ser contido. Os referendos sobre questões individuais, sendo único, em vez de votações em série, tornam a troca de favores relativamente difícil. A legislatura bicameral, especialmente se cada casa for eleita numa base diferente, também desencoraja a troca de favores, porque aumenta a dificuldade de negociação de voto, ao mesmo tempo em que os seus resultados se tornam mais difíceis de prever. Um veto presidencial acrescenta ainda mais dificuldade e a incerteza da troca de favores.

No entanto, mesmo que a Constituição dos EUA tenha todos esses elementos, a troca de favores continua a ser uma parte importante da política americana. Parece particularmente forte na Câmara dos Deputados, onde os membros enfrentam eleição a cada dois anos e representam pequenos distritos. Isto coloca-os sob pressão eleitoral constante, o que faz a troca de votos constante e fundamental para o desenvolvimento de coalizões para a sua reeleição. Presidentes, que enfrentam uma eleição a cada quatro anos, também tem que ser bastante eficazes nas trocas de favores. Mas não é menor a troca de favores no Senado, onde os membros são eleitos a cada seis anos, e a pressão eleitoral é, portanto, muito menor.

Talvez o único antídoto duradouro para a troca de favores, contudo, seja um conjunto de restrições que mantenha o tamanho dos governos e, portanto, os ganhos potenciais, pequenos.

LUCROS POLÍTICOS: RENTISMO

Assim como muitos dos aspectos importantes da Teoria da Escolha Pública, a ideia de rentismo foi esboçada pela primeira vez em 1967, por Gordon Tullock, embora a frase tenha sido cunhada por Anne Krueger alguns anos depois.

A maioria das pessoas pensam em renda como um pagamento feito ao dono da terra ou de outros recursos - sem que o dono tenha que necessariamente executar um grande esforço para obter esta renda. Economistas possuem uma definição mais técnica para o termo, a qual explica o conceito de "renda econômica" como o retorno excedente em níveis normais de competição, mas ainda assim, de alguma maneira, a forma comum de se pensar resume bem a essência do conceito de rentismo.

Em situações de mercado, um produtor que não enfrenta competição - digamos, um vendedor em uma vila - pode cobrar preços mais altos (e entregar um produto/serviço de qualidade inferior) do que um produtor que atua em um ambiente competitivo, gerando altos lucros. Mas estes lucros altos atraem a atenção de outros potenciais produtores, que estão livres para abrir uma loja e competir com o produtor anterior. O resultado da competição é tal que o antigo monopolista agora precisa reduzir os preços e melhorar o serviço para continuar no mercado.

Em situações políticas/ambientes políticos, as coisas são bem diferentes. As oportunidades de realização de lucros excedentes ocorrem apenas quando as autoridades políticas as criam, fazendo com que seja difícil ou impossível que novos agentes entrem no mercado e compitam pela preferência dos consumidores. Um bom exemplo são as regulações dos taxis de Nova Iorque, que, rigorosamente, limitam o número de taxis a um total de 13,000 - o que é menos da metade que operava até mesmo durante os anos da Grande Depressão. Por causa da proibição à entrada de novos concorrentes, os taxistas conseguem atingir um lucro maior, os Nova Iorquinos pagam um preço mais alto e esperam mais tempo por um taxi do que o fariam em situações normais.

Uma licença de taxi foi vendida em Nova Iorque, recentemente, por um Milhão de dólares, ilustrando assim o tamanho da renda que está sendo protegida.

Governos normalmente garantem a si mesmos o monopólio sobre a provisão de serviços, tais como educação ou o sistema de correios. Antigamente, os monarcas cediam o

monopólio explícito sobre bens aos seus amigos e membros da corte, desde itens como sal ou sabão, velas, polvilho, papel e vinho doce. Atualmente, este processo é mais sutil, mas o licenciamento governamental de profissões (como as de Contadores, Dentistas e até mesmo Cabeleireiras e Manicures), somados às quotas e tarifas a produtos importados e regulamentações sobre o uso da terra, servem para reduzir e suprimir a concorrência e entregar lucros de monopólio - 'renda' - aos vários grupos favorecidos (de interesse).

A sedução do rentismo

Rentismo é a tentativa, por grupos particulares (de interesse), de conseguir persuadir governantes a lhes conceder esses tipos de monopólios valiosos ou privilégios legais. Se a sua tentativa é bem sucedida, tais benefícios podem resultar em uma transferência de renda significativa da população para estes grupos privilegiados. Os consumidores e os contribuintes perdem, financeiramente, como resultado dos preços de monopólio, mas também perdem em termos de opções reduzidas e baixa qualidade dos produtos que precisarão suportar.

Tullock aponta que o ganho potencial de uma atividade de rentismo é tão significativo, que faz todo o sentido que grupos de interesse passem tanto tempo se esforçando e investindo na tentativa de conseguir estes monopólios/privilégios. Eles podem valer bilhões para os fabricantes de carros nacionais, por exemplo, se estes forem capazes de convencer os legisladores a impor quotas ou tarifas a carros importados. Não é surpresa o fato de que os mesmos fabricantes estarão dispostos a gastar milhões com o lobby para atingir justamente este resultado.

Mas, assim como Tullock notou, todo esse alto gasto com o Lobby resulta em uma atividade improdutiva, com perdas para a economia. O tempo, esforço, dinheiro, habilidade e visão empreendedora de muitas pessoas talentosas são desperdiçados durante este processo. O comportamento de rentismo não produz nada de valor para a comunidade. Tudo o que ele faz é determinar qual monopólio será concedido a qual grupo de interesse privilegiado.

A observação de Tullock, no sentido de que grupos de interesse gastariam grandes quantidades de recursos com o objetivo de influenciar a criação de leis a seu favor, veio como um grande golpe às ideias da " Economia do Bem-Estar " do centro da profissão de Economista. Os Economistas acreditavam que as decisões coletivas poderiam corrigir

"falhas de mercado" e promover o bem-estar geral, mas eles deram pouca atenção ao processo de tomada de decisão coletiva no mundo real e assumiram que a política poderia ser feita racionalmente pelo interesse geral, através de burocratas iluminados. O insight de Tullock deixou bem claro, entretanto, que, longe de o processo de tomada de decisão coletiva ser superior ao mercado, o rentismo distorce massivamente as decisões públicas e em troca distorce o mercado, reduzindo a competição, de maneira que pequenos grupos são beneficiados e acabam causando prejuízo à comunidade em geral.

Custos e Distorções

As maneiras pelas quais o comportamento de rentismo gera custos a outras pessoas são das mais variadas. Imagine, por exemplo, que uma indústria de alta tecnologia faça lobby para conseguir redução de tributos/isenção fiscal para a área de pesquisa e desenvolvimento.

A ideia pode ser apresentada como uma maneira de manter o país na vanguarda da tecnologia ou como um mecanismo para estimular o desenvolvimento de novos produtos high-tech que outras pessoas em outros países irão comprar. E o resultado pode realmente ser este. Mas, igualmente, pode apenas reduzir os custos de P&D para companhias que fariam estas pesquisas de qualquer forma. A redução nas tarifas/benefícios fiscais também distorce o sistema tributário, alocando recursos em pesquisa e desenvolvimento e impedindo que estes mesmos recursos sejam utilizados em outras áreas, áreas nas quais eles poderiam ser aplicados de maneira mais produtiva.

A expectativa de receber um benefício fiscal/redução de impostos pode induzir as empresas colocar a classificação de "pesquisa e desenvolvimento" em atividades que, na verdade, não são compatíveis com P&D, unicamente com o objetivo de receber o benefício.

Enquanto isso, o fato de que o Tesouro Nacional não está coletando receita destas atividades, significa que para manter os seus níveis de gastos, o governo terá que arrecadar mais dinheiro por meio de outras fontes. Os impostos pagos por outras pessoas serão aumentados. Isso não é apenas ruim para eles, altos impostos também encorajam mais pessoas a (legalmente) evitá-los ou (ilegalmente) deixar de pagá-los. Quanto mais altas forem as taxas de impostos, mais as pessoas farão campanhas para encontrar brechas na lei ou por concessões para elas mesmas, com o objetivo de reduzir o peso de seu fardo. Se

a iniciativa obtiver êxito, isto, posteriormente, irá distorcer a atividade econômica, retirando recursos de áreas que poderiam servir ao consumidor e direcionando-os a cobrir os custos de estratégias executadas para se evitar impostos * disputa tributária *, dando início ao ciclo novamente.

Problemas similares ocorrem quando grupos obtêm sucesso ao pleitear campanhas por subsídios - exemplo, privilégios governamentais aos produtores de biocombustível. De novo, esta ação direciona a atividade econômica no sentido de maior produção de biocombustível. A demanda adicional por plantações que podem ser aproveitadas para a produção de combustível causará uma elevação nos preços, os preços da comida aumentarão, elevando o custo de vida, o qual afeta as pessoas de baixa renda de maneira mais intensa/violenta. Mais uma vez, os custos são dispersos e ofuscados, enquanto os benefícios são concentrados em determinados grupos de interesse com intenções muito bem definidas.

Ou, de novo, os grupos podem procurar vantagens para si mesmos através do sistema de bem-estar do Estado. Se existem benefícios em dinheiro para famílias de baixa renda, por exemplo, aquelas precisamente acima da linha de corte (?) poderiam atingir uma melhor situação através de iniciativas no sentido de aumentar a linha de corte. Outros podem tentar piorar a própria situação - ou fazer parecer que estão piores - apenas para serem qualificados a receber o benefício.

Contabilizando o custo

Como o prêmio Nobel de Economia Milton Friedman notou, construir uma fábrica potencialmente adiciona à riqueza pública; comprar um medalhão (táxi em Nova York), não. E quanto maior o tamanho do setor público, ou mais complicada estrutura tributária ou regulatória, maiores são as oportunidades para o rentismo – dessa forma, maior se torna a perda potencial.

Companhias, indivíduos e grupos provavelmente estarão preparados para investir quase tanto no rentismo quanto a “renda” que irão receber se tiverem sucesso. Rentismo tem um custo que retira recursos de outras partes da economia – frequentemente envolvendo pessoas altamente articuladas, educadas e produtivas. Como resultado desse custo, assim como a perda de bem-estar econômico oriunda do sucesso do rentismo, o custo total da atividade pode crescer enormemente. Um estudo no início dos anos 2000 estimou os gastos

dos grupos de interesse com o rentismo nos Estados Unidos em muitas centenas de milhões de dólares. E outra coisa que adiciona à conta é que o rentismo é uma aposta, que pode ou não valer a pena; e como muitos apostadores, os rentistas na verdade acabam gastando mais no esforço do que eles atualmente ganham de volta, mesmo se exitosos.

Os custos financeiros que o rentismo impõe no resto do público tem outro efeito corrosivo também. Se as pessoas descobrirem que seus rendimentos, economias e capital ganho por meio do seu trabalho pode ser retirado delas (por meio de impostos ou preços de monopólio) por meio do rentismo, elas estarão menos dispostas a trabalhar duro e poupar. Elas irão investir menos na criação de riqueza, as firmas ficarão com poucas finanças, a receita será menor e novamente o público em geral se dará mal.

Custos políticos

O comportamento de rentismo também corrompe o processo político. A expectativa de obter benefícios vultosos através do rentismo incentiva os grupos de interesse a trocar votos por apoio aos seus projetos.

O profundo interesse que os “caçadores de renda” possuem em concessões que acabarão por beneficiá-los, junto com o tempo e a energia que estão preparados a investir para capturá-las, ajuda a explicar o motivo que faz com que a indústria do Lobby seja tão atraente e porquê os políticos acabam concedendo vários privilégios de monopólios, regulações e concessões a esses grupos. Esses aspectos também ajudam a esclarecer a razão pela qual tais privilégios tendem a ser perpetuados no tempo, mesmo que já seja óbvio para todos que tais medidas são inapropriadas, ineficientes e que uma reforma é necessária.

Quanto maior for o poder do Estado, mais vastas serão as oportunidades de rentismo e maior será o poder dos políticos, conforme grupos de interesse os pressionem por benefícios. Os políticos ganham, não apenas pelo status de poder estabelecer favorecimentos, mas também pela sua habilidade de ameaçar outros grupos com a possibilidade de criação de regras desfavoráveis. Ocasionalmente, este poder pode gerar um estado de corrupção absoluta, com políticos e oficiais concedendo benefícios especiais a grupos específicos em troca de dinheiro ou favores pessoais, e também colocando barreiras legais no caminho daqueles que não os apoiam.

O enorme ganho em potencial do comportamento de rentismo, para os beneficiados (caçadores de renda) e para os políticos, o desequilíbrio entre o interesse concentrado de uma minoria favorecida e a impotência da maioria da população, podem fazer alguém questionar se o comportamento de rentismo não se tornou algo endêmico nos sistemas democráticos. Infelizmente, as evidências mostram que provavelmente ele já se tornou.

O DIA DO PAGAMENTO DOS POLÍTICOS

Por que precisamos de legisladores - todos aqueles deputados e parlamentares que adoramos tanto odiar? O motivo principal é claro: praticidade. A assustadora quantidade de escolhas coletivas que se impõem a países avançados todos os dias tornaria muito difícil e cansativo que se esperasse todo mundo comparecer às eleições e votar sobre cada assunto. O público em geral também não teria sequer o tempo e o interesse de pesquisar e formar opiniões sobre todas essas questões.

Assim, nós delegamos a tarefa de entender as questões, formar opiniões e tomar decisões a um grupo menor e mais fácil de administrar - nossos legisladores profissionais. Nós confiamos em sua diligência e em seu juízo para representar nossos pontos de vista e para tomar decisões em nosso nome. Isso significa que as decisões podem ser tomadas com um gasto muito menor de tempo, esforços e dinheiro.

Os legisladores e nós

Mas os legisladores representam perfeitamente as nossas opiniões? Economistas acadêmicos podem ter presumido que sim, mas a maioria das pessoas comuns (e os próprios políticos) são muito menos ingênuos. Na verdade conforme os estudiosos da Escolha Pública, os legisladores não são diferentes de nós: eles têm seus próprios interesses e opiniões, que inevitavelmente afetam suas decisões.

Os princípios da Escolha Pública se aplicam a legislaturas tanto quanto são válidos em eleições. Particularmente em sistemas multipartidários, os diferentes partidos podem ter de barganhar e formar coalizões durante a legislatura. Grupos de interesse exercem pressão direta de "lobby" sobre os legisladores, o que por vezes inclui apoio financeiro essencial. E a troca de favores é um grande fator em quase toda legislatura.

Então, não devemos de forma alguma esperar que os interesses dos legisladores coincidam perfeitamente com os de seus eleitores. Na verdade, as pessoas mais ávidas para chegar ao poder com frequência são as que querem explorá-lo em seu próprio benefício, ou em prol de seus amigos e facções, em vez de promover o interesse público de maneira mais geral. É verdade que o público pode restringir seus políticos ao não reelegê-los; mas este controle é muito fraco. Eleições não são frequentes, as pessoas votam por pacotes de políticas

dísparos, e aqueles que conseguem ditar os assuntos centrais da eleição ou estabelecer sua data influem grandemente no resultado. Os eleitores, por outro lado, sabem que seu voto conta muito pouco, e pesquisas mostram que eles subestimam barbaramente o custo das atividades governamentais, com a consequência de que subestimam sua relevância; isto frequentemente leva a um baixo comparecimento às urnas. Este problema é uma das razões pelas quais muitos estudiosos da Escolha Pública, especialmente os da Escola da Virgínia, tanto se dedicam à questão de como os governos podem ser restringidos por reformas constitucionais e estruturais.

A renda política dos políticos

Como vimos, uma das ideias inovadoras na base da teoria da Escolha Pública, que remonta a Duncan Black e Anthony Downs, é que a "motivação do voto" é a chave para as posições que os políticos e os partidos tomam na formulação de políticas. Políticos opositoristas podem ter alguma influência sobre os acontecimentos, mas, se quiserem ter algum impacto de verdade, precisam estar no poder. E, para estarem no poder, eles precisam ser eleitos. Em outras palavras, eles têm um interesse crucial em obter votos. Eles podem buscar o poder para beneficiar a humanidade, em vez de qualquer motivo venal, mas mesmo assim, seu objetivo central deve ser angariar votos.

Para atrair votos, os políticos têm de ser o que a Escola de Chicago descreve como "corretores" entre interesses concorrentes, por exemplo, entre grupos de "lobby" que demandam legislações e os pagadores de impostos e consumidores que em última análise pagam por elas. As "taxas de corretagem" que eles cobram são medidas em votos; mas, se são bem-sucedidos, eles também podem ganhar muitos outros tipos de "renda política". Pode haver generosas doações de campanha; o status e os privilégios do cargo; o respeito dos servidores públicos e da população; a atenção que vem do público pelo apoio a causas populares; e o poder de conduzir gastos governamentais e empregos para o seu eleitorado.

Também pode haver implicações monetárias. Com o status vem a perspectiva de carreiras lucrativas após a política. Pode mesmo haver propinas, em dinheiro ou favores, de lobistas ou ganhadores de licitações. Mas é inútil discutir se vender uma posição política por dinheiro, numa negociata, é em alguma medida diferente ou pior do que vendê-la por votos numa troca de favores.

Os perigos da motivação do voto

Pode-se pensar que a motivação dos políticos por votos não é muito diferente da motivação dos empresários por lucros no mercado. Uma busca obter dinheiro por fornecer às pessoas o que elas desejam o outro, busca obter votos. Mas novamente devemos nos lembrar de que as escolhas no mercado são voluntárias, enquanto as escolhas políticas requerem um elemento de coerção. E os votos que os políticos buscam obter podem muito bem não refletir as opiniões e preferências da população em geral.

Por exemplo, a escala das "tarifas" pagas aos políticos depende em alguma medida do quanto seus "consumidores" acham que suas decisões irão durar e do quanto eles permanecerão no cargo. Mas os consumidores que pagam melhor são grupos pequenos com interesses concentrados, em vez da massa popular desinformada e difusa. Por esse motivo, os políticos se focam nas demandas dos grupos de interesse, que são bem informados e se expressam vigorosamente; e com frequência cedem a eles - talvez imaginando que podem convencer a população apática e desinformada a aceitar a decisão.

A motivação do voto também traz outros problemas. Por exemplo, os políticos têm um forte incentivo para apoiar o gasto governamental em seu próprio distrito eleitoral, mesmo se souberem que essa despesa é um mau negócio para o país como um todo. O apoio a projetos igualmente ruins em outros distritos, numa troca de favores, expande esta ineficiência para uma escala ainda maior. E leis abrangentes, projetadas para angariar votos de muitos grupos diferentes, podem ter o mesmo efeito de desperdício.

Outro problema é o suborno eleitoral que ocorre durante campanhas: os políticos tentam obter votos apoiando diversas causas populares, sem necessariamente explicar de onde virá o dinheiro para bancá-las. Somente após a eleição se explica que os impostos terão de aumentar. E aparentemente os partidos se tornam ligeiramente mais centristas durante campanhas eleitorais, para conquistar mais dos eleitores concentrados junto à faixa mediana, dando menos escolhas reais à população.

Gastos públicos são fáceis de se concentrar em grupos específicos, o que por sua vez facilita pedir seus votos. Favorecer tais grupos se torna ainda mais fácil quando o governo é grande e tem mais dinheiro e poder ao seu dispor. Mas quanto mais esta rede de favores se amplia, menos provável é que ela reflita os interesses da população em geral. E quanto maior, mais

complexo e mais poderoso o estado se torna, maiores são as oportunidades para subornos e propinas.

Restringindo nossos líderes

Permanece, é evidente, a restrição das eleições, pelas quais a população pode controlar seus políticos, ao menos um pouco. E a mídia pode expor a corrupção deslavada. Além disso, o medo de perder o cargo pode prevenir que governos sejam completamente irresponsáveis ao usar o poder e o dinheiro - afinal, se a oposição for eleita, este mesmo poder e dinheiro podem ser usados contra eles.

Mesmo assim, estas restrições são fracas, e muitos estudiosos da Escolha Pública, em particular os da Escola da Virgínia, veem normas constitucionais como a melhor maneira de restringir nossos legisladores. Se as regras institucionais favorecem os políticos que já estão no cargo, por exemplo, eles provavelmente terão uma maior tendência de abusar do poder do que se eles não puderem ter expectativas de ficar muito tempo no poder. Limites de mandatos e primárias abertas para escolher candidatos para a legislatura podem reduzir o poder e o apadrinhamento dos partidos políticos. O sistema norte-americano de separação de poderes torna um pouco mais difícil fazer trocas de favores e fazer valer acordos com grupos de interesses especiais, já que estes processos podem ser derrubados por outro dos três poderes. Por outro lado nos EUA, o papel das comissões do legislativo que podem preparar trocas de favores atua na direção oposta.

Nos EUA, o presidente tem poderes significativos, inclusive o de vetar propostas do Congresso. Isto também aumenta a chance de trocas de favores e medidas de interesse especial serem desfeitas: quando a proposta é reenviada ao Congresso, exige-se uma maioria mais ampla, o que dificulta que pequenas minorias vejam aprovados seus interesses particulares. Isto torna o "lobby" mais arriscado e menos eficaz. O veto também permite que o presidente priorize o interesse nacional como um todo, em detrimento de leis que favoreçam pequenas minorias, tais como pequenas regiões geográficas, as custas dos consumidores e pagadores de impostos em geral. Entretanto, presidentes fortes e ativistas também podem usar suas habilidades e poderes para romper as limitações constitucionais e articular suas próprias trocas de favores.

De maneira similar, o Judiciário pode restringir políticos e impedir que ajam fora dos limites legais - ou mesmo fora das regras amplamente aceitas de Justiça, mesmo se a lei aprovada pela legislatura contradiga estas noções mais profundas. Nomeações vitalícias e meios não políticos de se escolher juízes são dois métodos que dão ao judiciário mais independência em relação aos legisladores e tornam os juízes mais propensos a contradizer a legislatura, o que igualmente reduz o poder de "corretagem" dos políticos da situação. Mas caso as nomeações para o Judiciário sejam feitas de forma política, é mais provável que juízes sejam políticos, ou que candidatos "camuflados" (que parecem ser independentes, mas não o são) sejam nomeados, ou que candidatos centristas, capazes de atrair o apoio de ambos os lados, sejam nomeados em vez de candidatos independentes, realmente fora do sistema político.

De toda forma, há limites para o poder dos juízes de simplesmente anular as leis. Sua função principal é aplicá-las. E ao fazê-lo, eles podem se ver apenas pondo em prática as barganhas legislativas arranjadas por políticos cujos interesses pessoais podem não refletir os da população em geral.

MOTIVANDO BUROCRATAS

Outra parte importante do processo político é a burocracia – os funcionários públicos e outros funcionários que trabalham em ministérios, agências, órgãos públicos e repartições municipais. Todos eles precisam transformar as decisões dos legisladores em ações práticas, e aplicar amplas políticas apropriadamente em casos individuais. Mas, novamente, quão longe podemos confiar neles para fazer isso de forma desapaixonada, ao invés de deixar seus próprios interesses intervirem?

Não muito, de acordo com muitos especialistas em Escolha Pública. Gordon Tullock, ele mesmo um ex-funcionário público de relações exteriores, escreveu no começo um ensaio acerca de sua experiência na burocracia. Isto influenciou muito James Buchanan, que formulou uma teoria que burocratas governamentais tem um forte interesse em expandir o tamanho e o escopo do setor governamental. Outro especialista da Escola da Virgínia, William A. Niskanen, pegou o tema sugerindo que um grande motivador para os servidores públicos era o tamanho dos próprios orçamentos, já que isso vem acompanhado de benefícios pessoais.

Este é um forte contraste a abordagem da tradicional economia de bem estar, na qual os funcionários eram assumidos simplesmente sendo objetivos e orientados pelo espírito público, perseguindo imparcialmente a intenção da legislação que eles foram encarregados de administrar. Na visão da Escolha Pública a escolha racional se aplica aos burocratas como se aplica a qualquer um: dentro dos limites de seus poderes e da estrutura institucional, eles tentam maximizar suas ambições pessoais. Eles podem bem tentar fazer um bom trabalho e servir o público diligentemente; mas como o resto de nós, eles também buscam renda, riqueza, facilidade, posses, lazer e conforto; e no caso deles, talvez poder discricionário e deferência.

Na burocracia, há um escopo extensivo para tal ação auto interessada, parcialmente porque o produto resultante dos burocratas pode ser difícil de definir. Ao contrário da produção do mercado onde o sucesso é medido em lucro ou prejuízo financeiro, a performance dos burocratas é difícil de mensurar, sendo baseada em objetivos frequentemente vagos – como o mal definido “interesse público”. Então não deve ser nenhuma surpresa se os burocratas gastam tempo perseguindo também seus próprios objetivos. De fato, há um problema muito discutido de controladores-agentes dentro de negócios privados. No final das contas, há

mecanismos para os diretores (acionistas) manterem os agentes (gerência) sob controle – por meio da venda de ações, tomada de controle, indicação de novo conselho, desenvolvimento de novas formas de governança corporativa, e por meio da competição no mercado das empresas melhor administradas. Estes mecanismos não funcionam perfeitamente, mas eles são muito mais efetivos do que os mecanismos nos quais os controladores (eleitores) são permitidos controlar os agentes (burocratas) via eleições periódicas e as ações dos representantes políticos.

Funcionários e orçamentos

Em termos do que burocratas na verdade buscam, Niskanen sugeriu que a maximização do orçamento provê uma medida justa. É uma aproximação do objetivo do lucro no contexto de mercado. E ela provê um proxy simples para todas as outras coisas que vem junto com um orçamento grande e crescente – como segurança no emprego, prospectos de promoção, aumentos salariais, etc.

Na sua busca por benefícios, burocratas são somente jogadores no processo político como qualquer outro grupo de interesse – e eles não tem o problema do carona porque o seu grupo é tão bem definido que eles podem facilmente manter os benefícios do seu lado para si próprios.

Eles, é claro, dependem do apoio de políticos para seus orçamentos. Mas, se o orçamento é definido, diz Niskanen, eles estão prontos para maximizar seu próprio benefício dentro dele. Se as condições do orçamento são fáceis, eles podem simplesmente pegar novas funções e demandar mais dinheiro para lidar com o resultado ampliado. Em condições rígidas, eles podem limitar seu resultado e garantir que o dinheiro se mantenha com eles ao invés de ser gasto em projetos.

Em qualquer caso, diz Niskanen, eles manejam para expandir a si mesmos o tamanho e escala que o eleitor ou político mediano iria querer. Burocratas não tem interesse pessoal em economizar dinheiro, e todos os incentivos para inventar novos processos de trabalho e programas sociais. E os burocratas sabem que é difícil para políticos voltarem atrás em uma política que eles se comprometeram, mesmo se o custo burocrático aumente muito além das expectativas originais. Isso novamente dá a burocracia considerável poder de barganha sobre a legislatura.

Burocratas também podem resistir a reduções orçamentárias ao ameaçar cortar serviços importantes: Gordon Tullock citou o “Federal Customs Service”, no qual respondeu aos cortes orçamentários demitindo todos os inspetores da alfândega nos EUA, mas nenhum em qualquer outra parte do serviço.

As fontes do poder burocrático

O fato que a legislação é geralmente muito vaga dá a burocracia uma grande vantagem de poder discricionário. Alguns pensadores da Escolha Pública sugerem que políticos gostam dessa forma: eles preferem passar leis vagas e criar agências para administrá-los, ao invés de passar leis detalhadas que seus opositores políticos poderiam simplesmente mudar quando chegarem ao poder. Qualquer que seja a razão, esta grande área de incerteza na lei dá aos burocratas um vasto escopo para definir seu próprio resultado e então demandar orçamentos para tornar possível.

De acordo com Niskanen, pessoas no mercado são expostas ao escrutínio de consumidores e analistas bem informados, mas burocratas não. O fato que burocratas tem mais conhecimento sobre sua própria área que o político médio significa que os políticos não podem efetivamente controlar a burocracia. E este monopólio de conhecimento interno sobre as suas próprias funções permitem eles de usar a estratégia de agrupamento para proteger seus impérios:

Burocratas são também suscetíveis a criar, promover e apoiar iniciativas de políticas complexas que aumentam seu escopo para discricionariedade e também ajudam eles a definir quando o seu orçamento será gasto, aumentando a confusão de políticos que supostamente devem controla-los.

Dado que eles trabalham tão próximo com políticos, há até mesmo a ameaça oculta que burocratas poderiam humilhar seus mestres políticos ao vazarem informação danosa sobre eles, uma ameaça que novamente pode ajudar eles a resistirem a tentativas de cortar seus orçamentos. E quão maior o governo se tornar, e mais decisões os políticos tiverem para fazer, maior é a chance que eles tomarão decisões ruins que poderiam depois ser utilizadas para constrange-los.

Burocratas podem também depender do apoio político de grupos de interesses que dependem de recursos e programas que eles administram, e no qual iria quase certamente gostar de ver esses orçamentos aumentarem; e eles podem depender do apoio de empresas que fornecem bens e serviços para os programas que suas agências administram. Outra potencial fonte de poder burocrático é o próprio poder de voto dos burocratas. Se o governo emprega um quarto ou um terço da força de trabalho, como é hoje em dia em muitos países, servidores públicos e seus dependentes formam um grande bloco de votação que tende a geralmente favorecer mais burocracia governamental e orçamentos maiores para a burocracia.

Restringindo a burocracia

Quais técnicas podem ajudar a trazer os interesses burocráticos em linha com aqueles do público, ou até mesmo aqueles dos políticos? Uma ideia pode ser introduzir algumas medidas de competição entre agências diferentes. Eles podem ser forçados a licitar no setor privado para o suprimento de seus serviços – uma técnica comum em funções como a coleta de lixo e manutenção de rodovias. Ou uma grande agência pode ser dividida em agências regionais, na qual permitiria suas performances serem comparadas – como geralmente ocorre no policiamento, por exemplo.

Agências poderiam, talvez, serem pagas somente pelos resultados que alcançarem, ao invés de meios como bloqueio de verbas que eles usam a seu desejo. Mas isso significa tentar colocar um preço nos resultados que são difíceis de definir, principalmente mensurar. Até mesmo a ideia de fazer agências competirem contra provedores privados é problemático: requer alguma outra agência governamental para revisar e definir os contratos, e o peso da experiência é que agências governamentais não são muito boas nessas tarefas.

Questões mais recentes

A visão bastante sóbria de Niskanen da burocracia, entretanto, tem sido submetida a novas técnicas como teoria dos jogos e a questionamentos recentes.

Alguns pensadores modernos da Escolha Pública argumentam que políticos, na verdade, tem poder considerável para controlar burocratas. Eles podem puni-los por meio de cortes e

sanções profissionais. Eles podem perturbá-los com questionamentos. Eles podem ameaçar expor publicamente e humilhar, se a incompetência burocrática ou impropriedades vierem a luz: simplesmente punindo alguns pode ser mais que suficiente para colocar o restante em ordem. Eles podem ameaçar legislar para frear agências que permanecem fora da sua missão legítima. Eles podem também criar incentivos em novas legislações, com o objetivo de aumentar os padrões e performances, e prevenindo excessos burocráticos.

Então gerenciar a burocracia pode não necessitar de controle detalhado. Mesmo que sim, políticos podem ser melhores em controle detalhado da burocracia do que Niskanen e outros pensaram primeiramente. Agências tendem a ser reguladas não pela legislatura ao todo, mas por comitês especializados. Os legisladores que participam desses comitês costumam ser tão especialistas nas funções governamentais que eles gerenciam, quanto os burocratas que eles vigiam. Isso novamente pode ser quase o suficiente para prover um controle adequado.

E ainda, tentativas práticas de frear uma burocracia crescente veio com pesar em muitos países. É muito mais fácil para os políticos criarem novas agências do que abolir ou reduzi-las. E há mais vantagem política em expandir do que cortar. Uma burocracia florescente, alguém poderia argumentar, é meramente um sintoma de coisas que são mais fundamentalmente erradas na forma que o nosso sistema democrático funciona. E o que nós precisamos para curar esse mal, muitos pensadores da Escolha Pública insistem, são controles constitucionais melhores.

O PAPEL DAS CONSTITUIÇÕES

A lógica da Escolha Pública não nos condena à exploração inevitável por grupos de interesse, nossos legisladores ou a burocracia. A Escola de Virgínia (também conhecida como Escolha Pública), cujo principal representante foi James M. Buchanan, enfatiza o papel das constituições como meios pelos quais as pessoas podem se proteger desses abusos. E examina o tipo de constituição que indivíduos racionais, agindo no próprio interesse, criariam para esse fim.

Na obra "The Calculus of Consent", os economistas James Buchanan e Gordon Tullock, começam explicando por que um governo é necessário. Os autores afirmam que a anarquia é um estado indesejável. Indivíduos mais fracos se veriam agredidos pelos mais fortes, e mesmo os mais fortes prefeririam uma paz produtiva à ameaça constante e destrutiva de violência pelos outros. Nessas circunstâncias, a instituição do estado simplesmente surge na medida em que as pessoas estabelecem uma série de acordos individuais entre si na tentativa de escapar da anarquia.

Ao concordarem em se restringir mutuamente, os indivíduos podem reduzir sua vulnerabilidade à predação por outros; ao concordarem em contribuir para a proteção mútua, podem se poupar de parte dos altos custos da autoproteção; e ao concordarem com a ação coletiva, podem empreender projetos de construção que seriam grandes demais para serem realizados por um só.

Mas não é preciso que todos se reúnam fisicamente para deliberar sobre este sistema de concordância. Buchanan e Tullock o veem como o resultado de inúmeros acordos individuais entre as pessoas. Essa rede de acordos se expande até formar um sistema não planejado - assim como inúmeras decisões de tribunais civis se agregam para formar o sistema da "common law" (NT: direito costumeiro de origem inglesa), ou inúmeras transações bilaterais formam um mercado. Embora esta ordem social possa dar a aparência de ter sido conscientemente planejada em seu todo, na verdade ela emerge e se desenvolve naturalmente das ações de indivíduos racionais, agindo no próprio interesse.

Os custos da tomada de decisões

Da mesma forma, ninguém é forçado a entrar nesta rede de acordos. Buchanan e Tullock viam sua aceitação pelas pessoas como inteiramente voluntária.

A fim de fazer parte do acordo social geral e desfrutar de seus benefícios, os indivíduos têm de aceitar algumas restrições ao seu comportamento, mas isso é considerado preferível a viver num estado de anarquia. Assim, o acordo será absolutamente unânime: ninguém pode ser forçado a um acordo que julga que o deixará em pior situação do que se não aceitá-lo, assim como num livre mercado ninguém pode ser forçado a fechar um negócio desfavorável.

O problema começa, entretanto, quando se trata de definir quais são de fato as ações coletivas a serem realizadas. Embora essas ações possam de fato promover a proteção mútua, também podem ser usadas para explorar minorias. Não há a possibilidade dessa exploração se as decisões coletivas precisarem ser unânimes, já que qualquer um que se sinta ameaçado por uma determinada política pode simplesmente vetá-la. Mas a unanimidade implica em um alto custo de tomada de decisão: pode ser muito difícil chegar a um acordo sobre quase qualquer coisa se cada indivíduo pode vetar qualquer proposta. Os custos externos da potencial exploração podem ser evitados, mas uma regra de unanimidade pode significar também que perdemos muitos dos ganhos em potencial derivados da ação coletiva porque nunca conseguimos concordar. Por outro lado, é evidente que uma regra exigindo menos do que a unanimidade pode tornar mais fácil o processo de tomada de decisões, mas cria o risco de que indivíduos sejam explorados.

Buchanan e Tullock afirmam que a solução para esta cilada é um processo em duas etapas. A primeira é a etapa constituinte, na qual as pessoas chegam a um acordo sobre as áreas que necessitam de tomada coletiva de decisões e estabelecem as regras pelas quais decisões futuras devem ser tomadas. Só depois de definir um programa e o processo de tomada de decisões é que se passa à segunda etapa, de realmente tomar decisões coletivas sobre o que fazer. A etapa constitucional trata do que deve ser decidido, e como; em seguida voltamos nossa atenção para a tomada das decisões. Um exemplo dado por Buchanan e Tullock: perfuradores de poços de petróleo podem estar de acordo quanto a haver administração coletiva de um campo, e como decisões sobre os direitos de extração devem ser tomadas; mas na segunda etapa, no momento de realmente tomar essas decisões, eles podem muito bem discordar quanto às cotas específicas que cada um recebe.

O acordo constitucional, dizem Buchanan e Tullock, é necessariamente unânime; um indivíduo racional agindo em seu próprio interesse jamais concordaria em adotar um

conjunto de regras de tomada de decisão se julgasse que dessas regras surgiriam decisões futuras que o explorassem. Pode parecer difícil de obter tal unanimidade, mas de maneira geral as pessoas estarão ansiosas para obter a proteção da sociedade e escapar do estado de anarquia; e como ninguém sabe ao certo como será afetado por futuras decisões, todos provavelmente farão questão das mesmas garantias e proteções.

O conteúdo de uma constituição

Algo que a constituição deverá estabelecer é a maioria requerida para tomar decisões coletivas.

As pessoas geralmente assumem que a maioria simples é a regra correta para escolhas de grupos. Afinal, seguir a maioria é o que fazemos na maior parte das decisões coletivas cotidianas que tomamos entre amigos e colegas. Mas há muitas outras regras de votação possíveis e não há nada de especial no voto por maioria simples. Na realidade, as empresas, ao estabelecerem seu estatuto, adotam regras de votação diferentes para tipos diferentes de decisão. Clubes adotam uma postura similar quanto a seus sócios. Um grupo de 51% da população não parece ter uma legitimidade muito maior em sua autoridade do que um grupo de 49%; no entanto, no voto por maioria, o primeiro grupo consegue dominar o segundo.

Buchanan e Tullock sugerem que faz sentido insistir em maiorias maiores, ou "qualificadas", para algumas votações, especialmente se há o risco de grupos minoritários serem explorados, e se a escala da potencial exploração é particularmente grave. De fato, os autores creem que indivíduos racionais insistiriam nessas salvaguardas constitucionais. Na etapa constitucional, os indivíduos se deparam com incertezas futuras: não sabem que políticas serão propostas, e se estarão no lado vencedor ou perdedor; assim, desejarão se proteger da possibilidade de sofrer grandes danos pelas mãos da maioria. Os indivíduos podem concordar que a exigência de unanimidade para cada questão seria demasiado trabalhosa; mas alguma maioria qualificada, por exemplo, dois terços, pode fazer sentido para certas decisões potencialmente muito danosas.

Uma constituição elaborada por indivíduos agindo em seu próprio interesse também limitará os poderes dados aos legisladores. Conquanto faça sentido designar representantes para tomar decisões, em vez de todo o público ter de se preocupar com os detalhes de cada proposta, seria muito perigoso dar a políticos eleitos o poder total de tomada de decisões.

Não apenas isso implicaria que indivíduos e minorias correriam sérios riscos em decorrência das decisões da legislatura, mas também se sabe por experiência que o poder corrompe, e que não se deve confiar poderes excessivos a representantes. Então uma constituição deve limitar o que legisladores, e ainda burocratas, podem decidir.

A constituição fiscal de Buchanan

Segundo Buchanan, é preciso haver controles especialmente minuciosos sobre a política tributária, já que esta é uma área em que as decisões da maioria podem causar danos especialmente graves a grupos minoritários.

As regras tributárias, portanto, devem ser definidas e esclarecidas de início - e indivíduos racionais irão se assegurar disso. Pode-se imaginar, por exemplo, que os mais pobres votassem a favor de uma lei tributária que cobra pesadamente dos ricos; mas as constituições são feitas para durar - renegociá-las a todo momento seria muito dispendioso - e, dada uma medida razoável de mobilidade social, ninguém sabe com certeza em que situação estará dentro de alguns anos. Pode-se fazer parte da maioria agora, mas isso não necessariamente perdurará. A escolha racional, tanto para ricos quanto para pobres, é apoiar um sistema tributário que trate a todos os grupos igualmente.

O mesmo vale para despesas. Buchanan considera que só haveria unanimidade, na etapa constituinte, para despesas que beneficiassem a todos. Não faz sentido tentar alterar as regras em favor de seu grupo quando você pode não estar mais nesse grupo dentro de alguns anos. O autor reconhece que essa situação é muito diferente da que existe atualmente: uma grande parcela das despesas estatais foi capturada em benefício de grupos de interesses particulares.

Seria difícil partir da situação presente para a constituição não discriminatória que Buchanan considera que indivíduos racionais deveriam preferir; talvez alguns desses grupos, como por exemplo, os beneficiários de programas sociais, teriam de ser "comprados" antes que fosse possível instituir regras constitucionais não discriminatórias.

O autor acredita que normas constitucionais sensatas sobre a questão dos impostos limitariam a carga tributária total e garantiriam que a base da qual os tributos são extraídos não poderia ser manipulada para beneficiar interesses específicos. De fato, seriam

necessárias regras definindo o quanto o ônus da tributação e os benefícios das despesas públicas poderiam ser distribuídos entre os diferentes grupos. Déficits orçamentários deveriam ser proibidos, de modo a que a maioria não pudesse simplesmente protelar despesas, votando benefícios para si mesma a serem pagos pelas gerações futuras. Os impostos seriam vinculados ao propósito pelo qual foram cobrados. Deveria haver regras firmes sobre o direito de propriedade e o grau em que o estado poderia interferir na propriedade privada. E precisaria haver regras para a produção de moeda pelo governo, a fim de que o dinheiro não fosse desvalorizado - um processo que caracteriza uma espécie de imposto invisível cobrado do público, que prejudica muito mais alguns grupos (como os poupadores) do que outros (como os endividados).

Sem regras unânimes como estas, diz Buchanan, há o risco constante de que o estado cresça sem controle, favorecendo alguns grupos, impondo o custo a outros e enfraquecendo os incentivos econômicos de maneira geral.

Federalismo

Outra forma de limitar o poder é dividi-lo, e a Escola de Virgínia tem uma predileção por formas de localismo e federalismo. Há uma escolha a ser feita entre os custos e os benefícios de tomar decisões de forma centralizada ou local. É mais fácil de se chegar a uma decisão num grupo pequeno do que num grande, então faz sentido tomar as decisões no nível mais local possível.

Ainda que governos nacionais sejam impressionantes, o próprio tamanho de seu eleitorado torna mais difícil o fechamento de acordos.

Também há outro fator: a homogeneidade da população. É muito mais fácil conseguir um acordo se o eleitorado tem objetivos, valores e abordagens em comum do que numa população de opiniões e pontos de vista mais diversos.

Se a população é extremamente grande e extremamente heterogênea, diversos temas podem não encontrar qualquer decisão coletiva possível. Nesse caso, provavelmente é melhor deixar as escolhas para a ação privada em vez de pública - e provavelmente é isso o que acontece. Os EUA são um exemplo de sociedade grande e diversa. Porém, se uma população é pequena e homogênea, fará acordos com mais facilidade e é de se esperar que

mais decisões sejam tomadas coletivamente - como é o caso geral das sociedades pequenas e homogêneas da Escandinávia, por exemplo.

Certamente, algumas decisões só podem ser tomadas no nível nacional: por exemplo, a política econômica do país, ou o funcionamento da rede nacional de defesa. Também há políticas que são boas para uma área geográfica, mas causam problemas para outra - como um novo parque industrial que polui águas que são levadas pelos rios para outras cidades.

No entanto, em geral, o melhor é que as escolhas políticas sejam tomadas no nível mais local possível. Afinal, algumas decisões - como a de conceder o alvará a uma nova casa noturna, por exemplo - só têm efeitos locais, então não faz sentido tentar obter consenso sobre elas no nível nacional. Sistemas federais também permitem que estruturas, serviços, leis e regulamentos governamentais sejam ajustados às necessidades específicas da localidade.

Outra vantagem do federalismo é que ele permite que as pessoas escapem se não gostarem do que for decidido. Se a maioria local ameaça explorá-lo, você pode simplesmente se mudar para outro lugar. Isso pode não ser fácil ou agradável, principalmente se suas raízes no local forem profundas; mas o fato de que é possível limita a capacidade das autoridades locais de explorar minorias.

Problemas e princípios

A abordagem constitucional da Escola de Virgínia não convence a todos. Muitos críticos argumentam que as pessoas não têm tanta aversão ao risco quanto Buchanan e Tullock consideram, e que elas podem muito bem considerar que os enormes benefícios potenciais das decisões coletivas valem o risco de ter que pagar mais impostos.

E é fato que temos constituições e convenções que não foram escolhidas pelo consentimento unânime de todos.

As pessoas se veem constrangidas por velhas regras constitucionais redigidas por seus antepassados, em cuja elaboração elas não tiveram qualquer participação. Muitas constituições do mundo foram elaboradas por estreitas maiorias, ou foram sequestradas por grupos de interesse, ou podem ser emendadas por maiorias simples das legislaturas. Decisões majoritárias no parlamento do Reino Unido, por exemplo, já alteraram os poderes

e a composição da Câmara dos Lordes e cederam vários poderes às instituições da União Europeia, sem pedir a permissão, unânime ou não, do público britânico. E o Parlamento é soberano: não há restrições constitucionais ao seu poder de tributar ou confiscar propriedade. E mesmo assim, o fato de que a maioria das pessoas escolhe não emigrar não pode ser considerado como prova de que elas concordam tacitamente com esta "constituição".

De todo modo, a teoria constitucional da Escola da Virgínia resultou em mudanças decisivas na teoria econômica e política.

Economistas costumavam pensar que sabiam projetar iniciativas políticas ousadas, que aumentariam o bem-estar geral da sociedade. Mas a Escola da Virgínia demonstrou que os economistas não podem enxergar dentro dos corações e mentes dos indivíduos, e saber como eles avaliam tais mudanças políticas. O único meio de saber é perguntando-lhes se sentem em melhor situação; mas mesmo assim, não se pode comparar a perda de uma pessoa ao ganho de outra. Somente quando há total acordo é que se pode dizer com certeza que o novo arranjo é benéfico. E quando nosso ponto de vista é uma constituição que decide como futuras políticas serão decididas, é particularmente importante que acertemos.

PROBLEMAS E RESULTADOS

Escolha Pública tem feito uma grande diferença na forma como os economistas, cientistas políticos e talvez até mesmo na percepção da opinião pública quanto ao funcionamento do processo político. Ela explica como a mecânica das nossas instituições políticas, e os interesses pessoais dos envolvidos, moldam as decisões que são feitas em nome do povo. Ainda restam perguntas sobre o quão bem algumas partes da abordagem se encaixam no mundo real, especialmente quando existe uma variedade de sistemas políticos diferentes, mas talvez isso só demonstre que a Escolha Pública é uma disciplina jovem e com um grande potencial pela frente.

Algumas conquistas

Escolha Pública tem certamente conseguido desafiar a suposição irracional de economistas crentes de que a intervenção governamental é a solução perfeita para uma “falha de mercado”. Ela nos lembra que há “falhas de governo” também e que as deficiências, tais como monopólios, informação imperfeita e o fato de que algumas ações têm efeitos adversos sobre os espectadores são mais comuns na política do que no mercado. O próprio processo de tomada de decisão do governo é em si imperfeito, sendo distorcido pelas esquisitices dos sistemas eleitorais, voto tático, o poder de coalizões e de grupos de interesse, assim como os interesses pessoais de legisladores e funcionários. Em muitos casos ficaríamos bem melhores ao simplesmente aceitar a realidade do mercado e não usar o aparato do estado para intervir em tudo.

Escolha Pública também tem enfraquecido o pressuposto dos economistas de que o “interesse público” é algo que pode ser identificado por especialistas e alcançado através de uma política bem definida. Pelo contrário: há tantas opiniões no “interesse público” tal como há indivíduos, e os pontos de vista e valores desses indivíduos são pessoais para eles mesmos e não podem ser somados, subtraídos e rateados por meio de uma fórmula aritmética.

Outra conquista da Escolha Pública tem sido a de concentrar a atenção sobre o real funcionamento do governo e nos fazer questionar o quão bem nós somos servidos por nossas atuais instituições políticas. Ela esclarece a natureza, origens e efeitos políticos mais

amplos de fenômenos como grupos de interesse, coligações, trocas de favores, rentismo, crescimento do governo, voto tático e a ignorância racional dos eleitores. Seu foco sobre os interesses pessoais de eleitores, legisladores e funcionários ajuda a explicar porque as pessoas são tão céticas com política. Ela nos mostra como a natureza das instituições políticas sob a qual vivemos faz uma diferença fundamental na maneira em que as escolhas coletivas são feitas. Ela demonstra como as instituições políticas falham na maioria das vezes. E ela nos lembra de que existem alternativas, como a votação por maioria qualificada e voto alternativo, sistemas de voto transferíveis, assim como as reformas constitucionais, que podem ajudar a reduzir o fracasso governamental.

Uma questão de auto interesse

No entanto, outras partes da abordagem da Escolha Pública permanecem controversas. Algumas pessoas, por exemplo, questionam se o individualismo racional que faz a sustentação teórica é mesmo uma boa interpretação da personalidade humana. Afinal de contas, somos animais sociais e nosso contexto animal e social molda tanto o que fazemos como o que pensamos. Há um grande elemento genético na nossa personalidade, através do qual podemos ter um controle racional limitado. Na verdade, trabalhamos em grupos – muitas pessoas criticam o setor financeiro pela sua “mentalidade de rebanho” ao seguir as tendências de investimento. Muitas, talvez a maioria, das escolhas que fazemos são instintivas, ou seja, são resultados naturais de anos de pressão social, ao invés de um produto de cálculo racional. Será que somos realmente tão racionais e tão individualistas como os estudiosos da Escolha Pública imaginam?

Ou ainda: a política se aplica até mesmo sobre os indivíduos racionais que fazem intercâmbios destinados a beneficiar a si mesmos? É de fato pelo poder que diferentes indivíduos e grupos tentam forçar os outros a cumprirem com os seus desejos? Estudiosos da Escolha Pública dizem serem os primeiros – ou pelo menos os segundos como consequência do primeiro, porém focam muito mais de sua atenção no segundo – a explorar o poder das majorias e de grupos de interesse concentrados.

O questionamento do porquê de os indivíduos supostamente racionais votarem em tudo continua sendo uma questão pertinente por aqui, uma vez que é extremamente improvável que qualquer voto individual possa decidir uma eleição – e mesmo que o fizesse as

consequências disso para o eleitor individual seriam extremamente incertas. Será que talvez precisamos de alguma explicação mais profunda do que a abordagem econômica pode nos dar? Algo baseado na psicologia do homem social?

Em resposta os estudiosos da Escolha Pública argumentam que não importa exatamente como e de onde os motivos das pessoas se originam. O importante é que nós temos valores, motivações e desejos, e que buscamos maximizá-los, sejam eles quais forem. Podemos querer ser parte da multidão, podemos aspirar ajudar outros seres humanos, seja para viver honradamente, seja por incontáveis outras nobres ambições. Ao prosseguir com estes objetivos, estamos de fato servindo aos nossos próprios desejos – aos nossos próprios interesses. Podemos muito bem nos tornar financeiramente mais pobres fazendo caridade para aqueles que precisam, mas ainda conta para nós que seja feito da melhor forma. Estudiosos da escolha pública também argumentam que é prudente assumir que o próprio interesse será um fator de motivação dentro do sistema político – não que motiva todas as pessoas em todos os momentos e em todas as situações.

Questões constitucionais

Outras questões também permanecem. Se os políticos (e isso é o que importa para os eleitores) são auto interessados, algum conjunto de normas constitucionais vai contê-los a colocarem seus interesses em conformidade com os do público? Buchanan argumenta que há ótimos dispositivos na Constituição dos EUA – como a divisão de poder entre duas casas legislativas, um presidente e um judiciário, e da maioria qualificada do legislativo para vetos presidenciais e emendas constitucionais. Mesmo assim a política norte-americana continua expandindo a troca de favores e o rentismo, assim como o papel e o poder dos legisladores e funcionários continuam se expandindo. Isto está, nas próprias palavras de Buchanan, mais para uma “anarquia constitucional” do que para um governo limitado.

Alguns críticos, têm preocupações mais gerais sobre o foco da Escola de Virginia nas constituições. Até mesmo a Constituição dos EUA não se trata uma questão unânime. Podemos realmente sugerir que as pessoas que nunca votaram sobre isso, mas, de alguma forma, tacitamente concordam com isso? A triste verdade é que as populações vão se deparar com várias injustiças políticas por um período surpreendentemente longo. A pressão social para conformar, e talvez a força da autoridade, permanece forte. Uma revolução pode

ser necessária para escapar da anarquia constitucional, mas as elites existentes certamente não têm interesse em movimentá-la, e os interesses difusos do público em geral significam que não pode haver nenhum ponto de faísca para a reforma.

E as pessoas iriam, tentando escapar do estado de anarquia, de fato estar tão preocupadas em dar poder para os governos como os teóricos constitucionais da Escola de Virginia sugerem? Estariam as pessoas, na verdade, dispostas a assumirem o risco de que elas poderiam ser exploradas em algum futuro próximo, a fim de ganhar os enormes e óbvios benefícios da ação coletiva?

Estas são perguntas que a economia experimental está agora ajudando a resolver. Por exemplo, existe uma famosa teoria feita por John Rawls, afirmando que se as pessoas têm que escolher um arranjo social sem saber o lugar, o qual acabariam, elas deveriam optar por um com uma renda mínima elevada, em vez de correr o risco de viver na pobreza abjeta. Contudo em 1987 os experimentos de Norman Frohlich e outros tenham mostrado que os alunos nunca escolhiam este arranjo: eles são muito mais propensos a preferir uma sociedade em que os rendimentos médios são maximizados – embora com alguma pavimentação, mas uma pavimentação fraca. Em outras palavras, eles estão dispostos a assumirem, pelo menos, algum risco sobre o seu próprio futuro. Assim, ao contrário do Buchanan e Tullock, as pessoas podem não estar dispostas a assumirem riscos em assentamentos constitucionais também?

A Escolha Pública tem auto interesse?

Outra crítica que tem sido feita aos advogados da Escolha Pública é que eles também trazem o próprio auto interesse para a disciplina. Muitos estudiosos da Escolha Pública – James M. Buchanan, William A. Niskanen e Gordon Tullock da Escola de Virginia, Gary S. Becker e George J. Stigler de Chicago, para citar apenas alguns que considerariam a si mesmos como liberais (no sentido europeu, em vez do americano). Então as restrições que eles propõem ao governo apenas são um sintoma de sua antipatia ao poder do estado?

Sua resposta seria simples. Estudiosos da Escolha Pública estão bem cientes de que os mercados não são perfeitos, mas a Escolha Pública revela que a ação do governo também sofre de deficiências fundamentais. É muito fácil demonstrar que o efeito final da votação por maioria, a presença de grupos de interesse, o rentismo e todo o resto, resultam na

criação de um setor governamental que é bastante ineficiente. Isso não é uma declaração política, mas uma questão de cunho prático e econômico. Seu objetivo, como eles dizem, é só para explicar essas falhas, e em alguns casos, para propor mudanças institucionais que possam ajudar a corrigi-las.

A Escola de Chicago, em especial, concentra-se mais sobre a economia pura de governo. Analisa questões da Escolha Pública em termos da pura teoria microeconômica – aplicando as ferramentas da teoria neoclássica de preços, análise de equilíbrio e escolha racional. Ela evita fazer juízos de valor sobre a natureza dos processos de tomada de decisões públicas, substituindo a visão do governo como um “mercado político”, através do qual os próprios agentes “econômicos” racionais perseguem seus próprios interesses e procuram redistribuir a riqueza em toda a comunidade segundo seus interesses. Ela vê as decisões políticas, por exemplo, como o “preço”, que se equilibra com a oferta de leis e regulamentações do governo e com a “demanda” delas pelo povo. Ela pergunta o quão bem esses mercados políticos funcionam e em que medida eles são tecnicamente eficientes. Se as pessoas querem proteger os empregos agrícolas, por exemplo, são os subsídios agrícolas uma maneira eficiente de fazê-lo? Com que eficiência os grupos de interesse conseguem conduzir recursos da comunidade para si mesmos?

Esta aplicação da microeconomia pura para a Escolha Pública tomou os estudiosos de Chicago, como Gary Becker, ao aplicar a mesma análise para as questões políticas relacionadas, tais como a economia do crime, educação, família, imigração e altruísmo, obtendo resultados interessantes e às vezes surpreendentes.

Em geral, as conclusões da Escola de Chicago não estão muito longe das da Escola de Virginia, embora possa ser mais difícil de lançar a acusação de auto interesse contra os líderes da Escola de Chicago, que rejeitam a ideologia e tentam ser friamente científicos, como eles costumam fazer. Se há uma crítica a ser feita de Chicago, no entanto, dever ser aos muitos dos pressupostos da escola – de que a construção de uma coalizão é fácil, de que o carona pode ser contido ou de que grupos de interesse trabalham de forma eficiente. Elas são – deliberadamente – como os pressupostos da “concorrência perfeita” na economia: sabemos que este mundo perfeito nunca pode existir, mas trabalhamos para que os seus princípios, no entanto, nos forneçam alguns insights interessantes e úteis. O problema surge quando as pessoas confundem a teoria abstrata com a realidade. Por exemplo, enquanto os economistas científicos podem considerar a compra de votos e o

suborno de pessoas no mercado como pouco diferente e igualmente eficiente em termos econômicos, o público em geral iria achar a sugestão de corrupção profundamente chocante.

ATUAIS E FUTUROS HORIZONTES

A “segunda geração” de estudiosos da Escolha Pública sujeitaram as ideias da “primeira geração” de Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James M. Buchanan, Gordon Tullock e William H. Riker a um escrutínio profundo, testando-as contra uma ampla gama de premissas e sistemas políticos. Uma linha de pesquisa foi examinar mais de perto como as opiniões individuais dos eleitores poderiam ser mais bem “agregadas” dentro de alguma decisão coletiva que poderia verdadeiramente refletir aquelas visões individuais.

Em específico, atenção focada sobre como fazer um processo “à prova de estratégia” – em outras palavras, como prevenir grupos de eleitores de manipular o resultado por mentir sobre suas preferências verdadeiras e votar taticamente ao invés de sinceramente. O que é importante tanto para democratas, para quem o pensamento de tal manipulação por interesses dissimulados é desagradável, como para cientistas políticos e políticos, que não podem saber se uma escolha coletiva realmente reflete as opiniões dos eleitores a menos que os eleitores realmente as expressem honestamente.

Um teorema por Allan Gibbard e Mark Satterthwaite, entretanto, sugeriu que eleições democráticas sempre foram abertas ao voto estratégico. E aqui ainda está o problema de que sistemas, uma pessoa-um voto, como no caso dos dois lobos e uma ovelha, não revelam a força dos sentimentos dos eleitores individuais. Então a atenção se volta para qual tipo de sistema revelaria as verdadeiras preferências das pessoas – o que os estudiosos da Escolha Pública chamam de “revelação de demanda”.

Edward H. Clarke e Theodore Groves argumentaram que uma maneira de revelar a verdadeira força dos desejos das pessoas seria cobrar um “tributo de incentivo” igual aos custos que suas decisões imporiam aos outros. Isso forçaria os lobos a tomar em conta o efeito de suas decisões sobre a ovelha. Dennis C. Mueller concebeu um procedimento de voto em três passos para expor as reais preferências das pessoas. E várias outras sugestões matemáticas e práticas têm sido propostas e testadas, tal como ter vários rounds de eleição no estilo das eleições presidenciais dos Estados Unidos ou da França. Essa pesquisa expõe outras questões interessantes também: tal como o quanto os eleitores são racionais, e se eles adaptam-se à experiência eleitoral passada, ou se, ao contrário, eles são em grande medida desinformados e míopes.

De outro lado, o trabalho da Escolha Pública na década de 80 sugeriu que o sistema de dois partidos, em relação ao qual a primeira geração de estudiosos se focou, realmente produz decisões coletivas que refletem as preferências dos eleitores melhor do que tinha se suposto até então. Isso porque, como a competição no mercado, competição entre partidos leva-os a modificar suas próprias posições e produzir plataformas políticas que, de fato, sejam atrativas para grandes seções do público.

Entretanto, muitos dos sistemas políticos do mundo são sistemas pluripartidários em que a formação de um governo depende sobre pôr junta uma coalizão de partidos diferentes. Então a atenção da “segunda geração”, levada pela Escolha de Rochester, focou-se mais sobre como partidos formam coalizões e por quanto tempo essas coalizões foram prováveis de durar. Isso é o que leva à ideia de William H. Riker da coalizão vencedora mínima, e subsequentemente à proposição de que grandes partidos centrais, sendo essenciais para qualquer coalizão, podem e frequentemente escolherão formar governos minoritários e confiar em pactos de votos “caso a caso”, ao invés de parcerias formais.

Mais recentemente, em seu livro “Perfecting Parliament”, Roger Congleton traça a história das legislaturas em seis grandes países, explicando a importância do auto interesse, ideias sociais, religião, e o estado existente das instituições, autoridade e relacionamentos em determinar o desenvolvimento de regras legislativas e eleitorais. Claramente a maioria dos países está bastante distante daquela espécie racional de arranjos constitucionais proposta por Buchanan e Tullock.

Reconsideração de velhas ideias

Além de aplicar a Escolha Pública em novas áreas tais como os sistemas pluripartidários, a segunda geração começou a testar alguns dos conceitos fundamentais da disciplina, por vezes até sua quase destruição.

Investigações práticas têm levantado dúvidas em relação ao princípio do eleitor mediano, por exemplo. Parece que partidos tendem a ser ligeiramente mais centristas em seu posicionamento apenas antes das eleições. Mas os partidos não simplesmente precipitam-se em apoiar qualquer coisa que eles acreditam que deva apelar aos eleitores centristas. Depois de tudo, eles podem ter anos de ideologia e história por detrás deles, para não mencionar um corpo estabelecido de política para manter. Seus próprios ativistas resistirão

a qualquer diluição daquela agenda, que eles ajudaram a criar; e o eleitorado também poderia bem rejeitar uma guinada para o centro como oportunismo carente de princípios.

A teoria simples do eleitor mediano também perde algum de seu valor no contexto da política pluripartidária, questões complexas e inter-relacionadas, legislaturas bicamerais e eleitorados grandes e diversificados. Como a Escolha Pública aplica-se por si só a uma gama abrangente de sistemas políticas, a teoria simples novamente perde sua relevância central.

Outra ideia que tem sido reconsiderada é a do “problema do carona” que é usada para justificar a provisão compulsória dos bens públicos. Pesquisa recente em Escolha Pública sugere que, enquanto as pessoas de fato “pegam carona”, eles o fazem muito menos do que se supunha. Talvez seres humanos sejam mais criaturas sociais, cooperativas e de espírito público do que nós dávamos crédito a elas. Mas igualmente, isso poderia ser já outro desafio ao estrito individualismo e auto interesse que formou o próprio fundamento do pensamento da Escolha Pública.

Debates da segunda geração

A segunda geração de pensadores da Escolha Pública inclui figuras tais como William A. Niskanen e George J. Stigler. Outro é Dennis C. Mueller, que investigou como políticos e funcionários altamente ranqueados usam seu conhecimento confidencial para avançar suas próprias agendas e alargarão seus impérios à custa do público – pontuando que os gerentes corporativos fazem muito do mesmo, à custa de seus acionistas. O pessimismo que esses autores compartilham com a primeira geração têm sido questionado, entretanto, por alguns estudiosos mais tardios.

Por exemplo, a visão de Niskanen de que era impossível para os legisladores controlarem os burocratas tem sido questionada: comitês legislativos têm, às vezes, provado que são bastante bem informados sobre suas agências, sugerindo que amplos controles poderiam ser suficientes para conter a burocracia.

A igualmente pessimista visão de Stigler – de que agências reguladoras são não apenas capturadas por grupos de interesses especiais bem organizados, mas são, de fato, largamente criadas em seu benefício – também tem sido desafiada em anos recentes. O colega de Stigler da “terceira geração” Gary S. Becker argumentou que grupos difusos,

grandes realmente têm um tanto de mais poder de voto do que Stigler (e talvez Olson) supunham. Entretanto, o economista treinado em Chicago James Q. Wilson sugeriu que a combinação de benefícios concentrados e custos difusos que faz das instituições regulatórias maduras para sua captura é, de fato, apenas um caso especial, desde que várias outras combinações são teoricamente possíveis. (Enquanto isso é teoricamente verdade, entretanto, permanece a captura institucional que mais incomoda democratas.)

Vicent Ostrom, outro pensador da segunda geração, buscou uma maneira de evadir-se do pessimismo prevalecente na Escolha Pública por observar como a tomada de decisão coletiva poderia ser melhorada ao dividir-se o processo entre diferentes centros. Isso vai na mesma linha da competição no setor do mercado, que geralmente é reconhecida como produzindo melhores resultados que a provisão monopolista. Ostrom argumenta que tomada de decisão policêntrica melhora a qualidade e estabilidade das escolhas coletivas, e é melhor ajustada à inerente diversidade da população.

Fronteiras da terceira geração

Gary S. Becker e seus colegas na Escolha de Chicago têm tentado ir mais fundo em uma pura teoria da economia política. Eles veem políticos como um “mercado” em que diferentes demandas políticas são balanceadas, tais como a demanda por bens e serviços, tendem ao equilíbrio em mercados comerciais.

Estudiosos da Escola da Virgínia tais como Charles K. Rowley, entretanto – proeminente por seu trabalho acerca da importância do governo limitado – criticar isso como uma visão abstrata que defende muitas instituições (tais como a lei de responsabilidade civil dos Estados Unidos e as barreiras de longo prazo ao comércio) como “economicamente eficientes” quando elas de fato são politicamente indefensáveis.

Outros tais como Bruno S. Frey argumentam que há mais na vida política do que meros fatores econômicos – e que motivos não financeiros tal como autoestima são criticamente importantes. De fato, Barry Weingast têm quase revertido a abordagem de Chicago, explorando como considerações políticas moldam a natureza de mercados comerciais.

Entretanto, outros estudiosos da Terceira geração têm levado a Escolha Pública para novos caminhos interessantes. Robert D. Tollison, por exemplo, tem apresentado como o

surgimento do parlamento na idade média tardia levou ao declínio nos monopólios, porque agora requeria a maioria na legislatura, não apenas o consentimento do monarca, para criá-los. E aqui estão lições para nossas instituições hoje.

Teoria dos Jogos

Um aspecto recente particularmente frutífero da moderna Escolha Pública é a Teoria dos Jogos, em especial o que é conhecido como teoria dos jogos evolucionária. Teoria dos jogos explora o que pessoas fazem quando suas escolhas são criticamente dependentes das ações de outras. O exemplo clássico é o dilema do prisioneiro, em que dois prisioneiros confessam porque eles temem uma punição mais dura se eles permanecem em silêncio e o outro os implica.

Esse tipo de raciocínio é muito relevante em situações de voto, particularmente aquelas em que as pessoas devem tentar antecipar como outros votarão e então votar estrategicamente, em ordem para melhorar as chances de seus próprios candidatos ou resultados favorecidos, ou para impedir outros de ser bem-sucedidos nisso. Ao trabalhar em como as pessoas “jogam estrategicamente” com as escolhas antes de elas serem feitas, nós seríamos capazes de projetar sistemas que irão expor suas preferências reais e, portanto, produzir um resultado que seja mais ajustado com os reais desejos do público e que não seria tão facilmente manipulado por grupos de interesse organizados.

Há também outro uso interessante para a teoria dos jogos. Peter Ordeshook – que foi treinado em Rochester e foi um dos coautores de William H. Riker – a usou para identificar fraude eleitoral, focando em particular sobre as novas democracias do antigo bloco soviético.

Indo para além da pura teoria do jogo eleitoral, economistas encontram ser frutífero conduzir experimentos práticos sobre como pessoas reais realmente comportam-se quando deparadas com escolhas tais como aquelas com as quais se deparam em eleições e política. O ganhador do Nobel Vernon Smith, por exemplo, conduziu experimentos para ver como as reais preferências das pessoas seriam reveladas quando grupos se deparam repetidamente – “iterado” – com as escolhas ao invés de apenas eleições de primeiro turno, permitindo que eles vejam como os outros realmente se comportam quando solicitados a votar. Ele encontrou que os voluntários estudantes tendiam a alcançar compromissos que faziam todo mundo ficar melhor sem fazer algumas pessoas piores – o Ótimo de Pareto com o qual

economistas e cientistas políticos sonham. Isso sugere que há alguma virtude nos sistemas eleitorais que dependem de rounds repetidos de votação. Os experimentos também sugerem que é, de fato, possível alcançar uma escolha unânime em tais situações, um achado em relação ao qual os teóricos constitucionais da “Escolha de Virginia” devem ter no coração.

Potencial futuro

A emergência e crescimento de diversas democracias novas tem dado à Escolha Pública uma nova importância, enquanto as novas nações olham para seus achados em busca de lições sobre como seus próprios sistemas eleitorais, legislativos e constitucionais deveriam ser construídos. No processo, a Escolha Pública, teve que se expandir para fora do tradicional modelo bipartidário e de voto majoritário dos EUA e do Reino Unido que era familiar aos seus fundadores e lidar com uma mais ampla gama de diferentes sistemas.

Democracias consolidadas também têm tirado lições da Escolha Pública. Há mais reconhecimento dos interesses privados dos legisladores e burocratas, e da necessidade de restringi-los. Tais políticas estão vindo a se tornar comuns: legislação com termo final para limitar o tempo de vida de agências e programas públicos, privatização e desregulação, simplificação tributária, competição entre e dentro das agências governamentais, experimentação de mercado para provisão pública, barreiras constitucionais aos empréstimos governamentais e outras medidas.

Como a atenção se move para além dos sistemas tradicionais dos EUA e Reino Unido, os estudiosos da Escolha Pública têm se aprofundado mais no funcionamento de mecanismos tais como sistemas de representação proporcional, composição multinominal e lista partidária. Há também mais exploração dos efeitos de diferentes estruturas legislativas, de diferentes regras parlamentares, do papel do partido ou liderança nacional em definir a agenda e muitas outras questões. A conclusão ampla de que o design das instituições políticas é crucialmente importante para as decisões coletivas que são feitas ainda permanece; mas pelo menos agora nós sabemos o quão universalmente isso é verdade.