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

Teoria da Escolha Pública
Uma Introdução Crítica

RODOLPHO TALAISYS BERNABEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Titular Cicero Romão Resende de Araujo

São Paulo
2009

Teoria da Escolha Pública

Uma Introdução Crítica

Rodolpho Talaisys Bernabel

Resumo

Reconstruímos a Teoria da Escolha Pública explicitando seus pressupostos sobre a natureza do objeto, do conhecimento e dos valores e sua lógica de operação, ou seja, seu método de solução de problemas. Mostramos com essa teoria que podemos entender a política como um processo de pacificação pela troca, em vez de um processo de pacificação pelo poder. Temos então novas respostas para as perguntas fundamentais da Ciência Política: Como é possível emergir a cooperação pacífica e legítima entre indivíduos? Qual é a maneira de fazer com que diferentes interesses individuais sejam reconciliados? A Teoria sugere que a política pode ser um jogo de soma positiva, evitando deseconomias constitucionais, guiando-se pelo princípio da unanimidade. Mostraremos então os desenhos constitucionais como ambientes de interação entre indivíduos e poderemos prever que regras engendrarão cooperação ou competição.

Abstract

We do a reconstruction of the Public Choice Theory explaining their assumptions about the nature of the object, knowledge and values and logic of their operation, i.e. its method of solution of problems. We show that with this theory we can understand the politics as a process of pacification through trade-offs, instead of a peace process by means of power. Proceeding in this way we obtain new answers to fundamental questions of Political Science: How can emerge a peaceful and legitimate cooperation among individuals? What is the way to conciliate different individual interests? The theory suggests that politics can be a positive-sum game, avoiding constitutional diseconomies, and must be guided by the principle of unanimity. Then we show how the constitutional designs as interaction environments for individuals and so can predict what rules make cooperation or competition.

Palavras-chave: escolha pública, escolha racional, teoria dos jogos, modelos formais, regra de unanimidade.

Public choice, rational choice, game theory, formal models, unanimity rule.

Conteúdo

Agradecimentos	5
Introdução - O Cálculo do Consentimento e uma Ciência Política formalizada	7
1) Ontologia – Por dentro do Programa Hobbesiano	10
2) Axiologia – Uma Ciência Política fortemente positiva e fracamente normativa.....	24
3) Epistemologia – O uso da Economia Matematizada	36
4) Uma solução intermediária	48
5) Possíveis desdobramentos da Teoria da Escolha Pública	53
5.1) Eficiência no sentido de Pareto como um critério de justiça	53
5.2) Modelagem Matemática da Análise de Custos	57
5.3) O Método das Variáveis Constitucionais	69
5.4) Um modelo teórico para verificar a influência dos grupos de interesse no comportamento dos legisladores	71
6) Considerações finais	82
7) Referências bibliográficas	81

Agradecimentos

“Honra a teu pai e a tua mãe” Efésios 6:2

Agradeço por tudo ao meu pai, Odair Bernabel Martins e à minha mãe, Sueli Aparecida Talaisys Bernabel, pois me trouxeram ao mundo, cuidaram – às vezes ainda cuidam – de mim, me educaram, me proporcionaram boa instrução e sempre me incentivaram a buscar nos estudos uma base segura para levar a vida. Assim, como nada para mim seria possível sem eles, não poderia iniciar este tributo deixando de mencioná-los.

Agradeço ao meu irmão, Alysson Talaisys Bernabel, por ter sido meu companheiro desde a infância e por compartilhar agora, na vida adulta, os conhecimentos científicos.

Agradeço à minha esposa, Carolina Elias Bernabel, companheira já há mais de uma década, por completar minha vida e sempre me apoiar nos difíceis enfrentamentos que a vida e a área acadêmica nos trazem.

Agradeço ao meu amigo Alberto Ribeiro Rosa Júnior por ter lutado junto comigo para realizarmos o sonho de estudar na Universidade de São Paulo.

Agradeço ao meu amigo Umberto Guarnier Mignozzetti por sempre trazer auxílio e entusiasmo às nossas empreitadas.

Agradeço ao meu orientador, Cicero Romão Resende de Araujo, por ter me orientado desde a iniciação científica até o mestrado, jogando a luz do discernimento sobre as confusões de um pesquisador iniciante.

Agradeço aos professores Matthew MacLeod Taylor, Ana Carolina Leister e Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira pelas importantes críticas e sugestões que fizeram durante a qualificação e a banca.

Acredito que a Ciência é, em grande parte, um empreendimento coletivo e feito não apenas pelos estudiosos, mas pelos que os apóiam direta ou indiretamente. Dessa forma, este trabalho é

resultado de um esforço coletivo e, embora a responsabilidade por quaisquer erros ele possa conter seja exclusivamente minha, os eventuais frutos devem ser de todos estes que citei e daqueles que deixei de mencionar, mas que de uma forma ou de outra contribuíram para que fosse possível.

Gostaria de ter feito algo melhor, mas tenho certeza de que fiz o melhor que pude. Por isso, como dei o melhor de mim para produzir este trabalho, dedico-lho a todos vocês e, a todos vocês, muito obrigado.

Este trabalho foi financiado pela CAPES.

Introdução

O Cálculo do Consentimento e uma Ciência Política formalizada

A Teoria da Escolha Pública – doravante TEP – tem sua origem por volta de 1965 no livro “*THE CALCULUS OF CONSENT – Logical Foundations of Constitutional Democracy*” de James M. Buchanan e Gordon Tullock. Desde então se tornou uma escola de pensamento em teoria política, tendo maior aceitação nos Estados Unidos onde são encontrados centros de estudo, departamentos de universidades voltados para a área, congressos, etc. Dezenas de outros trabalhos influentes foram publicados, existem periódicos que tratam especificamente do assunto e, dois economistas desta área receberam da Academia de Ciências de Estocolmo o Prêmio Nobel, James Buchanan em 1986 e William Vickrey em 1996.

O Cálculo do Consentimento surgiu em um momento de ascensão da Teoria da Escolha Racional¹ (TER) e de sua aplicação às ciências humanas. Não apenas a TER, mas também um dos seus mais profícuos subcampos, a Teoria dos Jogos (TJ), influenciaram e foram explicitamente incorporadas à TEP. Essas tentativas iniciais de formalização das ciências humanas vingaram em seu intuito de trazer rigor às explicações e quantificar as respostas aos problemas teóricos, como pode ser verificado através dos periódicos mais conhecidos da área. A utilização desses conhecimentos para resolver problemas práticos avançou menos que a teoria pura, mas isto é normal em ciência. Uma dificuldade intrínseca ao uso prático da TEP é que suas análises servem para influenciar desenhos constitucionais, e não é sempre que se elabora uma constituição.

Neste trabalho procuramos fazer uma apresentação dos fundamentos metafísicos da Teoria da Escolha Pública, ou seja, as concepções sobre a natureza do objeto, do conhecimento e dos valores empregados pela teoria para possibilitar as análises. Para isto procuramos, nos capítulos 1, 2 e 3, recuperar as principais influências teóricas que podem ser encontradas na TEP, sobretudo no

¹ Os pioneiros na formalização desta área foram John von Neuman e Oskar Morgenstern, com o clássico *Theory of Games and Economic Behavior*, John Harsanyi e John Nash.

Cálculo do Consentimento, analisando os pressupostos a respeito dos elementos constitutivos do mundo político, as suposições de como se pode conhecer este mundo e também os valores que os autores assumem em suas elaborações. Nesta primeira parte do trabalho desenvolvemos a tese de que a grande influência teórica da TEP é a Teoria Hobbesiana do Estado, e não a Teoria Espinosiana, como sugerem Buchanan e Tullock.

O capítulo 4 traz uma análise do objeto, de fato, da TEP, que é a proposição de um aparato institucional intermediário entre a anarquia e o estado absoluto. Este aparato é uma democracia liberal, dotada de uma constituição unanimemente acordada e com o advento de dois níveis legislativos, um para diretrizes – questões constitucionais – e outro para regulamentações ordinárias.

Alguns dos métodos desenvolvidos pela TEP são mostrados no capítulo 5 no qual desenvolvemos também uma aplicação sobre a atuação de grupos de interesse no processo legislativo. Isto foi tema de um dos capítulos finais do Cálculo do Consentimento, mas de uma maneira ainda mais intuitiva e com um sentimento de que o assunto viria a ser importante no futuro. Realmente cresceram em quantidade e em importância tanto a atuação de grupos de interesse quanto os estudos sobre eles. Aqui elaboramos um modelo teórico para estudar o comportamento não propriamente de tais grupos, mas de legisladores sob a pressão destes. Para isto usamos tanto as contribuições advindas puramente da Teoria da Escolha Racional e Teoria dos Jogos quanto da TEP.

A seleção que fizemos procurou ater-se aos tópicos que julgamos mais importantes em um texto introdutório sobre o assunto. Assim, trabalhamos a aproximação das decisões políticas através da análise de custos, o contraste entre a regra da unanimidade e a regra da maioria, a separação entre os níveis constitucional e subconstitucional e por fim o que chamamos de método das variáveis constitucionais, um instrumental para auxiliar as mudanças em uma constituição. Com isso ficam de fora matérias importantes como o federalismo, a barganha de votos e a captura do Estado para fins privados (*rent seeking*) por exemplo. Para um estudo exaustivo sobre TEP recomendamos o livro *Public Choice III*, de Dennis Mueller (MUELLER, 2003); para uma

reconstrução racional do programa de pesquisa da TEP além de uma comparação com o programa de pesquisa da Teoria da Escolha Social recomendamos o texto *Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/distribuição de recursos*, de Ana Carolina Leister (LEISTER, 2005).

1) Ontologia – Por dentro do Programa Hobbesiano

A escolha dos pressupostos de uma teoria científica é um de seus momentos fundamentais, pois se duas análises são feitas de acordo com uma mesma lógica, os resultados a que chegam só serão diferentes se os pressupostos não forem os mesmos. Por isso vamos expor aqui logo de início quais são as principais idéias que a Teoria da Escolha Pública (TEP) assume. Começaremos pela noção da constituição do mundo político, ou seja, o que a teoria julga constituir a natureza da política. O item seguinte abordará as noções que a teoria emprega para modelar o conhecimento do que está trabalhando, isto é, como se faz para conhecer o que se está estudando. Por fim procuraremos esclarecer as suposições feitas a respeito dos objetivos que restringem as soluções possíveis da teoria.

O conhecimento do mundo político na TEP baseia-se no indivíduo. Isso quer dizer que toda modelagem institucional que se queira fazer deverá, de alguma forma, levar em conta que os fenômenos políticos são reduzidos, explicados pelo fato de que indivíduos são seu componente fundamental. Assim, ainda que no desenvolvimento da teoria noções como partido, grupo, família, classe ou outra agregação qualquer de seres humanos possa aparecer, todas elas deverão ser encaradas não organicamente, com o todo maior do que a soma das partes, mas como uma composição de um número qualquer dos indivíduos modelados pela teoria. James Buchanan tem uma perspectiva de chegada ao problema do ordenamento político claramente individualista:

“In my vision of social order, individual persons are the basic component units, and ‘government’ is simply that complex of institutions through which individuals make collective decisions, and through which they carry out collective as opposed to private activities. Politics is the activity of persons in the context of such institutions” (BUCHANAN, 2000, 4).

Assim, a coletividade é um conjunto de n indivíduos em interação, o que leva à seguinte

implicação:

“...if we want to discuss governmental decision process we must analyze the behavior of individuals as they participate in these processes” (BUCHANAN, 2000, 4).

A partir então da modelagem individual, deve-se estabelecer qual é o conjunto de preferências dos indivíduos de uma coletividade, qual é a regra de tomada de decisões, quais são as restrições e observar os resultados alcançados.

Este é um aspecto que nos parece bastante familiar na história da Ciência Política, remontando a Thomas Hobbes, que inicia uma maneira de estudar a política à qual podemos denominar programa de pesquisa hobbesiano da política como ciência², ou, como chamaremos aqui, o programa hobbesiano³. Uma descrição completa deste programa exigiria que se discutisse seu núcleo e sua heurística positiva, ou seja, quais suposições são feitas de maneira dogmática por um conjunto de teorias e quais métodos para resolver problemas elas apresentam. Uma vez que nosso intuito neste tópico é mostrar como a TEP pode ser trabalhada como uma continuação do programa hobbesiano, e não fazer uma reconstrução deste programa, vamos apenas explicitar suas partes mais importantes e dar maior atenção ao assunto que nos interessa neste momento, qual seja a constituição do mundo político.

Podemos perceber no trabalho de Hobbes que o núcleo de seu programa é constituído pela

² A idéia de trabalhar a Política como ciência me foi transmitida pelo Professor José Chiappin, durante a disciplina Filosofia e História da Ciência, ministrada no Departamento de filosofia da Universidade de São Paulo, e um trabalho em que ele expõe sua Metodologia da Teoria da Ciência é (CHIAPIN, 1996). Quando falamos em tratar a Política como uma ciência estamos nos referindo ao sentido em que a Física moderna é uma ciência, isto é, uma investigação que parte de um conjunto limitado de pressupostos, procurando estabelecer regras gerais para o comportamento de seus objetos e deduzir conclusões lógicas a partir daí. Como um dos pressupostos deste programa é o e que os indivíduos agem de forma determinada, isso obviamente nos levaria a uma concepção determinista da Ciência Política, o que não é de fácil aceitação. Contudo, por se tratar de uma primeira aproximação da realidade através deste quadro conceitual, acreditamos que é salutar prosseguir neste caminho, seja por fins de melhor construção do problema, seja devido às evidências empíricas de sucesso do programa nestes mais de 350 anos que nos separam de Hobbes. Atualmente novas perspectivas são consideradas, entre elas a idéia de que os indivíduos agem com certa probabilidade em vez de agirem de forma determinada. Um *vade mecum* para os estudos neste campo, que envolve métodos de agent-based modelling e simulações numéricas é dado em (AXELROD, 2008), AXELROD, 1997) e (AXELROD, 2005).

³ Usamos a noção programa de pesquisa no sentido estabelecido por Imre Lakatos em *Criticism and the Growth of Knowledge*, a idéia de um Programa de Pesquisa Hobbesiano da Ciência Política pode ser encontrado em (CHIAPPIN & LEISTER, 2007).

idéia de indivíduo, pelo consentimento e pela segurança da vida. Assim, qualquer proposta política deve obedecer à restrição fundamental de trabalhar com indivíduos, com sua permissão para a execução e garantir a vida humana. A primeira solução para um problema em Ciência Política, o Leviatã é possível apenas com o consentimento unânime dos cidadãos. Aqui temos também a segunda parte do programa, a heurística positiva. O Leviatã é uma maneira que Hobbes encontrou, obedecendo as restrições da teoria, para resolver o problema da cooperação pacífica entre os indivíduos. Os próximos passos desta ciência deveriam manter inalteradas as suposições iniciais do núcleo, o indivíduo e o consentimento, atuando apenas na heurística positiva, ou seja, alterando as instituições que regulam o comportamento dos indivíduos. Dessa forma, temos o início de um modo de estudo das interações humanas que muito tempo depois foi percebida como um programa de pesquisa, esse processo iterativo de soluções sequenciais, as quais mantêm um conjunto de pressupostos intactos e procedem por modificar os aparatos institucionais, ou seja, a forma do Estado, sua área de atuação, sua composição, etc. A TEP encaixa-se perfeitamente neste enquadre, assim como tantas outras contribuições de autores como John Locke, Jean-Jaques Rousseau, Immanuel Kant, John Jay, Alexander Hamilton e James Madison, para citar apenas os que nos são mais familiares. Esse encaixe ficara mais óbvio ao longo do texto, mas aqui precisamos focar a primeira semelhança, a modelagem do indivíduo.

A primeira parte do livro Leviatã (HOBBS, [1651] 1952), com o título “do homem”, já deixa claro do que é feita a política para o autor. Antes mesmo, na introdução Hobbes declara que o Leviatã, o meio pelo qual o homem terá sua proteção e defesa, é um homem artificial, cujo artífice e a matéria são o próprio homem.

“To describe the nature of this artificial man, I will consider first, the matter thereof, and the artificer; both which is man” (HOBBS, [1651] 1952, 47).

Antes de expor suas idéias sobre o Estado, na segunda parte do livro, Hobbes faz um estudo

aprofundado do indivíduo, tratando de seus sentidos, sentimentos, linguagem, raciocínio, paixões e hábitos, mas não trata da constituição de grupos sociais. O Estado será formado por um aglomerado desses indivíduos e não de outra coisa, como, aliás, indica a própria gravura da capa do livro na qual o Estado, o Leviatã é um grande homem constituído de vários homens menores. O mesmo entendimento têm os autores da TEP quando declaram que:

Collective action is viewed as the action of individuals when they choose to accomplish purposes collectively rather than individually, and the government is seen as nothing more than the set of processes, the machine which allows such collective action to take place. This approach makes the State into something that is constructed by men, an artifact. Therefore, it is, by nature, subject to change, perfectible. This being so, it should be possible to make meaningful statements about whether or not particular modifications in the set of constraints called government will make things “better” or “worse.” To this extent, the approach taken in this book is rationalist.”
(BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 13)

Estabelecida esta semelhança entre o pensamento de Hobbes e a TEP, vamos passar aos atributos deste indivíduo suposto pelas duas abordagens. Um primeiro aspecto que a TEP impõe ao indivíduo é a racionalidade, como visto na citação acima. Esta habilidade de melhorar, mudar, aperfeiçoar as soluções é definida na Economia com a capacidade de adequar meios a fins. Em um nível básico, podemos exemplificar a ocorrência deste procedimento na TEP quando os indivíduos procuram saber em que ocasiões deverão engendrar ações coletivas para resolver seus problemas e em quais outras deverão proceder privadamente. Um meio para solucionar este problema, alcançar este fim seria tomar as decisões de acordo com a regra da unanimidade.

“When will it prove desirable to shift one or more sectors of human activity from the realm of private to that of social choice, or vice-versa? Implicit in our discussion is the assumption that

the criteria for answering such questions as this can only be found in the conceptual unanimity among all parties in the political group. Agreement among all individuals in the group upon the change becomes the only real measure of “improvement” that may be accomplished through change” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 6).

Hobbes dedica um capítulo inteiro do Leviatã tratando da razão e da ciência, mas uma boa demonstração de que para ele o homem também adéqua meios a fins é dada no capítulo XIII, em uma passagem na qual a própria expressão “meio a fim” aparece:

*“From this equality of ability ariseth equality of hope in the attaining of our ends. And therefore if any two men desire the same thing, which nevertheless they cannot both enjoy, they become enemies; and in the **way to their end** (which is principally their own conservation, and sometimes their delectation only) endeavour to destroy or subdue one another”* (HOBBS, [1651] 1952, 84, negrito nosso).

Logo em seguida outra passagem confirma que o modelo de indivíduo que adéqua meios a fins pode ser denominado racional:

*“And from this diffidence of one another, there is no way for any man to secure himself so **reasonable** as anticipation; that is, by force, or wiles, to master the persons of all men he can so long till he see no other power great enough to endanger him: and this is no more than his own conservation requireth, and is generally allowed”* (HOBBS, [1651] 1952, 85, negrito nosso).

O segundo aspecto deste modelo de indivíduo, e talvez o mais polêmico, é o auto-interesse. Dizer que os indivíduos são auto-interessados significa que eles procurarão os meios que lhes propiciem os fins que desejam. Em outras palavras, o indivíduo age no sentido de satisfazer suas

vontades, e não de outrem. Essa é uma interpretação que estamos fazendo também a respeito da TEP. Alguém poderia advogar em contrário citando a seguinte passagem do Calculus of Consent:

“The representative individual in our models may be egoist or altruist or any combination thereof. Our theory is “economic” only in that it assumes that separate individuals are separate individuals and, as such, are likely to have different aims and purposes for the results of collective action. In other terms, we assume that men’s interests will differ for reasons other than of ignorance” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 4).

Todavia, a grande lição que a TEP procura dar é que a política tem falhas, as decisões tomadas coletivamente nem sempre alcançam o bem estar geral. Isso porque as decisões tomadas sob regras menos inclusivas que a de unanimidade vão contra os interesses de uma parte da população. Ora, porque então as pessoas não tomam decisões que sempre irão beneficiar a todos, justamente porque, assim como no mercado, os indivíduos quando tomam decisões em política estão auto-interessados, não procuram o benefício dos outros, mas o próprio benefício. No caso de uma decisão tomada sob a regra da maioria, os interesses da minoria não foram alcançados pelo simples motivo de que a maioria agiu de forma a satisfazer suas próprias vontades, e não uma suposta vontade geral. Esta dedução não está no Calculus of Consent, mas o reconhecimento de que se deve assumir o indivíduo como auto-interessado aparece claramente em uma aula posterior de Buchanan:

“Public choice, as an inclusive research program, incorporates the presumption that persons do not readily become economic eunuchs as they shift from market to political participation. Those who respond predictably to ordinary incentives in the marketplace do not fail to respond at all when they act as citizens. The public choice theorist should, of course, acknowledge that the strength and predictive power of the strict economic model of behavior is somewhat mitigated as the shift is made from private market to collective choice. Persons in

political roles may, indeed, act to a degree in terms of what they consider to be the general interest. Such acknowledgement does not, however, in any way imply that the basic explanatory model loses all of its predictive potential, or that ordinary incentives no longer matter” (BUCHANAN, 2003).

Resumindo:

“Man looks himself before he looks at others.” (BUCHANAN, 1975, 93)

Outra evidência de que na TEP os indivíduos podem ser entendidos como auto-interessado é o próprio desenvolvimento de um de seus principais subprogramas, o rent-seeking. Este subprograma analisa a captura do Estado para fins privados por meio de decisões políticas.

Mas voltemos a Hobbes e vejamos como ele, no capítulo XI do Leviatã, no qual trata das diferenças de costumes, ensina primeiro que o homem tem certos interesses:

“So that in the first place, I put for a general inclination of all mankind a perpetual and restless desire of power after power; that ceaseth only in death. And the cause of this is not always that a man hopes for a more intensive delight than he has already attained to, or that he cannot be content with a moderate power; but because he cannot assure the power and means to live well, which he hath present, without the acquisition of more” (HOBBS, [1651] 1952, 76).

Mais adiante mostra que a competição entre os homens se dá para alcançarem seus próprios interesses:

“Competition of riches, honour, command, or other power inclineth to contention, enimity, and war, because the way of one competitor to the attaining of his desire is to kill, subdue, supplant,

or repel the other” (HOBBS, [1651] 1952, 76).

Para completar ele diz que mesmo na política, ou melhor, inclusive na política, o homem procura seus interesses:

“Fear of oppression disposeth a man to anticipate or to seek aid by society: for there is no other way by which a man can secure his life and liberty” (HOBBS, [1651] 1952, 77).

Com essa concepção análoga sobre a natureza do objeto compreendemos melhor a obra TEP como uma continuação do programa hobbesiano. Mais ainda, poderíamos dizer que o programa iniciado por Hobbes, distendido em subprogramas – liberal, democrático e social – segue progressivamente até os dias de hoje. A cada vez que se propõem problemas políticos nas bases individuais e se procura resolvê-los com o consentimento – aspecto que será melhor discutido adiante – tem-se uma continuidade no programa hobbesiano, que hoje podemos analisar sob a óptica da teoria da escolha pública. Na teoria de Hobbes a paz foi o objetivo a ser alcançado, devemos dizer, o objetivo era saber como é possível a cooperação entre indivíduos interagentes. Mais do que fornecer a resposta, o *Leviatã*, Hobbes nos proporcionou os elementos constitutivos daquilo que podemos chamar de núcleo de um programa de pesquisa sobre teorias do Estado. Esse núcleo é composto pelos conceitos “indivíduo”, “consenso” e “vida”, e foi, então, utilizado por mais autores. Podemos tomar como seguidores do programa liberal, por exemplo, Locke e Rousseau. Locke toma a solução de Hobbes para o problema da paz e coloca um novo problema, o da liberdade. Rousseau, por sua vez, parte das duas soluções anteriores e propõe uma maneira de integrar a igualdade no programa. Dessa forma, podemos vir até James Buchanan e Gordon Tullock, passando por exemplo pelos federalistas, e considerá-los seguidores do mesmo programa, estes colocando o problema da representação e aqueles o da eficiência das regras de representação.

Uma crítica que se pode fazer, com respeito a esta justaposição que fazemos da ontologia de

Hobbes de da TEP, é que no primeiro caso temos a noção de indivíduos iguais, ao passo que na segunda os indivíduos são tomados como diferentes. Quanto a isso argumentamos que, para o modelo hobbesiano, o mais importante é que os indivíduos são assumidos como iguais em sua capacidade de matar o outro:

“Nature has made men so equal in the faculties of body and mind as that, though there be found one man sometimes manifestly stronger in body or of quicker mind than another; yet when all is reckoned together the difference between man and man is not so considerable as that one man can thereupon claim to himself any benefit to which another may not pretend as well as he. For as to the strength of body, the weakest has strength enough to kill the strongest, either by secret machination or by confederacy with others that are in the same danger with himself.” (HOBBS, [1651] 1952, 84).

Outros aspectos do indivíduo são assumidos como distribuídos igualmente entre os homens, segundo Hobbes, mas apenas o citado acima é fundamental para a dedução de sua teoria. Isso porque o Leviatã vem para assegurar a vida, que pode ser posta em perigo por qualquer indivíduo, visto que têm igual habilidade de aniquilação.

Para a TEP os indivíduos são tomados como diferentes, mas sobretudo com relação à suas preferências, isso é que importa na lógica proposta por Buchanan e Tullock. Assim, teríamos duas características separadas nas ontologias, mas não necessariamente contraditórias. Embora Hobbes trate da igual vontade dos indivíduos com relação ao poder, riqueza, glória, pensamos que seja semelhante à idéia expostas pelos autores da TEP de que os indivíduos buscam satisfazer seu próprios interesses na política, posto que um de seus argumentos é a idéia de que as pessoas não sofrem uma transformação ao entrarem na política, deixando de serem auto-interessadas para tentar promover o interesse público. Queremos dizer com isso que na TEP os indivíduos também podem ser assumidos como iguais, em um certo sentido, qual seja, o de procurar a satisfação de seu próprio

interesse, que na maioria das vezes seria um desejo de poder também, mas agora poder econômico. Mesmo nesse ponto as teorias têm algo em comum, a idéia de uma restrição. Para Hobbes a restrição à satisfação das vontades do indivíduo seria o poder, para a TEP seria o orçamento. Portanto, entendemos que não há problema em dizer que temos uma ontologia semelhante, pois tanto para Hobbes quanto para a TEP teríamos uma igualdade na questão mais ampla de procurar a satisfação dos desejos individuais, e uma possível diferença na materialidade destes desejos.

Deste modo, salta aos olhos o fato de Buchanan e Tullock não atribuírem a Hobbes sua principal influência, mas a Espinoza:

“... the most “sympathetic” or “congenial” works are to be found among the “realists” in the history of political doctrine. Initially we look to Glaucon in Plato’s Republic, to Thomas Hobbes, and to Benedict Spinoza. Of these, and others within this tradition, only Spinoza’s work seems to have much in common with our own, and only his seems deserving of special comment” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 312).

Os autores da TEP dizem que Espinoza assume um indivíduo motivado somente por interesses e procura desvendar formas institucionais que façam este agir de modo que não prejudiquem outrem. Podemos ver isto na seguinte passagem em que comentam o livro *Tractatus Politicus*:

“First of all, men are assumed to be motivated solely by considerations of interest. This is an underlying assumption of the models through which Spinoza examines alternative organizational arrangements. He states, quite specifically, that human behavior is taken as an empirical fact and that he makes no attempt to attach either praise or condemnation to the behavior that he observes. Spinoza examines the various political institutions in terms of their efficacy in producing results which he holds to be desirable. To him, political institutions are variables subject to change and perfection, and he conceives the primary task of the political scientist to be that of analyzing the

workings of alternative organizational structures and of making such recommendations for change as seem indicated” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 313).

Isso tudo já estava presente em Hobbes, seja o indivíduo auto-interessado, seja a idéia de trabalhar as instituições. Hobbes é que estabelece as bases da Ciência Política, colocando as balizas entre as quais as análises posteriores seriam feitas, quais sejam, a anarquia e o Estado absoluto. Ambas são instituições que usam o comportamento individual auto-interessado como dado, e derivam soluções diferentes, ambas operacionalizam os conceitos de cooperação e conflito e, por fim, ambas têm presente a noção do consentimento como fonte de legitimação institucional. Temos, portanto, o início de um programa de pesquisa dotado de uma concepção da natureza do mundo, uma concepção da natureza dos valores e uma maneira de organizar tudo isso.

Além do fato de Espinoza trabalhar com a idéia de auto interesse, o autor também concebe os homens como iguais em um aspecto fundamental, qual seja a vulnerabilidade. Embora Espinoza entenda que os indivíduos diferem quanto às suas faculdades mentais, como Hobbes, aliás, não devia entender de forma diferente, o autor diz que os homens são iguais em sua capacidade – ou falta dela – de se auto defender:

“Como o medo da solidão existe em todos os homens, porque ninguém, na solidão, é suficientemente forte para se defender e conseguir as coisas necessárias à vida, segue-se que os homens, por natureza, tendem para a organização social” (DURANT, 2000, 190)

Essa passagem assemelha-se muito ao texto de Hobbes no qual diz que os homens são iguais neste aspecto fundamental, que é o de aniquilar seu semelhante. Trata-se apenas de duas maneiras de se dizer a mesma coisa. As diferenças, portanto, precisam ser buscadas em outras questões.

Podemos dizer com segurança que os desejos de Espinoza com respeito ao Estado casam perfeitamente com os dos autores da TEP, e não só com estes, mas com toda a tradição liberal quando argumenta que:

“O objetivo supremo do Estado não é dominar os homens nem contê-los pelo medo, é, isso sim, livrar cada um deles do medo, permitindo-lhe viver e agir em plena segurança e sem prejuízo para si ou seu vizinho. (...) Assim, o objetivo do Estado é, realmente, a liberdade.” (Durant, 2000, 191)

Podemos ver que o objetivo é comum à tradição liberal, como se percebe no texto de Locke:

“... the end of law is not to abolish or restrain, but to preserve and enlarge freedom. For in all the states of created beings, capable of laws, where there is no law there is no freedom. For liberty is to be free from restraint and violence from others, which cannot be where there is no law.” (LOCKE, [1689] 1823, 128)

Acreditamos que Hobbes almejava um Estado semelhante que, embora impusesse medo da punição aos homens, os libertava da opressão uns dos outros para tocarem suas vidas em paz, como mostra a famosa passagem:

Whatsoever therefore is consequent to a time of war, where every man is enemy to every man, the same consequent to the time wherein men live without other security than what their own strength and their own invention shall furnish them withal. In such condition there is no place for industry, because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth; no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving and removing such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts; no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short. (HOBBS, [1651] 1952, cap. XVIII)

A inovação que vemos, de fato, trazida por Espinoza e relatada por Buchanan e Tullock é a separação de dois níveis legislativos, o constitucional e o subconstitucional, bem como a diferenciação das regras de decisão apropriada a cada um deles:

“The constitutional and the operational levels of collective decision-making are clearly separated in Spinoza’s work. For the latter, at least in his aristocracy model (his discussion of democracy was not completed), simple majority rule is acknowledged as appropriate for reaching decisions in legislative assemblies. For changes in the constitution, in the basic laws, “common consent” or relative unanimity is suggested” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 313).

Aqui sim temos uma inovação que não encontramos em Hobbes, mas que, não obstante, estão contempladas dentro das bases estabelecidas por este. Uma constituição é um afastamento do Estado absoluto em direção à anarquia, pois devolve algumas liberdades ao indivíduo abdicadas no contrato hobbesiano. O mesmo ocorre com a criação de um novo nível legislativo. Mas o núcleo duro composto pelo indivíduo e pelo consentimento já estão na Teoria de Hobbes, assim como a heurística positiva de se trabalhar com instituições para modelar o comportamento individual.

É possível que a Teoria de Hobbes, que acreditamos estar mais presente no conhecimento difuso de nossa tradição de pensamento do que a Teoria de Espinoza, tenha influenciado mais fortemente a construção da TEP, até mesmo porque os próprios autores desta não fizeram um estudo sistemático em Ciência Política para de pois elaborar suas pesquisas:

“It should be stated, however, that Spinoza’s influence on our own ideas has been limited to his general and indirect effects on the Western intellectual tradition. In a specific sense, we have carefully reviewed Spinoza only after the completion of an initial draft of the main body of this book.” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 313).

Podemos entender a dificuldade dos autores da TEP em relação à Hobbes por entenderem que a teoria hobbesiana pode servir facilmente como uma justificação para a obediência política, talvez ilimitada. Assim, percebem que Espinoza traz um aparato institucional que não só garanta a liberdade, mas que aparta a teoria política das questões de obrigação. Nesse sentido concordamos que a Teoria de Espinoza trouxe um avanço, mas entendemos que em termos da formação de uma Ciência Política positiva, a contribuição de Hobbes é que foi fundamental. Mesmo a inovação de uma dinâmica institucional trazida por Espinoza pode ser entendida como dentro do programa hobbesiano do Estado. Para isto é preciso, certamente, entender como a metodologia dos programas de pesquisa descrevem seu objeto, em nosso caso, temos uma primeira instância do programa, uma matriz, uma teoria inicial, e em seguida novas contribuições, teorias que embora difiram da primeira em importantes aspectos, mantêm-se presas a ela por um conjunto de conceitos fundamentais. Não é diferente com a concessão de dinâmica institucional de Espinoza, que não prescinde da idéia de se trabalhar com indivíduos, proteger-lhes a vida e legitimar o Estado através do consenso, com efeito, reforça estas características.

2) Axiologia – Uma Ciência Política fortemente positiva e fracamente normativa

Neste capítulo analisaremos algumas influências teóricas, no que tange aos valores, que a Teoria da Escolha Pública recebeu de certas correntes de pensamento, particularmente o contratualismo. Como alegam os próprios autores da TEP, a confecção do Cálculo do consentimento não foi precedida de um estudo sistemático de determinados autores:

“Neither of the authors of this book is a full-fledged political scientist by disciplinary specialization and training. Moreover, even within the ranks of the acknowledged professionals, political theory and political philosophy constitutes subdisciplines of substantial independence. It would, therefore, be presumptuous in the extreme for us to claim here that we have mastered even the accepted “classics” of political philosophy sufficiently to measure our own preliminary investigations and analysis against some wider criteria than our own subjective standards” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 307).

Desta maneira pode-se dizer que não estavam comprometidos com certos valores implicados por pertencerem a uma certa escola de pensamento. Entretanto, fazer um estudo em Ciência Política utilizando os instrumentos da Economia não implica a ausência de conteúdo normativo na análise. Poder-se-ia argumentar neste sentido, uma vez que a parte positiva da Economia, por exemplo a teoria microeconômica ou macroeconômica, é instrumental, sendo apenas o seu uso, para promover um ou outro resultado, objeto de disputa normativa. Embora achemos que possam existir estudos científicos puramente positivos, sendo inclusive importantes para o desenvolvimento do conhecimento no campo em questão, não é como trabalham os autores vistos aqui. Os autores da Teoria da Escolha Pública não negam existir um conteúdo normativo em sua análise nem julgam isso como uma falha, pois, em se tratando de teoria política positiva, pode-se argumentar que este deve ser um campo desprovido de considerações de valor. Em vez de negar esta existência, fazem

uma separação entre o que chamam de uma ciência positiva da política e uma teoria normativa:

“A positive science of politics should analyze the operation of an existing, or a postulated, set of rules for collective decision-making quite independently of the efficacy of this set in furthering or in promoting certain “social goals.” A normative theory of politics should, by contrast, array the alternative set of rules in accordance with their predicted efficiency in producing certain ends or goals which should be, if possible, made quite explicit. Normative theory must be erected upon and must draw its strength from the proposition of positive science, but its only when this extension of normative theory is made that “reform” in existing institutions can be expected to emerge from specialized scholarship. Indeed the only purpose of science is its ultimate assistance in the development of normative propositions. We seek to learn how the world works in order to make it work “better”, to “improve” things: this is as true for physical science as it is for social science” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 308).

Nossa percepção é um pouco diferente, acreditamos que o empreendimento científico pode ser separado em níveis. Neste caso teríamos um nível puramente positivo, em que se observa e descreve o comportamento dos indivíduos em interação, de acordo com certos pressupostos e percebendo os padrões que emergem, chegando ao estabelecimento de regras gerais. O outro nível seria o da intervenção que, tendo as ferramentas elaboradas no primeiro nível, escolhe como intervir na interação individual de forma a dirigir este comportamento para a obtenção de algum fim normativo. No primeiro momento podemos pensar em um cientista político perscrutando o comportamento individual, para dele tirar conclusões que servirão tanto a um político como a outro, em lados opostos. Isso nos dá uma ciência descritiva que pode ter sido desenvolvida simplesmente pela curiosidade, pela busca do conhecimento sobre o comportamento humano em determinados ambientes institucionais. O segundo instante trataria de usar o conhecimento adquirido para escolher entre as instituições possíveis aquela que melhor se encaixa com determinada visão de

mundo, o que nos fornece uma ciência preditiva, dotada de considerações de valor. Também entendemos a ciência de acordo com a concepção que nos vêm desde Galileu, como uma tentativa de entender a natureza para controlá-la e utilizá-la em nosso favor, apenas achamos que é possível existir, em algum instante, um empenho puramente interessado na descoberta de leis, sem preocupações de aplicação imediatas. Isso é muito comum na Filosofia, mas também temos exemplos na Ciência, como áreas da Matemática, onde o desenvolvimento é tal que só depois de muitos anos, por vezes décadas, certas descobertas podem tornar-se instrumento de intervenção prática. Acreditamos que isso não nos deixe expostos ao ataque de um pragmatismo moderado, talvez de um pragmatismo radical, pois embora certas análises possam ser feitas sem levar em consideração uma aplicação imediata, o conhecimento construído pode servir ao uso posterior. Compartilhamos, sem dúvida, de boa dose de pragmatismo, mas pensamos que apenas o debate puramente normativo, ou puramente ontológico, desprovido de procedimentos para testar suas proposições, deve ser posto como fora do campo da Ciência, pertencente à Filosofia, pois não permite a verificação empírica de suas inferências⁴. Em se tratando de Ciência Política, as proposições acerca do comportamento humano podem, e devem ser testadas. Nesse sentido nos reencontramos com nossos autores:

“The science of politics, normative or positive, should be confined to the study of political order. The positive aspects of this science should include the derivation of propositions that are conceptually refutable. The normative aspects should involve the construction of proposals aimed at securing “improvement” in the social organization (in the political order of affairs) - “improvement” being measured against some postulated set of goals derived, finally, from a fundamental ethical position” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 309).

Feitas estas ressalvas, temos que na TEP o indivíduo é assumido como sendo racional,

⁴ Essa postura em Ciência de se exigir proposições empiricamente testáveis vem da tradição Popperiana. Vale mencionar que Gordon Tullock trabalhou pessoalmente com Karl Popper. O principal trabalho deste autor, onde expõe sua metodologia de pesquisa é (POPPER, [1934] 1975)

maximizador de utilidade e livre. Os autores não aprofundam o significado de dizer que os homens são livres, mas pelo contexto em que a obra foi publicada, podemos imaginar que o termo é usado em oposição à idéia de indivíduos vivendo em sociedades não democráticas.

“This is a book about the political organization of a society of free men” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, v).

O fato de explicitar este pressuposto na primeira frase do livro deve ser um sinal de sua importância, e por hora tomaremos que tal suposição é feita com o intuito de delimitar claramente o campo de análise da TEP. Dado que a teoria baseia-se em escolhas individuais, é fundamental entender que tais indivíduos são livres para tomar suas decisões, pois, do contrário, caso faltasse essa liberdade e as escolhas – se houvessem – fossem feitas de forma tutelada pela vontade de outrem, a análise seria irrelevante. Dessa forma, em outro tipo de sociedade a unidade fundamental de análise deve ser outra que não os indivíduos comuns, mas somente aqueles pertencentes à classe dos que tomam as decisões públicas.

Delimitado o escopo da teoria, voltemos à idéia inicial dos autores: tomar os problemas da política e analisá-los com as ferramentas da Economia. Mas é preciso esclarecer mais que tipo de questões em política foi focalizado na pesquisa. A área específica de estudo são as escolhas constitucionais, em outras palavras, as regras de tomada de decisões, dando ensejo a uma nova maneira de se pesquisar teoria constitucional. Trabalhar teoria constitucional desta maneira significa resgatar a ligação que a tradição contratualista faz entre as decisões coletivas e o cálculo da escolha individual (Buchanan & Tullock, 1962, vii), ou seja, as decisões coletivas devem ser entendidas como o resultado agregado das decisões individuais. Sendo assim, a análise política deve reduzir as questões de organização política à escolha dos indivíduos entre alternativas, sem que seja preciso se preocupar com a forma como tais pessoas as fazem, por fim, as preferências devem ser tomadas como dadas e diferindo entre os indivíduos. Em síntese:

“As with the science of economics, the behavior of the human actors in the process should be incorporated as data in the underlying positive analysis. There should be a sharp distinction made between the norms for ordering this individual behavior and those for improving or reforming the social order itself.” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 309)

Com esses pressupostos é possível estabelecer o problema axiológico da TEP de forma mais refinada: Como é possível emergir a cooperação pacífica entre indivíduos? Qual é a maneira de fazer com que diferentes interesses individuais sejam reconciliados? Uma vez que se está tomando emprestados os instrumentos da análise econômica, sugere-se também uma estratégia de solução apresentada na economia, a troca. A economia pode ser vista como um processo de conciliação de interesses através da troca, logo, procurar-se-á entender a política como um processo de pacificação pela troca, em vez de se entender a política como um processo de interação pelo poder. A vantagem de se analisar a política com essa perspectiva é que se pode perceber os ganhos mútuos da interação entre os agentes, isto porque quando as pessoas têm preferências sobre certas questões com intensidades diferentes, é possível atingir soluções melhores se for permitido um processo de barganha entre elas, do que se tal expediente fosse proibido⁵. Mas, analisando a política como uma relação de poder, todos os jogos são de soma zero, o que não nos permite compreender certos fenômenos do mundo real. Em nosso entendimento, a idéia de se procurar explicar a política como um processo de troca é uma das principais contribuições metodológicas da TEP.

A resposta ao problema proposto pela TEP é uma constituição acordada através da troca, de um trade-off. Essa troca estabelecerá quais áreas da vida humana um governo humano pode controlar e sob quais regras. Vale ressaltar que no momento constitucional a idéia de trade-off é mais uma noção de escolha individual entre alternativas, mais do que acordo interpessoal de bens, pois teríamos uma reflexão do indivíduo escolhendo aceitar ou não a intervenção do Estado em uma área de sua vida. Portanto, a troca aqui se daria entre segurança e liberdade, por exemplo, entre

⁵ Este processo ganhou o nome de logrolling, que pode ser visto como uma vantagem ou como uma desvantagem.

liberdade e igualdade, ou mesmo entre representatividade e governabilidade, se estivermos tratando da escolha das regras que guiarão o nível infra-constitucional. Todavia, um importante caso nos chama atenção para a possibilidade de ver até mesmo o processo constitucional como uma troca de bens entre indivíduos. Trata-se da Convenção da Filadélfia, na qual a indecisão sobre a aprovação da constituição seguiu até o último dia de debates, e que os antifederalistas só concordaram em aprovar a constituição se, logo em seguida, fosse aprovada a Bill of Rights, ou seja, as dez primeiras emendas, que traziam garantias extras à não intervenção estatal; além disso, a capital da república deveria ser transferida para o Distrito de Colúmbia, pertencente ao Sul, concentração de antifederalistas. Acreditamos, por isto, que este tenha sido o primeiro caso de logrolling da história dos Estados Unidos.

Aqui podemos ver que o instrumental adotado pode servir para análises positivas da política, isto é, podemos usar o individualismo metodológico na Ciência Política para fazer previsões independentemente dos valores do pesquisador. Isto porque não se está buscando, a priori, promover nenhum fim específico. Os resultados da interação dependerão tão somente das preferências dos indivíduos envolvidos.

Todavia, como veremos adiante, o estudo feito no Cálculo do Consentimento leva em conta, de forma explícita, uma restrição a mais na análise, qual seja, a de que o indivíduo é o único que possui o direito de decidir se entrará no jogo político ou não. Esse valor, decorrente do pensamento de que cada um é o melhor juiz de si mesmo⁶, torna obrigatório o consentimento unânime na escolha de uma constituição. Essa normatividade fraca, por assim, dizer, parece razoável, já que, caso não houvesse, poderíamos pensar em lançar os indivíduos em ambientes extremamente desfavoráveis a eles, com a complicação de uma constituição pétrea.

Dado que, de fato, quando tornamo-nos cidadãos como atirados, na maioria das vezes, em um ambiente que não ajudamos a constituir, surge um corolário normativo do valor exposto acima: A constituição não pode ser pétrea, deve ser passível de reformas. John Locke, no Segundo Tratado

⁶ Essa proposição, bem sintetizada no liberalismo clássico, já podia, aparentemente, ser encontrada em Aristóteles, quando diz que quem usa o sapato sabe melhor onde ele aperta do que o sapateiro. (MITCHELL & SIMMONS, 2003, 104)

Sobre o Governo (LOCKE, [1690] 1952, 37) afirma que ao completarmos a maioria sem imediatamente nos rebelarmos contra as leis do país, estamos implicitamente aceitando-as e, portanto, ficando sujeitos às mesmas. A TEP segue a mesma direção, propondo que ou aceitamos a constituição como estava antes de nossa cidadania, ou procuramos reformá-la, ou fazemos uma insurreição⁷. Curiosamente, Buchanan e Tullock não se valem desta solução lockeana, pois logo após comentarem a colaboração de Locke no problema da obrigação política de seguir a constituição acordada, algo que entendem ser necessário ao funcionamento do argumento contratualista, dizem que essa obrigação traz problemas

“as soon as constitutional rules are made to apply to individuals other than those who might have been party to the original contract.” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 314).

Ao nosso ver a concordância do cidadão com o contrato, ainda que estabelecido anteriormente, é não só a aceitação da obrigação de cumpri-lo, como uma indicação que é melhor para o indivíduo ter o contrato do que não tê-lo. Lembre-se que ao analisar a política através das ferramentas da economia, adotamos que só conhecemos preferências reveladas, e estas o são pelas escolhas dos agentes. Para os autores da TEP só com Hume este problema é resolvido, ao se fazer uma escolha de longo prazo:

“... the conceptions of Hume appear most helpful, and they seem to have much in common with our own. Our basic analysis of the individual calculus that is involved in choosing alternative organizational rules, in selecting a political constitution, has demonstrated that it will often be to the rational self-interest of the individual to select a particular rule that can be predicted to produce results on occasion that run counter to the self-interest of the individual calculated within a shorter time span” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 314).

⁷ Nosso objetivo neste estudo ficará restrito à escolha constitucional e à reforma.

Portanto, para os autores da TEP, é racional restringir o interesse individual no momento constitucional para ganhar no longo prazo, ainda que por vezes teremos de aceitar algumas derrotas. Assim, segundo Buchanan e Tullock, seu precursor mais imediato no sentido teórico é Hume, por mostrar que a aceitação de uma constituição restritiva pode ser vista em termos de escolha racional, não em termos morais, de obrigação política ou de contrato.

Mas parece-nos que é justamente este mesmo cálculo que aparece em Hobbes, quando o indivíduo aceita abrir mão de todos os seus direitos naturais, excetuando-se a vida, para ficar sob a proteção estatal. Também aqui há uma escolha de longo prazo, pois, do contrário, teríamos um indivíduo que preferiria guardar todos os seus direitos, mas que entraria imediatamente em conflito com sua comunidade, uma escolha de curto prazo.

Voltando ao nosso foco, temos que o momento da escolha constitucional analisado segundo a TEP, trata-se de uma decisão sobre custos e, portanto, de eficiência. Como a única maneira de se garantir que um custo imposto ao indivíduo não seja externo a ele é seu próprio consentimento, a TEP sugere que a primeira escolha, a escolha sobre as regras, deve ser tomada sob a regra da unanimidade. Embora esta regra tenha um custo alto de tomada de decisão, dada a dificuldade de se chegar a um consenso, os indivíduos a aceitariam se percebessem que seus ganhos seriam maiores que suas perdas. Dessa forma, podemos entender que a única normatividade encontrada na TEP é tomar o consentimento individual como um valor fundamental, uma restrição normativa na busca de soluções para os problemas de interação. Além disso, trata-se de uma tese axiológica fraca, por assim dizer, já que não traz um conteúdo específico, permitindo que cada sociedade preencha com seus próprios valores as lacunas que serão decididas unanimemente. Dizer que a TEP possui uma axiologia fraca significa que não se tem aqui uma imposição forte de conteúdos; quanto à imposição de regras, podemos considerar como forte, mas a justificação de uma tal imposição é justamente pelo fato de esta garantir que não haja a imposição de conteúdo normativo forte. Sendo assim, temos uma teoria que propõe uma regra rígida de tomada de decisões constitucionais, a unanimidade ou algo que se aproxime disso, mas não propõe nada com relação às opções políticas

propriamente ditas da sociedade.

Mais ainda, a regra da unanimidade soluciona um problema de regressão infinita sobre a regra para escolher uma regra:

“In discussing an original constitution or improvements in an existing constitution, we shall adopt conceptual unanimity as a criterion. That is to say, we are concerned with examining proposals that will benefit each member of the social group. There are two reasons for adopting this criterion. First, only by this procedure can we avoid making interpersonal comparisons among separate individuals. Secondly, in discussing decision rules, we get into the familiar infinite regress if we adopt particular rules for adopting rules. To avoid this, we turn to the unanimity rule, since it is clear that if all members of a social group desire something done that is within their power, action will be taken regardless of the decision rule in operation” (BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 14-15).

Com a idéia de uma regra de unanimidade e de indivíduos maximizadores de utilidade em mente, podemos passar a entender a política como um processo de troca, ao invés de um processo de interação através do poder. Isso porque tal regra garante ganhos mútuos às partes, constituindo um jogo de soma positiva, ao passo que se tratarmos a política como um processo de interação através do poder, teremos um jogo de soma zero, pois o poder de um implica a ausência de poder de outro sobre uma questão. Isso não quer dizer que jogos de soma zero estejam excluídos dessa perspectiva, mas que agora podemos tratar dos processos político cooperativos. Um exemplo claro de jogo de soma zero na política é uma eleição uninominal, pois o que é ganho por um partido é perdido pelo outro. Mas em se tratando da esfera legislativa, a barganha de votos entre questões diferentes é um jogo de soma positiva, já que as partes envolvidas podem apreciar cada matéria com intensidades variadas.

Lembrando o pressuposto de que os indivíduos preferem mais a menos, definindo-se mais e

menos como uma posição econômica mensurável, podemos chegar a hipóteses que podem ser testadas com os dados do mundo empírico. Assim, propondo que os indivíduos buscam maximizar sua função de utilidade também nos processos políticos, temos que a tarefa analítica da TEP é prever e comparar os resultados de tomadas de decisões coletivas através de diferentes regras.

Uma vez que a discussão sobre os efeitos de diferentes regras de decisão, bem como das consequências de diferentes ambientes institucionais fogem do escopo de nosso texto, vamos nos manter focados nas questões relativas aos pressupostos da TEP. Vimos no primeiro capítulo que podemos relacionar a ontologia da TEP com a de Hobbes, agora temos de ver como a axiologia do programa hobbesiano fornece o quadro dentro do qual as novas teorias devem prosseguir. A TEP apresenta, por assim dizer, uma solução intermediária para o problema da interação entre indivíduos, ou seja, se Hobbes estabeleceu as balizas que conduzem o programa, anarquia e Estado absoluto, temos agora uma proposta que se afasta do Estado absoluto em direção à anarquia mas sem chegar nesta, afastamento este no sentido de devolver algumas liberdades ao indivíduo em relação ao contrato hobbesiano. Os críticos da TEP podem dizer que este afastamento se dá por motivos puramente ideológicos, mas um de nossos autores argumenta se tratar de uma razão metodológica:

“... the dominant role of individual liberty is imposed by an acceptance of the methodology of individualism and not by the subjective valuations of this or that social philosopher”
(BUCHANAN, 1975, 2).

Cientificamente este argumento faz todo sentido, já que é preciso que os indivíduos sejam livres para podermos observar como eles agem.

Voltando à solução intermediária da TEP, poderíamos perguntar por que então não devolvemos logo todas as liberdades do indivíduo e observamos sua ação. O ambiente gerado por esta solução seria o estado de natureza hobbesiano, no qual não apenas o momento do conflito é

pernicioso, mas todo o arco temporal em que se há a expectativa de conflito. Por isso Buchanan diz:

“any equilibrium attainable under anarchy is, at best, fragile” (BUCHANAN, 1975, 5).

Assim, a ênfase da proposta da TEP é fornecer um ambiente institucional em que os indivíduos possam interagir o mais livremente possível, de modo que tenham a oportunidade de extrair ganhos mútuos desta interação. O objetivo é claramente o mesmo de Hobbes, que pretendia conceber uma instituição que permitisse aos indivíduos conviverem pacificamente, extraindo os benefícios dessa paz, parafraseando o autor, desfrutar de uma vida que não fosse solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. Mas qual seria, de fato o resultado concreto de um tal ambiente proposto pela TEP? A resposta é dual: do ponto de vista puramente positivo não importa, do ponto de vista normativo seria a melhor possível. Isso porque a avaliação deve ser feita com relação aos métodos não com relação aos fins. Como na vertente liberal do programa do Estado o indivíduo é visto como um fim, e já que é sua liberdade que está a ser procurada, deve-se questionar os meios de decisão, para ver se estes permitem ao indivíduo promover suas escolhas com liberdade. Os resultados práticos da interação pouco importam, visto que são consequências de escolhas dos próprios indivíduos:

“What are 'good' and 'bad' results here? The answer is simple, but it is extremely important. That is 'good' which 'tends to emerge' from the free choices of the individuals who are involved. It is impossible for an external observer to lay down criteria for 'goodness' independently of the process through which results or outcomes are attained. The evaluation is applied to the means of attaining outcomes, not to the outcomes as such” (BUCHANAN, 1975, 6).

Dessa forma, a TEP enseja o desenvolvimento de uma base logicamente consistente sobre a qual se poderia construir uma ordem política democrática e constitucional. A constituição, além de

estabelecer as áreas de atuação do governo, traz as regras sobre as quais se decidirão sobre possíveis alterações necessárias, bem como as regras para decidir as questões mais rotineiras da política. Aqui sim temos a percepção da influência de Espinoza, na concepção de uma dinâmica constitucional, mas sobretudo na separação cara à TEP de dois níveis legislativos, o constitucional e o ordinário. Entretanto, mesmo nestas passagens as referências são sempre à Hobbes, pois se discute com o modelo hobbesiano, mas não se recusa as bases que este colocou. As referências a Espinoza são raras. Por isso argumentamos que a influência teórica mais importante da TEP seja Hobbes, mesmo que lhe falte uma dinâmica institucional, ou que quase todas as liberdades sejam retiradas do indivíduo no contrato, pois o quadro conceitual sobre o qual se faz as análises é hobbesiano.

3) Epistemologia – O uso da Economia Matematizada

A Teoria da Escolha Pública pode ser vista como uma fusão de campos de pesquisa, sobretudo o da Política e o da Economia. Todavia, é preciso especificar que tradição de pesquisa em Economia ou em Política serve de fonte para este programa. Como vimos no item anterior, a contribuição fundamental a respeito do objeto buscada na Ciência Política é a escolha do indivíduo como unidade básica de análise. Outra contribuição advinda desta ciência, e que também constituirá o núcleo teórico da TEP é a idéia de contrato, ou consenso. Mas isto será abordado no próximo item, quando tratarmos dos aspectos normativos do programa. Por hora, vamos estudar como a Economia influenciou a TEP, ou melhor, que tipo de abordagem em Economia, a saber, a escolha racional, é usada para analisar os problemas da Política.

Quando tratamos de escolha racional estamos a empregar um procedimento de pesquisa que também entendemos ter seu início em Hobbes. Isto porque, a nosso ver, foi Hobbes que primeiro trabalhou com os componentes básicos deste tipo de análise, quais sejam, o indivíduo como objeto fundamental, um desejo dado subjetivamente, a capacidade de adequar meios a fins e uma restrição à esta capacidade. Em outras palavras, Hobbes determinou que seu objeto de estudo fosse o homem e não a sociedade ou um grupo, decidiu também assumir que este homem possuía certos desejos (sobrevivência, glória, riqueza), sendo que ele saberia como agir de modo a satisfazer tais vontades e que teria uma possibilidade limitada para tanto, isto é, seu poder seria finito. A partir destes pressupostos saíam soluções que necessariamente deveriam obedecer-lhos, método adotado também por Locke, Rousseau, Kant, Spinoza e outros.

O mesmo conjunto de suposições serviram depois a autores que analisavam a economia, como John Stuart Mill e Jeremy Bentham, dando início ao estudo da Economia neo-clássica como uma ciência separada da Política. Curiosamente, foi no campo da Economia que a escolha racional continuou a se desenvolver, ao passo que na Política foi caindo em desuso durante o século XIX e a primeira metade do século XX, pelo menos no mainstream desta ciência. Foi na Economia que uma

alteração radical em seu objeto de estudo exigiu o uso de uma representação adequada para a racionalidade, que por sua vez passou a ser formalizada com a linguagem matemática. A mudança no objeto a que nos referimos foi a transição da idéia de valor-trabalho para a de valor-utilidade, advinda com William Jevons, Carl Menger e Léon Walras, no que ficou conhecida como a Revolução Marginalista. Não é nosso intuito aqui mostrar como a Matemática foi introduzida na Economia, basta termos em mente de onde veio a contribuição a respeito do conhecimento que a Ciência Política adotou por meio da TEP. O reencontro da Política com a Economia deu-se pela metade do século XX, quando diversos autores começaram a buscar maior rigor para suas afirmações, necessitando para tanto de uma representação adequada. Contudo, esta representação servia a uma abordagem que exigia a adoção dos antigos pressupostos da Política, dados pelo individualismo metodológico.

Vejamos então de que se trata esta formalização, que é uma das principais ferramentas da Economia empregadas pela TEP na análise dos fenômenos da Política. Começemos por separar duas questões, a escolha individual e a escolha coletiva. Obviamente a Economia e a Ciência Política estão interessadas com o resultado final das interações dos agentes, portanto desejando conhecer a escolha coletiva. Porém, para conhecer a escolha coletiva adota-se a postura de reduzi-la à decisão individual, isto é o âmago do individualismo metodológico. Por isso, nosso estudo tratará primeiramente das decisões individuais.

Existem três elementos básicos que formam a noção de racionalidade: 1) o objetivo/fim/preferência/função de utilidade; 2) uma restrição ou um conjunto de restrições e 3) uma regra para tomada de decisões. Podemos então resumir o agente da escolha racional como um indivíduo que tem um objetivo, segue regras e está sujeito a restrições. Para tirar o comportamento coletivo do comportamento individual é preciso assumir alguma característica a respeito do comportamento individual, pressuposto esse que foi explanado anteriormente, tomar o indivíduo como auto-interessado, ou egoísta. Sendo uma hipótese de trabalho, o cientista pode adotar a pior possível, ainda que esta não tenha uma associação perfeita com a realidade. Em defesa desta

postura, vamos supor que se assuma o indivíduo como altruísta, o que implica que ele não prejudicará outrem para satisfazer suas preferências. Com base nisto o cientista pode aconselhar o legislador a extinguir o policiamento, uma vez que um agente não oferece risco aos outros. Por outro lado, o cientista que pressupõe o indivíduo como sendo egoísta aconselharia o legislador a impor o policiamento, já que os indivíduos oferecem riscos uns aos outros. Como visto no item anterior, a TEP como um subprograma do programa Hobbesiano assume o indivíduo como auto-interessado⁸.

Os primeiros modelos que procuravam explicar o comportamento de um único indivíduo e adotavam a regra de otimização como regra de tomada de decisões. Esse primeiro quadro pode ser aplicado desde Hobbes. Uma primeira divisão fundamental foi a inclusão de outro agente na tomada de decisões, o que originou o estudo do comportamento estratégico dos indivíduos, pois a decisão de um passava a influenciar a decisão do outro. Tínhamos então o começo da Teoria dos Jogos. A segunda grande divisão dos modelos de escolha racional foi a mudança da regra de tomada de decisões, onde se substituiu a regra de otimização pela regra de satisfação. Esta competição entre paradigmas iniciou-se com os trabalhos de Newell e Simon, em que trabalhavam com a idéia de racionalidade limitada, dada pelo tempo de decisão e capacidade finita de cálculo. Os principais textos da TEP, contudo, trabalham com a regra de otimização, de modo que a regra de satisfação não será abordada aqui.

⁸ A crítica mais freqüente à escolha racional faz-se a respeito da suposição do indivíduo auto-interessado. Isso porque em nosso meio ainda é corrente a idéia romantizada de política, com o representante sendo alguém que deveria primar pelo interesse público e o bom representante aquele que o faz. Primeiramente só é possível dizer que algo é de interesse público quando é desejado unanimemente, caso contrário é imperioso dizer que é de interesse de parte do público. Ademais, os usuários deste tipo de crítica não explicam que fenômeno psicológico ocorre no indivíduo quando este deixa o mercado e entra na esfera política, e que o faz mudar de egoísta para altruísta. Obviamente não se diz que o indivíduo no mercado age de maneira desinteressada, pois a relação consumidor/vendedor não deixa dúvida quanto ao comportamento auto-interessado de ambos. Esta é a mensagem que Buchanan passa, o cientista político deve estudar a política sem romance. Ora, é claro que existem pessoas altruístas em algum sentido, é talvez até sejam a maioria, pois não acreditamos, por exemplo que a maioria das pessoas sejam criminosas, pelo contrário, aqueles que cometem crimes mais graves como assassinato e roubo são uma ínfima minoria. Todavia, o efeito desagregador de uma minoria que infringe as regras pode levar a situações de conflito graves e duradouras, assim, enquanto cientistas, podemos trabalhar com a pior hipótese. Um último argumento puramente teórico é a famosa frase que diz: se as pessoas fossem anjos não precisariam de governo; isso bastaria para os cientistas inclinados ao rigor lógico, mas para aqueles que exigem testes empíricos, deixamos falar quem em ciência fala mais alto, o tribunal da História. A história das mais diferentes civilizações, povos e costumes mostra que a imensa maioria destes adotou e adota sistemas de repressão, o que evidencia que suposição fazem a respeito dos indivíduos. Como alertou René Descartes, muitas vezes o homem comum compreende e resolve muito melhor os problemas do que os eruditos que empregam o método errado.

Voltando aos jogos, temos que sua estrutura básica é feita de dois ou mais jogadores, suas estratégias (puras ou mistas) e suas funções de ganho (outcome). Além destes três componentes, é necessária uma representação adequada para duas situações diferentes, os jogos simultâneos e os jogos seqüenciais. Para os jogos simultâneos, que representam decisões tomadas ao mesmo tempo pelos jogadores, elaborou-se a representação normal ou estratégica. Trata-se de uma matriz de resultados bastante conhecida pelo exemplo do dilema do prisioneiro:

		Prisioneiro 2	
		não	
		coopera	coopera
Prisioneiro 1	coopera	1,1	8,0
	não	0,8	6,6
		coopera	

Vamos explicar brevemente como ela funciona. Suponha que duas pessoas foram presas no local de um crime, estão sendo acusadas e não têm contato uma com a outra. Para os dois prisioneiros é dada a oportunidade de acusar o outro (não cooperar) ou ficar em silêncio (cooperar). O número (payoff) antes da vírgula em cada célula indica os anos de detenção que o prisioneiro 1 obterá se a célula em questão for o resultado das decisões; o número à direita da vírgula representa os anos de detenção para o prisioneiro 2. Por exemplo, caso o prisioneiro 1 coopere, ou seja, não acuse o prisioneiro 2 e este faça o mesmo, ambos ficarão um ano presos. Para resolver este jogo, ou seja, para conhecer o resultado final, usamos o método da melhor resposta, isto é, assumimos uma decisão do jogador 2 e vemos qual é o maior payoff do jogador 1 nesta coluna. Caso o jogador 2 coopere, a melhor

resposta do jogador 1 é não cooperar, pois 0 é menor do que 1. Caso o jogador 2 escolha não cooperar, o jogador 1 também prefere não cooperar, pois é melhor ficar 6 anos preso do que 8. Assim, teremos que neste caso a não cooperação do jogador 1 é estritamente preferida, pois é melhor nas duas situações. Fazemos o mesmo procedimento para o jogador 2, e obteremos o mesmo resultado, visto que a matriz é simétrica. Finalmente, teremos que o resultado final é a não cooperação de ambos os prisioneiros, resultando na perda de 6 anos de liberdade de cada um, o pior resultado possível. Os resultados de jogos resolvidos pela melhor resposta são chamados de equilíbrios de Nash, e uma forma de interpretá-los é dizer que, estando neste equilíbrio, nenhum jogador tem um estímulo unilateral para mudar de posição. Apenas para aproveitar a tabela, o resultado (1,1) seria chamado equilíbrio de Pareto, uma situação em que nenhum jogador pode melhorar sua posição sem piorar a do outro.

Para os jogos seqüenciais elaborou-se a forma extensiva de representação, uma árvore de decisões como no exemplo abaixo:

Para exemplificar rapidamente vamos supor um jogo genérico qualquer em que primeiro joga o jogador 1 e depois, com a informação desta jogada, joga o jogador 2. Ambos têm a opção de jogar alto ou baixo (podendo representar investimentos, bombardeios, fidelidade partidária, etc.) e os payoffs à esquerda novamente representam os ganhos do jogador 1 enquanto os payoffs à direita

representam os ganhos do jogador 2. Para resolver jogos desta natureza utilizamos a backward induction, que funciona da seguinte maneira: O jogador 1 observa como o jogador 2 escolherá se 1 jogar alto. Neste caso o jogador 2 estará entre ganhar 10 e ganhar 9, escolhendo obviamente 10. Caso o jogador 1 jogue baixo o jogador 2 estará entre ganhar 0 ou 5, ficando com 5. Assim, o jogador 1 compara quanto ganhará quando o jogador 2 escolher 10 e quanto ganhará quando o jogador 2 escolher 5, ou seja, irá comparar entre 9 e 5, preferindo 9. Dessa forma, o resultado deste jogo, ou ponto de equilíbrio estruturalmente induzido, seria (9,10).

Os jogos apresentados aqui são determinísticos, na linguagem da Teoria dos Jogos são jogos de estratégia pura, ou seja, os jogadores sempre escolherão de acordo com o que mostramos. Caso os jogos não sejam determinísticos, suas estratégias serão mistas, ou seja, os jogadores escolherão uma ou outra ação com certa probabilidade. Para nossos propósitos não cabe ir além disso na reconstrução da Teoria dos Jogos, o que foi visto até aqui será suficiente para os exemplos que analisaremos em seções posteriores deste trabalho. Evidentemente a Teoria dos Jogos vai muito além, com jogos de n-jogadores, jogos com n-rodadas, equilíbrios estáveis, equilíbrios instáveis, soluções únicas, soluções múltiplas e teoremas provados como, por exemplo, o que diz que todo jogo com estratégia mista tem solução⁹.

Dando prosseguimento à concepção de racionalidade como uma estrutura bem definida, como um rigor na análise que exige a solução de problemas com um conjunto fechado de axiomas, pressupostos e métodos, vamos definir mais formalmente o que se entende aqui por Economia Matematizada¹⁰. Para construir os componentes do modelo de escolha racional, vamos iniciar com as preferências do tomador de decisão. Este é um campo subjetivo, em que o valor conferido pelos indivíduos às coisas é visto como dado¹¹. Supondo um modelo de dois jogadores e dois bens,

⁹ Para uma introdução à Teoria dos Jogos aplicada à Ciência Política veja (ORDESHOOK 1986), para uma introdução mais abrangente veja (LUCE & RAIFFA, [1957] 1989)

¹⁰ Embora preferíssemos o nome Economia Matemática, optamos por utilizar Economia Matematizada para evitar a confusão com uma área de estudo em Economia com aquele nome. Por Economia Matematizada entendemos a decodificação dos fenômenos da Economia através de uma linguagem exata.

¹¹ Embora isso possa parecer uma lacuna da teoria, posto o risco de se cair em tautologias, vamos prosseguir com a formalização dos objetos de escolha, pois, em verdade, a Economia resolve este problema com pesquisas de opinião, séries temporais e redes bayesianas, por exemplo. Mais adiante veremos como a TEP corrige esse problema impondo certas preferências em alguns agentes, como a busca por votos ou o próprio ganho monetário no rent seeking. Embora esse ajuste seja a priori e não iterativo como no caso das redes bayesianas, já é passível de confrontações empíricas, servindo, portanto, para a rejeição ou aceitação da teoria.

temos que suas preferências, ou estratégias, ou cursos de ação podem ser vistas como uma cesta (X_1, X_2) de dois bens 1 e 2, com X_1 sendo a quantidade do bem 1 e X_2 sendo a quantidade do bem 2, ou então uma cesta (Y_1, Y_2) com Y_1 representando a quantidade do bem 1 e Y_2 representando a quantidade do bem 2. Podemos trabalhar com dois jogadores pois do ponto de vista do jogador 1 o jogador 2 pode representar o conjunto de todos os outros jogadores, assim como o bem 2 pode representar o conjunto de todos os outros bens. Dessa forma teremos o espaço de todas as cestas possíveis. Além disso, temos a relação fundamental “ $\geq$ ” entre duas cestas (X_1, X_2) e (Y_1, Y_2) quaisquer. Se tivermos $(x_1, x_2) \geq (y_1, y_2)$ dizemos que a cesta (x_1, x_2) é ao menos tão preferida quanto à cesta (y_1, y_2) . Também estabelecemos três axiomas¹²:

I) Axioma da completude: dadas duas cestas (X_1, X_2) e (Y_1, Y_2) quaisquer temos três possibilidades:

$$1) (x_1, x_2) \geq (y_1, y_2),$$

$$2) (y_1, y_2) \geq (x_1, x_2)$$

ou

$$3) (x_1, x_2) \geq (y_1, y_2) \text{ e } (y_1, y_2) \geq (x_1, x_2)$$

neste último caso representamos a indiferença por

$$(x_1, x_2) \sim (y_1, y_2).$$

II) Axioma da reflexividade: uma cesta é ao menos tão boa quanto ela mesma:

$$(x_1, x_2) \geq (x_1, x_2).$$

III) Axioma da transitividade: dadas três cestas (X_1, X_2) , (Y_1, Y_2) e (Z_1, Z_2) quaisquer temos que:

$$\text{Se } (x_1, x_2) \geq (y_1, y_2) \text{ e } (y_1, y_2) \geq (z_1, z_2), \text{ então } (x_1, x_2) \geq (z_1, z_2).$$

Por fim criamos o conjunto de indiferença, que agrega todas as cestas (Y_1, Y_2) tais que $(Y_1, Y_2) \sim (X_1, X_2)$ dada. Se plotarmos as cestas (Y_1, Y_2) , indiferentes à cesta (X_1, X_2) dada, em um plano cartesiano, elas formarão as curvas de indiferença, como no exemplo abaixo:

¹² Usamos (X_1, X_2) para representar quantidades quaisquer do bem 1 e do bem 2 (x_1, x_2) para representar quantidades conhecidas do bem 1 e do bem 2, o mesmo valendo para as cestas (Y_1, Y_2) e (y_1, y_2) .

Como o indivíduo que estamos modelando é maximizador de utilidade, ou seja, sempre escolherá a opção que lhe dê a maior satisfação, temos que se $(x_1, x_2) \geq (y_1, y_2)$, então ele escolherá a cesta (x_1, x_2) . A notação formal para a função utilidade, que associa um número a uma cesta, é a seguinte:

Seja $u: (X_1, X_2) \rightarrow \mathbb{R}$ tal que $u(x_1, x_2) \geq u(y_1, y_2) \Leftrightarrow (x_1, x_2) \geq (y_1, y_2)$, onde x_1, x_2, y_1, y_2 são quantidades conhecidas.

Em palavras, se uma cesta é preferida à outra, então sua utilidade é maior. Essa função pode ser dada por uma tabela ou por uma expressão, como nos exemplos a seguir:

Quantidade do bem 1	Quantidade do bem 2	Utilidade
1	1	2
2	2	4
3	3	6

$$U(x_1, x_2) = ax_1 + bx_2,$$

onde a e b são os valores dos bens 1 e 2 do ponto de vista do indivíduo¹³.

¹³ Um manual de referência em microeconomia que trata sobre curvas de indiferença e funções de utilidade é (VARIAN, 1994).

A utilidade de todas as cestas indiferentes à cesta (X_1, X_2) é uma constante k o conjunto de cestas possíveis de serem escolhidas é dado por uma restrição orçamentária C tal que:

$$p_1X_1 + p_2X_2 \leq C,$$

onde p_1 é o preço do bem 1 e p_2 é o preço do bem 2.

Por exemplo podemos ter X_1 como a porcentagem dos gastos com defesa externa e X_2 como a porcentagem dos gastos com educação, sendo que C é a restrição orçamentária. As restrições geram um conjunto de oportunidades, o conjunto de todas as cestas que satisfazem à restrição. A Teoria da Escolha Racional objetiva esclarecer qual é o ponto da curva de indiferença em que se terá a maior satisfação, em outras palavras, caímos em um problema de maximização ou de minimização. A escolha do ponto ótimo depende da forma da função de utilidade, se é uma reta, côncava, convexa ou mal comportada e, a partir disso, tem-se algumas maneiras gráficas e analíticas de chegar à melhor cesta.¹⁴ Por hora fiquemos apenas com a informação de que a escolha da cesta ótima é aquela em que a razão entre os preços dos dois bens é igual à razão entre a utilidade dos dois bens. Isso nos diz que o ponto ótimo é aquele em que a reta descrita pela equação de restrição é tangente à curva de indiferença. Graficamente teríamos o seguinte:

¹⁴ Tais procedimentos podem ser encontrados em livros introdutórios de microeconomia.

Esse formato de curva de indiferença é o que ocorre com maior frequência na prática, mas não é o único. Poderíamos ter curvas de indiferença côncavas, retas¹⁵ ou de outro tipo. Para curvas de indiferença retas é evidente que a escolha ótima estaria em um dos extremos da reta de restrição. Para nossos propósitos, contudo, já avançamos o suficiente na formalização da escolha racional¹⁶, bastando apenas descrever como se dá, nesta linguagem, a interação entre dois indivíduos.

Suponhamos no modelo de dois bens, assumido no começo do capítulo, que os indivíduos a e b recebam a seguinte dotação inicial: k_{1a} , k_{2a} e k_{1b} , k_{2b} , onde k_{1a} é a quantidade do bem 1 fornecida ao indivíduo A, k_{2a} é a quantidade do bem 2 fornecida ao indivíduo A, k_{1b} é a quantidade do bem 1 fornecida ao indivíduo B e k_{2b} é a quantidade do bem 2 atribuída ao indivíduo b, como no quadro I a seguir. Colocando estes indivíduos em interação, e permitindo que haja a troca unanimemente consentida de bens dos dois tipos entre eles, queremos saber qual será a dotação final dos recursos. Para isso precisamos de um instrumento gráfico de estudo denominado caixa de Edgeworth¹⁷, trata-se basicamente de inverter o gráfico já visto com as curvas de

¹⁵ A reta é uma curva que é côncava e convexa ao mesmo tempo.

¹⁶ Em outra parte veremos como a Teoria da Escolha Pública resolve gráfica e analiticamente o problema da minimização de custos.

¹⁷ Ferramenta desenvolvida pelo economista inglês Francis Ysidro Edgeworth, publicada em seu livro *Mathematical Physics: An essay on the application of mathematics to the moral sciences*, em 1881, e popularizada por Vilfredo Pareto em 1906.

indiferença de um indivíduo, digamos o indivíduo B, e encaixá-lo no gráfico com as curvas de indiferença do indivíduo A (quadro II). Podemos ver que qualquer ponto dentro da área em preto colocará tanto o indivíduo A quanto o indivíduo B em uma posição melhor que a original (quadro III). Assim, podemos esperar que o ponto de equilíbrio seja aquele em que as curvas de indiferença são tangentes, tocam-se em um único ponto (quadro IV).

Nesse ponto de equilíbrio de Pareto, ou ponto ótimo eficiente de Pareto, as quantidades $k'1a$, $k'1b$, $k'2a$ e $k'2b$ indicam com quanto de cada bem os indivíduos ficam após a iteração. Assim, temos um critério geométrico para prever a distribuição final dos recursos, ou seja, saindo da dotação inicial e observando somente os pontos em que ambos indivíduos melhoram, temos a região de possibilidades, e o ponto final é aquele em que as curvas de indiferença são tangentes. Neste ponto não é possível melhorar a posição de um indivíduo sem piorar a de outro.

Esse instrumento pode servir de análise na Teoria da Escolha Pública, para ajudar a resolver o seguinte problema: tome uma sociedade como sendo um conjunto de indivíduos, cada um com suas preferências, forneça uma dotação inicial e encontre uma dotação final que seja justa de acordo com algum critério. Obviamente não basta tomar um ponto em que as curvas de indiferença sejam tangentes, pois podem existir infinitos pontos iguais a este. Todavia, se observarmos apenas os pontos que promovem uma mudança eficiente no sentido de Pareto a partir da dotação inicial, isto é,

aqueles que não pioram a situação de nenhum indivíduo em relação ao primeiro momento, então temos um critério para definir a dotação final justa.

4) Uma solução intermediária

Vamos agora explorar os resultados, ou propostas de solução, que a TEP viria a oferecer, dado o quadro conceitual exposto anteriormente, isto é, tomaremos a discussão sobre os pressupostos da teoria e veremos como seus autores engendraram através deles soluções para os problemas políticos que se dispõem a resolver. Veremos que o constructo erigido pela TEP possui características que ficam dentro das balizas colocadas por Hobbes para se analisar e resolver problemas da política, quais sejam, a anarquia e o Leviatã. A política objetivada é uma tal que se baseia numa ontologia hobbesiana, no mínimo pelo fato de se tomar os indivíduos como unidade fundamental de análise, mas por outro lado elege como valores aqueles mais próximos de uma axiologia lockeana, ou seja, que procura preservar não só a vida dos cidadãos, mas também sua liberdade, no sentido de não interferência do Estado.

A base de legitimação da proposta da TEP está na idéia de contrato. Para nossos autores, sobretudo Buchanan, é o acordo entre os indivíduos que determina onde deve começar e onde deve terminar um empreendimento coletivo, seja estatal, seja privado. Assim, toma como um ponto de partida que o primeiro contrato seja um reconhecimento recíproco de determinados direitos. Isso para evitar o primeiro conflito que possa existir, e a partir deste reconhecimento os próximos contratos dar-se-ão por meio de trocas. Para Buchanan em qualquer sociedade na qual os indivíduos não estejam isolados e onde haja recursos escassos haverá conflito:

“Total absence of conflict would seem to be possible only in a setting where individuals are wholly isolated one from another, or in a social setting where no goods are scarce and where all person agree on the precise set of behavioral norms to be adopted and followed by everyone. In any world that we can imagine, potential interpersonal conflict will be present, and, hence, need to define and enforce individual rights will exist.” (BUCHANAN, 1975, 23)

Um exemplo teórico dado pelo auto é o de uma sociedade composta de apenas dois indivíduos. Cada um deles gasta uma determinada parte de suas energias e de seu tempo para conseguir alimentos e outra parte para proteger estes alimentos do outro sujeito. Essa interação pode resultar num equilíbrio estático, no qual um indivíduo mata o outro, ou num equilíbrio dinâmico, no qual há uma certa produção de alimentos e uma certa quantidade de roubo.¹⁸ Entretanto, os indivíduos podem perceber que ambos podem melhorar caso concordem em respeitar a propriedade alheia, pois o esforço gasto na proteção pode agora se empregado na obtenção de novos bens. Isso ocorreria mesmo que um dos indivíduos fosse muito mais eficiente na obtenção de bens que outro, ou seja, caso houvesse uma distribuição inicial não igualitária dos bens. Feito o contrato no qual ambos reconhecem o direito de propriedade do outro sobre os bens que cada um possui, pode-se passar às trocas unanimemente acordadas, onde há um jogo de soma positiva. Numa troca desse tipo o indivíduo dá mais valor ao bem que recebe do que ao bem que entrega, mas no caso do conflito isso não era possível, pois em cada iteração tudo o que era conquistado por um era perdido pelo outro, resultando em um jogo de soma zero¹⁹.

Todavia, o equilíbrio gerado com o contrato não é estável, pois haveria um incentivo unilateral à violação do mesmo, e isso ocorre em qualquer situação onde há incerteza da ação do outro, deixando os indivíduos no dilema do prisioneiro. Em nosso caso, todos estariam melhores se seguissem seu acordo, mas existe a tentação do free rider, aquele que muda sua posição num jogo esperando que tudo o mais permaneça como está. Como todos indivíduos procuram agir da mesma forma, o resultado gerado é o pior possível, como veremos na representação estratégica a seguir:

¹⁸Obviamente o que nos interessa aqui é explorar o equilíbrio dinâmico.

¹⁹Aqui temos um novo equilíbrio, que se aproxima da noção de paz.

		Indivíduo 2	
		Respeita os direitos	Não respeita os direitos
Indivíduo 1	Respeita os direitos	20,6	4, <u>10</u>
	Não respeita os direitos	<u>21</u> ,2	<u>8</u> ,3

O jogo acima pode ser resolvido pela estratégia da melhor resposta, que consiste em assumir uma decisão de certo jogador e analisar qual seria a melhor escolha para o outro. Fazemos este procedimento para os dois jogadores e para as duas escolhas possíveis, assinalando com um traço abaixo do melhor payoff do jogador que responde. Por exemplo, caso o indivíduo 2 escolha respeitar os direitos, a melhor resposta do jogador 1 seria não respeitar os direitos. Caso uma célula contenha ao final os dois valores sublinhados, teremos um equilíbrio. O caso analisado mostra que teríamos um equilíbrio de Nash, no qual nenhum jogador possui um incentivo unilateral para traçar sua escolha, o que é um problema aqui, visto que o equilíbrio resultante é o pior possível.

Dado este problema, o passo seguinte é relaxar a hipótese de apenas dois jogadores e um bem, e seguir para um modelo de n jogadores e dois ou mais bens. Neste novo modelo poderemos pensar em um contrato que estabeleça um aparato garantidor dos direitos (Estado), e um estágio seguinte de interações, no qual os bens já garantidos serão trocados livremente. Buchanan chama esse modelo de contrato de dois estágios, sendo que o primeiro é visto como um passo para se distanciar da anarquia hobbesiana e o segundo é o próprio domínio da microeconomia, as trocas de bens²⁰. Com respeito à quantidade de liberdade que será trocada por estabilidade nesse contrato, Buchanan afirma que isso pode depender de vários fatores:

²⁰ Vale ressaltar que não é o relaxamento da hipótese que resolve o problema, mas o contrato.

“The extent to which an individual, or the community of individuals, may be willing to trade off the liberty that remains present even in the hobbesian jungle for stability promised in regimes with varying degrees of formal restrictiveness will depend on the nastiness of the jungle, the value placed on order, the costs of enforcement, and on many other factors,...” (BUCHANAN, 1975, 34)

O *trade off* entre liberdade e estabilidade, segundo Buchanan, posicionará a sociedade em um espectro que vai da anarquia ao Leviatã. Para o autor, entretanto, é pouco provável que os dois extremos figurem como algo que os indivíduos desejem sem que haja outra opção. A idéia aqui é de que a liberdade completa leva à anarquia e a ordem completa implica no Leviatã. A passagem a seguir retrata essa dinâmica e, embora haja afirmações que possam ser interpretadas como resultado de um viés ideológico do autor, este as coloca como evidências empíricas da ontologia em questão.

“As noted earlier, the ideal society is anarchy, in which no one man or group of men coerces another. This ideal has been expressed variously through the ages, and by philosophers of widely divergent ideological persuasions. 'That government is best which governs least' says the same thing as the 'withering away of the State'. Man's universal thirst for freedom is a fact of history, and his ubiquitous reluctance to 'be governed' insures that his putative masters, who are also men, face never-ending threats of rebellion against and disobedience to any rules that attempt to direct and to order individual behavior. In a strictly personalized sense, any person's ideal situation is one that allows him full freedom of action and inhibits the behavior of others so as to force adherence to his own desires. That is to say, it person seeks mastery over a world of slaves. In a generalized social setting, however, and one that man can recognize as being within the realm of plausibility, the anarchistic regime of free men, each of whom respects the rights of others, becomes the utopian dream. Observed social orders depart from this dream, however, and men (and scholars) who think of themselves as potentially ideal citizens stand doomed to frustration with the practical.” (BUCHANAN, 1975, 92)

Dessa forma temos sempre uma tendência de rejeitar o Estado absoluto, procurando soluções que nos desloquem no sentido da anarquia, mas sem chegar nesta, posto que se trata de um sonho utópico que, quando levado às últimas conseqüências, seja de forma concreta, seja num experimento abstrato, degenera-se no estado de natureza hobbesiano.

5) Possíveis desdobramentos da Teoria da Escolha Pública

5.1) Eficiência no sentido de Pareto como um critério de justiça

Uma outra noção que compõe a solução intermediária da TEP é a de eficiência das escolhas, ou melhor, das trocas. Como estamos já trabalhando dentro de um Estado contratualista, não vamos nos preocupar em ficar lembrando a todo momento que a idéia de troca não se encaixa perfeitamente no modelo hobbesiano. Aqui estamos tratando de novos problemas que surgem dentro deste ambiente de interação e de soluções para eles. Assim, temos que eficiência é entendida no sentido de Pareto, ou seja, uma troca é eficiente se ambos os contratantes melhoram suas posições após o contrato, e diz-se que um resultado é ótimo no sentido de Pareto se não for mais possível que um indivíduo melhore sua posição sem que outro saia prejudicado. Para definir o significado de melhoria, deixemos Buchanan falar:

“A criterion for 'betterness' is suggested. A situation is judged 'good' to the extent that it allows individuals to get what they want to get, whatsoever this might be, limited only by the principle of mutual agreement” (BUCHANAN, 1975, 2).

Neste momento temos espaço para introduzir uma discussão que é, na verdade, um desdobramento da idéia de eficiência de Pareto como critério de comparação entre situações em que se encontram os indivíduos. Podemos extrapolar o ambiente da escolha entre situações e tomar a eficiência de Pareto como um critério de justiça. Isto é, podemos avaliar o quão justa uma sociedade é observando se suas regras de decisão, ou troca, engendram situações ótimas no sentido de Pareto.

O objetivo aqui seria pensar em uma nova forma de analisar questões justiça na teoria política, sugerindo um problema inicial de uma teoria da justiça através da eficiência no sentido de Pareto, isto a fim de comparar as ações, regras de decisão, legislações, modelos constitucionais,

entre outras situações, como justas ou injustas. Este tipo de pesquisa pode ser tomado como um debate com as teorias que analisam justiça por meio de redistribuição da alocação final dos recursos, tal como o fazem Rawls e Dworkin, entre outros. A razão pela qual a eficiência Pareto pode ser vista como princípio de justiça é que ela permite aos indivíduos a liberdade de escolherem o que eles acham que é melhor para si. Desta forma, não se pune alguém só porque esta pessoa possa estar em uma posição em que seus resultados sejam mais elevados do que outros. Assim, tomando uma dotação inicial, passamos para a livre interação entre os indivíduos, para que façam todas as trocas desejadas, através da regra da unanimidade e chegamos a um resultado final, este resultado pode ser considerado tão justo quanto qualquer outro resultado possa ser, uma vez que qualquer outro resultado faria com que pelo menos um indivíduo terminasse em uma situação pior. Deste modo, se tomarmos este resultado final e passarmos a redistribuir as mercadorias, isso implicaria em uma violação da regra da unanimidade e sem dúvida que alguém ficaria pior do que antes. Pode-se dizer que a própria distribuição inicial das mercadorias é injusta, mas se não podemos tirar nada de alguém sem o que sua situação piore, e como este indivíduo não é responsável pela sua posição inicial, uma injustiça iria ocorrer. Caso contrário, se você não permitirmos que os indivíduos tomem suas próprias decisões e sejam responsáveis por elas, então podemos julgar isso como um ambiente paternalista. De um ponto de vista individualista, ninguém deveria ser autorizado a determinar unilateralmente o resultado final de uma alocação.

Uma idéia majoritariamente difundida na teoria política normativa contemporânea é a de que as pessoas preferem a igualdade à liberdade, e que um regime que torna os indivíduos mais ricos em bens materiais é preferível a um que forneça mais liberdade. Mas isto se baseia no pressuposto de que as pessoas não conhecem história e probabilidades, assim no momento do contato, as pessoas não sabem o que ocorreria no mundo real, na história das nações, nos resultados dos diferentes ambientes políticos e mais do que isso, os indivíduos são supostamente desprovidos do cálculo da probabilidade de serem mais ricos, em um ou outro lugar.

É imediato supor que um indivíduo assim modelado seja também avesso ao risco, pois não apenas não sabe em que posição estará na sociedade, mas se desconhece até mesmo as chances de terminar em um ou outro lugar. Mas se considerar que as pessoas sabem a diferença entre as diferentes sociedades e as probabilidades de sucesso, então também é plausível assumi-los como, pelo menos, possíveis tomadores de risco.

Assim, temos que separar duas concepções diferentes que têm sido postas em conjunto nas últimas décadas na teoria política normativa. Uma coisa é a questão da justiça, outra é a questão da igualdade (Tsebellis, 2004). Obviamente um resultado final que não tem a mesma quantidade de mercadorias distribuídas a cada indivíduo deve ser considerado desigual, mas não necessariamente é injusto, pois o critério de justiça é dado pela noção do ótimo de Pareto. Justiça, assim concebida, é uma questão de respeito da liberdade individual para perseguir sua própria felicidade, e portanto não deve ser vista como uma questão que envolva quaisquer outros valores normativos e, embora a teoria rawlsniana, principalmente, tenha sido interpretada como uma teoria liberal, o resultado final de suas propostas é a redistribuição, que é uma interferência na liberdade.

Essa argumentação sobre o problema de justiça resolvido pela TEP foi proposto por nós, não por Buchanan e Tullock, e reconhecemos que ainda carece de maior análise. Mas poderíamos aplicar este raciocínio para o caso constitucional, que é o principal assunto da TEP? Isto é, pode-se usar um critério de justiça para medir a legitimidade de uma constituição? Neste caso, vamos introduzir um exemplo: Imagine uma convenção constitucional. De acordo com a visão tradicional da civilização ocidental é razoável que cada cidadão deva ser assumido como o melhor juiz de sua própria vontade. Neste caso, a única regra que evita os custos externos a serem impostos sobre a pessoa é a regra da unanimidade. Por custo externo entende-se tudo aquilo que foge da definição de bem dada por Buchanan que vimos anteriormente. Portanto, podemos atribuir o título de justo a um projeto constitucional somente se este for acordado por unanimidade. Mas, como este resultado é muito difícil de alcançar, podemos avançar com uma regra que tende a unanimidade, digamos uma regra de maioria de 5/6 ou 3/4. A questão agora é qual regra escolher. Bem, se o ponto principal é a

justiça da Constituição, e se a justiça é medida por não impor custos externos então a regra de $5/6$ deve ser escolhida em vez da regra de $3/4$.

Esta perspectiva sugere o fato de que nem sempre desejaremos justiça vinda de uma instituição, pois caso contrário haveria momentos em que nada seria decidido. Assim, seria melhor aceitar um resultado que julgássemos injusto, para não sofrer as consequências, talvez piores, de uma paralisia decisória. Além deste debate ser um desdobramento possível ensejado pela TEP, temos, ao mesmo tempo, duas melhorias epistemológicas aqui sobre questões relativas à justiça de ambientes políticos, e essas melhorias devem-se à passagem de uma forma qualitativa do pensamento de justiça para uma comparativa, e a partir daí, da comparativa a uma forma quantitativa. Em outras palavras, agora um desenho institucional não só pode ser dito como justo ou injusto, mais ou menos justo, mas também quão mais justo. Estes são dois desenvolvimentos significativos em uma teoria da justiça, porque elevam o pensamento ao modo científico moderno de explicar as coisas, ou seja, não estamos mais acorrentados ao padrão pré-científico de atribuir nomes qualitativos a todo resultado novo que nos é mostrado, como por exemplo quente ou frio, mas em vez disso agora podemos distinguir as propriedades básicas do modelo teórico, transportá-lo para o mundo real, explicar um conjunto de fenômenos, compará-los e julgá-los com uma unidade de medida, voltando ao exemplo da física, 45°C mais quente. Em nosso caso teríamos constituições mais justas quanto mais inclusivas fossem suas regras de decisão, e a unidade de medida seria um indivíduo.

5.2) Modelagem Matemática da Análise de Custos

O modelo de agente da Economia assume que os indivíduos ranqueiam os bens de forma transitiva, e tomam suas decisões de forma a obter mais do bem que lhe está ao alcance e em melhor posição. A TEP transfere esses pressupostos para os bens públicos, que devem ter seu valor e custo quantificados; esta quantificação varia de indivíduo para indivíduo. Seguindo a idéia de taxa marginal de substituição decrescente entre dois bens, resultando em uma curva de indiferença (figura 1), propõe-se que os indivíduos trocam bens públicos por bens privados segundo sua função de utilidade.

*“If the hypotheses are valid, the representative individual should, when confronted with relevant alternatives, choose more ‘public goods’ when the ‘price’ of these is lowered, other relevant things remaining the same. In more familiar terms, this states that on the average the individual will vote for ‘more’ collective activity when the taxes he must pay are reduced, other things being equal. On the contrary, if the tax rate is increased, the individual will, if allowed to choose, select a lower level of collective activity. In a parallel way, income-demand propositions can be derived. If the income of the individual goes up and his tax bill does not, he will tend to choose to have more ‘public goods’.”*²¹(BUCHANAN & TULLOCK, [1962] 1971, 34-35)

Figura 1

²¹ Note que a validade deste raciocínio deve-se à suposição de um indivíduo médio, ou seja, se as preferências dos indivíduos variarem de maneira aberrante, como num comportamento multimodal, por exemplo, a análise é falseada.

Uma diferença entre a tomada de decisões no mercado e a tomada de decisões na esfera pública é que, nesta, o indivíduo não tem certeza do resultado final de sua ação, pois a decisão não depende somente dele e de mais um outro com quem esteja negociando. Todavia, esta incerteza pode ser reduzida se observarmos o longo prazo, em que diversas escolhas são feitas. Dessa forma, pode-se notar que é possível a negociação entre os indivíduos entre diferentes decisões. Assim, é preciso um novo advento metodológico, qual seja, um jogo de mais que uma rodada, no qual se perceberá a redução da incerteza dos resultados devido ao fato da negociação entre os indivíduos nas diferentes decisões – este processo é chamado de logrolling, e será trabalhado posteriormente.

Assim, a questão fundamental da TEP, sobre a interação entre indivíduos, pode ser reescrita como: “Quando o indivíduo acha melhor buscar um determinado objetivo através da associação com outros indivíduos e quando acha melhor prosseguir privadamente?” Para responder esta questão utiliza-se a análise de custos da ação coletiva. O que a TEP propõe é que quando a ação coletiva elimina externalidades negativas ou quando traz externalidades positivas ela será escolhida pelo indivíduo, em detrimento da ação privada. Por exemplo, o policial inibe o comportamento inadequado de um indivíduo, isto é a eliminação de uma externalidade negativa para os demais; um sistema sanitário evita uma epidemia através da vacinação, isto é a conquista de uma externalidade positiva.

Estes dois tipos de externalidade podem ser entendidos como uma função de custos. A TEP toma a externalidade negativa como um custo inicial, no momento em que nenhuma ação coletiva é tomada. Já no outro caso, pode-se tomar a ausência de uma externalidade positiva como o custo inicial. Nos dois casos o custo é uma variável dependente e a ação coletiva é a variável independente. Os indivíduos procurarão tomar suas decisões de modo a minimizar o custo, ou seja, buscarão o grau de ação coletiva que torne o custo mais baixo possível. Esta relação pode ser chamada função de custo externo. Um outro tipo de custo emerge da organização da ação coletiva. Semelhantemente à relação acima explicada, esta nova trata do custo de participação do indivíduo numa ação coletiva, o custo de se chegar a um acordo. Novamente buscar-se-á um grau de ação que

minimize o custo, e chamar-se-á esta relação de função de custo de tomada de decisão. A TEP trabalha com a soma destas duas funções. Dado que se tem custo como variável dependente e ação coletiva como variável independente, pode-se simplesmente somar as duas funções, criando-se a função de custo de interdependência.

Ao minimizar esta função, os indivíduos comparam os custos atingidos com os custos de uma ação contratualista voluntária (privada) que seria necessária para atingir o mesmo objetivo. A função que lhe dá o custo mínimo é adotada. Caso nenhuma ação conjunta ocorra, entende-se que os custos mínimos das duas funções são maiores que o custo da externalidade.

Começemos analisando a função de custo externo. Definimos tal função como:

$$E_i = f(N_a) \text{ onde } i = 1, 2, \dots, N \text{ e } N_a \leq N.$$

E_i é o custo que o indivíduo i espera que seja imposto sobre ele pela ação de outros indivíduos, N é o número total de indivíduos e N_a é o número de indivíduos necessários para decidir pela ação.

Intuitivamente, uma curva que se ajusta ao modelo proposto é mostrada na figura 2.

Figura 2

Neste gráfico, vemos que o custo externo é decrescente, conforme aumenta o número de indivíduos necessários para acordar sobre uma decisão. O custo é zero quando este número é N . isto quer dizer que se uma decisão tiver que ser tomada unanimemente, não haverá custos externos para

o indivíduo.

Vejam os como esta função explica um exemplo. Suponha que os moradores de uma rua tenham que decidir sobre onde serão colocados os postes de iluminação. Um poste ilumina a calçada de três casas em sequência – duas vezes a distância entre uma casa e outra –, há 7 casas em sequência na rua e homogeneamente espaçadas. A prefeitura, responsável pela instalação dos postes, somará os custos dos postes instalados, dividirá por 7 e cobrará a mesma parcela de cada casa. Caso fosse dada a cada indivíduo a possibilidade de instalar ou não um poste em frente à sua casa, é natural esperar que este exigiria a instalação do poste, já que teria uma luz bastante forte e o custo deste poste seria repartido entre todos. O mesmo comportamento pode ser esperado de todos os outros moradores. Ou seja, é um jogo pouco inclusivo sobre um determinado pedaço da rua, de maioria necessária igual a 1. Assim, teríamos 7 postes instalados, quando seriam necessários apenas 3 num segundo caso, um em frente à 2ª casa, iluminando a calçada entre a 1ª e a 2ª e entre a 2ª e a 3ª, um em frente à 4ª casa, iluminando a calçada entre a 3ª e a 4ª e entre a 4ª e a 5ª e, por fim, um em frente à 6ª casa, iluminando a calçada entre a 5ª e a 6ª e entre a 6ª e a 7ª. No primeiro caso o grupo explorou o próprio grupo, observando-se um desperdício de investimento, no segundo caso, com uma regra mais inclusiva, chegar-se-ia a um resultado ótimo. O comportamento observado no primeiro caso pode ser entendido devido ao fato de que a utilidade individual de instalação de um poste em frente à casa do indivíduo A é maior que a utilidade total, já que ele fica com a iluminação mais forte e os custos são divididos entre todos.

Vale ressaltar que uma regra que permite a um único indivíduo tomar decisões que imponham custos à coletividade não é igual a uma ditadura. O caso de uma ditadura é aquele em que apenas um indivíduo tem o poder de tomar decisões que imponham custos aos outros, no caso considerado todos os indivíduos poderiam impor custos aos demais. Curiosamente, o custo externo esperado em uma ditadura pode ser menor que o custo externo sob a regra extrema de qualquer indivíduo, pois o ditador pode perceber como otimizar a distribuição dos postes e, se não for morador da rua, não será afetado pelas diferenças de utilidade.

Analiseemos agora a função de custos de tomada de decisão. Definimos a função por:

$$D_i = f(N_a), \text{ onde } i = 1, 2, \dots, N \text{ e } N_a \leq N$$

D_i é o custo que o indivíduo i receberá ao participar de uma tomada de decisão. N é o número total de indivíduos e N_a é o número de indivíduos necessários para acordar sob uma ação. Aqui a função é crescente, pois não se trata de custo externo, que seria imposto ao indivíduo sem sua participação, mas de custo de participação. Quanto mais indivíduos são necessários para tomar a decisão, mais difícil é de se chegar a um acordo, e o custo atinge seu máximo quando é preciso um consentimento unânime, pois, neste caso, o poder de barganha de cada indivíduo é muito grande. A intuição de uma curva que descreva esse custo é mostrada na figura 3

Figura 3

Um exemplo para este modelo seria a administração de um condomínio. Caso fosse requerida unanimidade para permitir ou não animais de estimação, para escolher a cor da nova pintura ou a distribuição das vagas da garagem, o acordo seria teoricamente difícilíssimo e praticamente impossível.

Como dito antes, ao escolher uma regra, o indivíduo somará estas duas funções e procurará o número N_a que lhe proporcione o custo mais baixo. A adição gráfica das funções pode ser vista na

figura 4, e a escolha ótima seria $N_a = B$.

Figura 4

Há também uma maneira analítica de se encontrar este número N_a . O procedimento segue estas etapas: I) somar as funções, II) encontrar sua taxa de variação (derivada primeira), III) igualá-la a zero e resolver para N_a :

$$\text{I) } E_i + D_i = C_i$$

$$\text{II) } \lim_{h \rightarrow 0} \frac{f(N_a + h) - f(N_a)}{h} = \frac{dC_i}{dN_a}$$

$$\text{III) } \frac{dC_i}{dN_a} = 0$$

Vamos fazer um exemplo de modelagem matemática do problema. Para o custo externo precisamos de uma função que seja muito grande e cresça com velocidade crescente quando o número de indivíduos necessários para tomar a decisão é pequeno, e que decresça com velocidade decrescente quando N_a aproxima-se de N , além de ser zero quando todos os indivíduos tomam a decisão. Uma função que tem estas propriedades é a do tipo inversa, $1/N_a$. Então, tomando as constantes apropriadas teríamos:

$$E_i(Na) = \alpha/Na + \gamma, \alpha \text{ e } \gamma \text{ constantes}$$

O custo de tomada de decisão precisa de uma curva que seja pequena quando o número de indivíduos necessários para acordar sobre um assunto seja pequeno, e que cresça com velocidade crescente quando este número aumenta. Dadas estas restrições, uma curva que possui tais características é a exponencial, que pode ser formalizada como segue:

$$D_i(Na) = \delta e^{\epsilon(Na)} + \theta, \delta, \epsilon \text{ e } \theta \text{ constantes}$$

Seguindo os passos sugeridos temos:

$$I) E_i + D_i = (\alpha/Na + \gamma) + (\delta e^{\epsilon(Na)} + \theta) = C_i$$

$$II) \frac{dC_i}{dNa} = -\frac{\alpha}{Na^2} + \epsilon \delta e^{\epsilon(Na)}$$

$$III) -\frac{\alpha}{Na^2} + \epsilon \delta e^{\epsilon(Na)} = 0 \leftrightarrow \frac{\alpha}{\epsilon \delta} = Na^2 e^{\epsilon(Na)}$$

Para fins de simplicidade, vamos tomar todas as constantes como sendo iguais a 1, assim, temos que

$$1 = Na^2 e^{Na}$$

e resolvendo para Na vem:

$$\ln 1 = \ln(Na^2 e^{Na})$$

$$0 = \ln Na^2 + \ln e^{Na}$$

$$0 = 2 \ln Na + Na \ln e$$

$$0 = 2 \ln Na + Na$$

$$Na = -2 \ln Na$$

Dessa forma, precisamos de um número Na cujo logaritmo natural multiplicado por -2 seja o próprio Na. De acordo com a tabela a seguir encontramos numericamente o valor 0,70 como a melhor aproximação de até duas casas decimais.

<u>Na</u>	<u>-2lnNa</u>
0,69	0,742
0,70	0,713
<u>0,71</u>	<u>0,685</u>

Uma abordagem mais avançada do ponto de vista matemático seria utilizarmos algum método de solução de equações não lineares, como por exemplo o método da bissecção ou o método de Newton. Por ser mais eficiente quanto à convergência para a solução, vamos utilizar o método de Newton. Esse método faz aproximações sucessivas da raiz de uma equação utilizando uma função e sua derivada primeira da seguinte forma:

$$x_{n+1} = x_n - \frac{f(x_n)}{f'(x_n)} .$$

Nosso caso exige que a seguinte função:

$$f(Na) = Na + 2\ln(Na),$$

que obtemos facilmente a partir da equação

$$Na = -2\ln Na,$$

bastando somar

$$-2\ln Na$$

dos dois lados. Assim, teremos

$$Na + 2\ln(Na) = 0$$

e, como 0 é a raiz da equação, tomamos uma função raiz, por assim dizer.

Agora basta tomar um valor inicial x_0 qualquer (em nosso caso restrito ao domínio $]0,1[$), e proceder com as iterações até que cheguemos a uma aproximação razoável. Para facilitar o trabalho

vamos dispor de um programa que escrevemos usando o software *R*, como segue abaixo:

```
Na = function(x) {  
  y = x - (x + 2 * log(x)) / (1 + 2 / x);  
  y;  
}
```

Começando com o valor $x_0 = 0,5$, vamos nos aproximando de um ponto fixo, ou seja, um valor que quando inserido na função faz com que esta retorne o mesmo, como podemos ver na saída do *R*²² abaixo:

```
> Na(.5)  
[1] 0.6772589  
> Na(.6772589)  
[1] 0.7030981  
> Na(.7030981)  
[1] 0.7034674  
> Na(.7034674)  
[1] 0.7034674
```

Começando com o valor $x_0 = 1$ obtemos o mesmo resultado final:

```
> Na(1)  
[1] 0.6666667  
> Na(.6666667)  
[1] 0.7027326  
> Na(.7027326)  
[1] 0.7034671  
> Na(.7034671)  
[1] 0.7034674
```

O método de Newton²³ nos permite, tendo a função de custos, fazer uma suposição inicial qualquer a respeito do ponto ótimo, já que haverá uma convergência para este. Trata-se, portanto, de uma técnica mais avançada do que realizar um sem número de experimentos, tal como fizemos para gerar a tabela anterior.

Assim, se nossa modelagem estivesse correta, com as funções escolhidas e as constantes assumidas descrevendo bem o comportamento das curvas de custos, teríamos que o ponto onde o custo total é minimizado seria $Na = 0,703$. Para que este resultado fosse adequado aos nossos propósitos, bastaria que o domínio da função fosse de 0 a 1, representando uma proporção. Desta

²² Para uma introdução ao software *R* ver (VENABLES & SMITH, 2009).

²³ Para uma introdução ao Cálculo Diferencial e Integral, além de uma explanação mais ampla do método de Newton, ver (STEWART a, 2009).

forma, o custo mínimo neste exemplo se daria quando a regra de decisão fosse a maioria qualificada de 70%.

A principal implicação que esta análise traz até aqui é a ausência de indicação de uma regra de tomada de decisões específica como sendo mais apropriada que outra em decisões subconstitucionais. Embora a regra da unanimidade tenha a característica especial de garantir que custos externos não sejam impostos ao indivíduo, ela não garante que o custo total para o mesmo indivíduo seja o menor, devido ao custo de tomada de decisão. A regra ótima vai depender, em cada caso, da expectativa de custo total que o indivíduo espera receber.

Vale lembrar que se trata aqui apenas de regras infra-constitucionais, pois as regras constitucionais, segundo os autores da TEP devem ser sempre escolhidas de acordo com a regra da unanimidade. Dessa forma, ainda que uma regra infra-constitucional tivesse como ponto de corte uma maioria simples, com a possibilidade de termos menos de 50% de apoio à uma media, em escolhas que envolvam mais de duas propostas, isso não poderia ser rotulado como anti-democrático, uma vez que a própria regra de maioria teria sido aprovada por unanimidade no momento constitucional, como descreve Buchanan a seguir.

“These operational departures from unanimity were, however, themselves conceptually derived from general, and presumably, unanimous agreement in constitutional contract, which specifies rules for reaching operational collective decisions in addition to defining individual behavioral limits.” (BUCHANAN, 1975, 115-116)

Para finalizar este tópico, cabe uma explicação para o fato de se utilizar estes tipos de curvas nesta análise. Suponha que as funções de custo externo e de tomada de decisões tenham inclinação constante de acordo com as figuras 5 e 6.

Figura 5

Figura 6

Ao fazermos a adição gráfica das funções observaríamos três tipos de curvas, dependendo das inclinações das curvas de custos:

Tipo 1

Figura 7

Tipo 2

Figura 8

Tipo 3

Figura 9

A conclusão decorrente da análise deste modelo seria de que ou a regra da unicidade seria sempre preferida (tipo 2), ou a da unanimidade (tipo 3) ou então que qualquer regra teria o mesmo custo (tipo 1). Já vimos um exemplo no qual permitir que um indivíduo tome decisões que afetem todo o grupo gera desperdícios, e que uma regra mais inclusiva os inibiria. Mas também, quanto à unanimidade, é fácil imaginar casos em que o indivíduo prefere não tomar parte numa decisão e arcar com os custos externos advindo dela do que envolver-se na disputa. Um exemplo seria a decisão sobre o nome de uma rua; é provável que muitas pessoas prefiram correr o risco de que a rua receba um nome que lhe desagrade do que tentar chegar a um acordo unânime sobre isso. Mais ainda, se tudo tiver que ser decidido por unanimidade, não restaria tempo para se fazer mais nada. Por fim, a hipótese de uma curva de custos que seja constante para qualquer regra de decisão parece empiricamente improvável. Por tudo isso escolhemos uma curva exponencial para modelar o custo de tomada de decisão e uma curva inversa para o custo externo. A adequação ou não dessas escolhas deve, contudo, ser verificada através da experiência.

5.3) O Método das Variáveis Constitucionais

Vamos agora refinar o modelo de cálculo constitucional apresentado pela TEP. Precisamos definir quais variáveis entrarão no cálculo feito pelo indivíduo e perceber como estarão relacionadas. Para iniciar com uma versão simples, supomos apenas três variáveis: a regra para escolher, em distritos uninominais, os membros do Poder Legislativo – **V1**; o número de representantes que constituirão este Poder – **V2**; e a regra segundo a qual as decisões desse Poder serão tomadas – **V3**. Perceba que um aumento no valor de qualquer uma das variáveis eleva o custo de tomada de decisões e diminui o custo externo, ao passo que uma diminuição no valor de qualquer variável aumenta o custo externo e diminui o custo de tomada de decisões. Assim, o indivíduo estabelecerá inter-relações entre todas as variáveis e atribuirá valores de maneira compensatória, isto é, se um valor fixo de uma variável lhe retorna um custo externo maior do que acha adequado, procurará valores para as outras variáveis que reduzam o mesmo custo. Definamos estas inter-relações como uma função **I**:

$$I(V1,V2,V3)$$

Consideramos que o indivíduo inicialmente atribui um valor para cada uma destas variáveis de maneira que o resultado lhe seja ótimo, ou seja, a função **I(V1,V2,V3)** deve devolver um custo mínimo. Para isso, é preciso que cada variável retorne o menor valor, fixando-se todas as outras. Assim²⁴:

$$\text{Seja } f = I(V1,V2,V3),$$

se **f** é um mínimo, então

$$\frac{\partial f}{\partial V1} = 0, \frac{\partial f}{\partial V2} = 0 \text{ e } \frac{\partial f}{\partial V3} = 0$$

²⁴ Aqui usamos derivadas parciais, um tópico um pouco mais avançado de Cálculo diferencial, que pode ser encontrado em (STEWART b, 2009).

Supondo que uma das variáveis seja fixa em algum valor. Isto representaria um desvio do ponto ótimo para todos os indivíduos que não escolheram o mesmo valor para a mesma variável. Qual é, então, a reação deste indivíduo? Seja a variável $V1$ fixada em algum valor $\forall 1$, o indivíduo procurará minimizar a função $I(\forall 1, V2, V3)$, e procederá de maneira análoga à anterior, simplesmente deixando de calcular

$$\frac{\partial f}{\partial V1} = 0$$

mas prosseguindo com o cálculo de :

$$\frac{\partial f}{\partial V2} = 0 \quad \text{e} \quad \frac{\partial f}{\partial V3} = 0$$

Semelhantemente podemos visualizar o que aconteceria com a fixação dos valores das outras variáveis separadamente. Ao final, teríamos as diferenças entre os valores ótimos e os valores otimizados de acordo com a fixação dos valores de cada variável. Vamos definir simbolicamente esta diferença como

$$\delta V_m | \forall n = V_m^* - V_m, m, n = \{1, 2, 3\}, m \neq n,$$

onde $\forall n$ é o valor fixado exogenamente e V_m^* é o valor otimizado dado $\forall n$.

Com estes símbolos estabelecemos a matriz M_i com o cálculo de cada indivíduo:

$$\delta i V2 | \forall 1, \delta i V3 | \forall 1$$

$$\delta i V1 | \forall 2, \delta i V3 | \forall 2$$

$$\delta i V1 | \forall 3, \delta i V2 | \forall 3,$$

$i = \{1, 2, \dots, N\}$, onde N é o número de indivíduos na comunidade.

Como não conhecemos as preferências de cada indivíduo, não podemos especificar as quantidades em cada campo da matriz. Todavia, como conhecemos as relações que geraram esses valores, podemos saber se o numero é positivo ou negativo. Por exemplo, se o valor $\forall 3$ é maior do

que o valor ótimo para um indivíduo, então, de maneira compensatória, os valores de **V1** e **V2** serão menores que os do ponto ótimo. Isso implica que $\delta V1|V3$ e $\delta V2|V3$ são negativos. O mesmo acontecerá com todos os outros campos da matriz. Analogamente, caso haja uma diminuição exógena no valor de uma variável, o sinal dos campos da matriz serão positivos.

Vejamos um exemplo: suponha que uma constituição com suas variáveis otimizadas para um determinado indivíduo *i*, tenha $[(N/2) + 1]$ como regra para tomada de decisões do Poder Legislativo – **V3**, maioria absoluta. Num processo de reforma constitucional esta regra passou a exigir **2/3** dos legisladores para que uma decisão seja tomada. Isso faz com que as decisões sejam mais inclusivas, diminuindo o custo externo, mas aumentando o custo de tomada de decisão. Outra consequência é que o novo arranjo desequilibrou a constituição do ponto de vista do indivíduo *i*. Assim, esse indivíduo decidirá por valores para **V1** e **V2** que compensem o novo custo, e perceberá que deve tomar medidas que diminuam o custo de tomada de decisão, e que, embora aumentem o custo externo, minimizarão o custo total dada a nova configuração. Isso pode ser feito escolhendo uma regra para a escolha de representantes menos inclusiva que a atual, o mesmo ocorrendo para o número de legisladores eleitos. Dessa forma, teremos:

$$V1^* - V1 < 0 \rightarrow \delta V1|V3 < 0$$

e

$$V2^* - V2 < 0 \rightarrow \delta V2|V3 < 0.$$

A terceira linha de nossa matriz **Mi** ficaria com os seguintes sinais

(-), (-).

Sendo que a reação do indivíduo se daria no mesmo sentido para mudanças mais inclusivas nas outras duas variáveis, o resultado para as duas outras linhas da matriz seria o mesmo, e a matriz de resultados completa ficaria:

(-), (-)

(-), (-)

(-), (-).

Mudanças menos inclusivas nas variáveis gerariam uma matriz com sinais positivos:

(+), (+)

(+), (+)

(+), (+).

Estas conclusões a respeito do sentido em que se deveria escolher uma mudança constitucional dada uma alteração anterior são uma grande contribuição da TEP, pois fornecem uma lógica para que os indivíduos tomem suas decisões, e cujo resultado pode ser testado através de hipóteses contrafactuais. Este tipo de análise só é possível devido ao fato de reduzirmos as variáveis constitucionais em termos de uma única função de custo. Notamos neste ponto o intuito pedagógico do trabalho que Buchanan e Tullock procuraram desenvolver. Em nosso exemplo, a teoria vale mais como uma indicação de como os indivíduos deveriam agir para minimizar seus custos do que como uma descrição da atuação real destes. A TEP é, por assim dizer, um conjunto de instruções para se desenhar certas instituições de maneira mais eficiente, que reduza custos. Dessa forma, vemos emergir novamente a normatividade fraca deste programa de pesquisa, pois se tem apenas uma consideração de valor a respeito da eficiência, mas o quanto cada regra de decisão custa fica a cargo das preferências individuais, sejam estes indivíduos cidadãos comuns ou legisladores.

5.4) Um modelo teórico para verificar a influência dos grupos de interesse no comportamento dos legisladores

Procuraremos aqui modelar o comportamento de um corpo legislativo de acordo com a possível influência da atuação de grupos de interesse. Este modelo basear-se-á nos pressupostos da escolha racional e do individualismo metodológico. Uma outra ferramenta de que lançaremos mão será a teoria dos jogos, que permite uma visualização sintética dos processos descritos. Estabeleceremos uma espécie de algoritmo, uma série de regras, na forma de perguntas que nos indicará qual é a lógica institucional, ou situação, em que se encontra um determinado processo legislativo. Estas perguntas permitirão ajustar o modelo caso a caso e serão determinantes na aferição dos resultados dos diferentes processos legislativos. O modelo mostrará, ao final, que existe uma condição institucional determinante dos resultados legislativos, mas que foge do escopo deste tipo de modelagem, caindo na esfera da formação de preferências, algo que entendemos pertencer aos estudos de cultura política. Começemos relembando nossos pressupostos e então definindo nossos atores. Primeiramente, assumimos que a entidade ontológica fundamental da análise política é o indivíduo. Dessa forma, todo nosso pensamento baseia-se na idéia de que é para o indivíduo que devemos atentar e, portanto, a modelagem recairá sobre o comportamento individual. Este indivíduo é racional, auto-interessado e maximizador de utilidade. Por racional queremos dizer que o indivíduo ranqueia suas preferências e adéqua meios a fins, isto é, dadas duas alternativas, ele sabe qual é aquela que o levará à sua preferência de posição mais elevada possível. Por auto-interessado entendemos que o indivíduo procura agir de forma que suas preferências sejam satisfeitas, sejam elas quais forem. Por maximizador de utilidade queremos dizer que o indivíduo procura satisfazer sua preferência melhor ranqueada com o meio que lhe é permitido, e que sempre repetirá este comportamento, de escolher de acordo com a ordem de seu rol de preferências²⁵.

²⁵ Vale mencionar que utilizamos o modelo de indivíduo desenvolvido pela Teoria da Escolha Racional até as elaborações de John von Neumann e Oskar Morgenstern, ou seja, trabalhamos com o pressuposto da capacidade infinita de cálculo e da informação perfeita, dando ensejo à regra de otimização - maximização de utilidade. Não adotamos, dessa forma, a elaboração posterior de Herbert Simon, que utiliza a regra de satisfação - esta nova proposição trabalha com a capacidade limitada de cálculo e com a idéia de informação imperfeita, o que pode ser modelado com o esquema de esforço/acuidade ao invés do esquema custo/benefício. Para um aprofundamento desta questão ver (LEISTER,

A política será, então, o resultado da interação destes indivíduos, que pode ser conflituoso ou pacífico. Como já bem estabelecido por Hobbes, a interação entre estes indivíduos na ausência de regras define o estado de natureza, um estado conflituoso. Devemos então procurar as regras que coordenam o comportamento dos indivíduos de forma que passem a interagir de forma pacífica. A modelagem na lógica situacional estabelece os pressupostos a respeito do indivíduo e vai ajustando seu comportamento através das regras, que são então como balizas para a predição do resultado das diversas áreas de interação humana. No caso da influência dos grupos de interesse nas decisões dos legisladores veremos que se trata de uma interação pacífica, através da troca entre indivíduos.

O grupo de interesse será um número qualquer deste tipo de indivíduo agregado por uma dada axiologia, ou seja, uma preferência compartilhada em torno da qual procuram fazer convergir seus esforços para satisfazê-la. O parlamentar é um indivíduo como aquele descrito aqui, com uma preferência convergente ou divergente daquela do grupo de interesse, mas com um elemento adicional pré-determinado em sua axiologia, que é a busca por votos. O eleitorado será também um número qualquer do tipo de indivíduo definido acima.

O que precisamos fazer agora é descrever as regras que determinarão o comportamento do legislador e do eleitorado. Nosso primeiro pressuposto é que a atuação dos grupos de interesse é inevitável, isto é, não procuraremos estabelecer neste artigo quando haverá atuação destes grupos, nem quais são as condições para sua formação. Estamos interessados tão somente na possibilidade de influenciarem a decisão do legislador dado que existem. O segundo pressuposto é que estamos propondo um modelo para um regime democrático, em que existe a preocupação do legislador com os votos de seu eleitorado. Pressupomos também, como já avisado anteriormente, que os legisladores, assim como os membros do grupo de interesse, são indivíduos racionais, auto-interessados e maximizadores de utilidade. O quarto pressuposto é que o grupo de interesse é capaz de fazer um lobby forte o bastante para “convencer” a maioria de parlamentares necessária à aprovação de uma lei. Não queremos aqui dizer que qualquer lobby tem esta propriedade, mas sim

que estamos interessados neste tipo de pressão.

Tendo declarado os pressupostos de nosso modelo, podemos agora construir o problema da influência dos grupos de interesse no comportamento do legislador. A questão deste exercício é: Caso as preferências do eleitorado de um legislador em relação a uma matéria sejam, em alguma medida, diferentes da preferência de um grupo de interesse que esteja a pressionar, que decisão o legislador tomará?

Vamos supor que se trata de uma matéria posta em pauta pelo grupo de interesse, ou apoiada por este. O legislador calculará quem lhe dá mais votos, a parte de seu eleitorado que é contra a aprovação da proposta de lei ou o grupo de interesse²⁶ somado à parte de seu eleitorado favorável à aprovação da proposta de lei. Caso obtenha mais votos da parte do eleitorado contrária à proposta de lei, a resposta óbvia seria de que o legislador votaria contra a proposta de lei.

Mas um resultado contra-intuitivo surge se o processo legislativo for silencioso, pois isto incentiva um comportamento não cooperativo do legislador para com seus eleitores. Isto porque o legislador poderá votar a favor da proposta de lei, agradando o grupo de interesse, sem perder os votos da parte de seu eleitorado contrário à proposta de lei, dado que estes nem sequer tomariam conhecimento do ocorrido. Aqui, como se pode perceber, estamos assumindo que o eleitorado tem pouco interesse em acompanhar as decisões tomadas por seu representante.

Entretanto, se o processo legislativo ocorrer de forma bastante aberta, o legislador achará melhor seguir a preferência da parte do eleitorado que lhe dá mais votos e votar contra a proposta de lei. Chamaremos estes dois diferentes cenários respectivamente de votação silenciosa e votação barulhenta, respectivamente. Vejamos como ficam visualizados em um jogo na forma extensiva. Primeiro joga o legislador (L), em seguida joga o eleitor (E); a ação do grupo de interesse é anterior ao jogo. O primeiro valor é o *payoff* do legislador e o segundo é o do eleitorado. A primeira árvore mostra o processo da forma intuitiva, do senso comum. Perceba que, na segunda árvore, caso o legislador siga a preferência do grupo de interesse, há dois conjuntos de *payoffs* para cada decisão

²⁶ Perceba que o grupo de interesse pode até mesmo ser composto de um único indivíduo, mas que o legislador contabilize, em votos, a contribuição deste para o financiamento de sua campanha, por exemplo.

do eleitorado. O primeiro conjunto é o *payoff* real e o segundo, em itálico>, é o *payoff* ilusório que o eleitor, desavisado do comportamento de seu representante, acredita obter. Veja também que o *payoff* ilusório é igual ao *payoff* obtido caso o legislador escolha seguir a preferência do eleitorado. A terceira árvore mostra como é decidido o processo na legislação silenciosa.

Dizer que o processo legislativo é silencioso significa dizer que o eleitorado não perceberá a

traição de seu representante e poderá continuar votando nele na próxima eleição. No segundo cenário assumimos que o processo legislativo é do conhecimento do eleitorado e que, portanto, dada uma traição de seu representante, não votará nele na próxima eleição.

Este pequeno jogo nos mostra através da *backward induction* que o legislador tem um incentivo à não cooperação com seu eleitorado e à cooperação com o grupo de interesse se o processo legislativo for silencioso. Assim ele receberá um *payoff* maior votando de acordo com a preferência do grupo de interesse. Todavia, se o processo for aberto, há o incentivo para a cooperação com seu eleitorado e a não cooperação com o grupo de interesse, pois do contrário seu *payoff* cairia de 10 para 9, o que significa que seu eleitorado não votaria nele na próxima eleição.

O resultado esperado do primeiro cenário é um *payoff* de 10 para o legislador e 10 para o eleitorado. No segundo cenário espera-se um *payoff* de 20 para o legislador e -10 para o eleitorado.

Seguindo os princípios democráticos de que os representantes devem comportar-se de acordo com as preferências de seus eleitores, precisamos de uma solução institucional que garanta isso. Podemos pensar em diversos instrumentos que possibilitem ao eleitorado acompanhar as decisões de seus representantes, tais como televisionar as sessões parlamentares, o voto aberto dos mesmos, bancos de dados *online* que contenham os registros das decisões anteriores, etc. A intuição a respeito da necessidade de acompanhamento dos representantes foi até mesmo objeto de discussão no processo constitucional americano, em que se decidiu que, dado o desejo de uma minoria, o voto dos parlamentares deveria ser aberto e registrado nos anais do Congresso.

Com o modelo proposto e com os dois cenários possíveis, podemos pensar em como aplicar este instrumental às questões reais para proceder com o teste empírico. Para isso, elaboramos uma série de indagações metodológicas que nos permitirão inferir o comportamento do legislador.

Pergunta I – O voto será aberto ou fechado?

Se for fechado o legislador tem um incentivo para não cooperar com seu eleitorado e votar favoravelmente à proposta de lei. Caso seja aberto, devemos proceder à segunda pergunta;

Pergunta II – As instituições (mídia, parlamento, organizações não governamentais)

engendram o cenário I ou o cenário II?

Se for o cenário I, novamente temos o incentivo à traição e podemos assumir que a proposta se tornará lei. Caso seja o cenário II, devemos proceder à terceira pergunta;

Pergunta III – O eleitorado procura informar-se sobre como votou seu candidato?

Se não se preocupa, temos o incentivo à traição por parte do representante e podemos inferir que a proposta tornar-se-á lei. Caso o eleitorado seja atento então temos uma garantia de que a proposta será rejeitada pelo representante.

Podemos inferir do modelo uma hipótese de condição institucional determinante do resultado dos jogos em qualquer dos dois cenários propostos aqui. Trata-se do grau de interesse por política dos eleitores. Estabelecido o modelo e o cenário, veremos, ao proceder com o conjunto de perguntas listadas que os grupos de interesse podem ter grande influência nas decisões tomadas pelos legisladores caso o eleitorado não se preocupe com o comportamento de seus representantes. O interesse por política é uma condição necessária para que se tenha a cooperação por parte do legislador e, se estivermos em um cenário de legislação barulhenta, esta condição torna-se suficiente. Todavia, caso haja o interesse por política e o processo legislativo seja silencioso, a condição acima referida continua a ser necessária, mas não é suficiente para fazer emergir a cooperação. Afastamos qualquer juízo de valor a respeito da atuação de grupos de interesse, nossa análise é meramente um exercício de teoria política positiva. Contudo, alertamos que se a pretensão for resguardar o princípio democrático da convergência dos interesses dos eleitores com a atuação dos representantes, é preciso o tipo de solução institucional mencionado neste trabalho para permitir que isso ocorra. Assim mesmo, isto não será garantia do comportamento cooperativo do legislador.

A análise nos mostra que mesmo que houvesse no Brasil algo como o *Disclosure Act*, teremos um comportamento não cooperativo por parte dos representantes caso o eleitorado não se preocupe em saber como os parlamentares estão tomando suas decisões. Dessa forma o eleitor continuará sendo traído. A metodologia utilizada neste trabalho nos permite chegar até aqui, pois tomamos preferências como dadas, e o interesse por política precisaria ser incorporado como uma

preferência. Caso este interesse exista em alto grau, podemos predizer que os parlamentares tomarão suas decisões de forma cooperativa com o eleitorado em um ambiente de legislação barulhenta. Caso contrário é fácil perceber o comportamento não cooperativo. Um levantamento empírico a respeito do grau de interesse por política do eleitorado é o máximo que podemos chegar de forma instrumental neste tipo de análise. Para ir além é preciso estudar a formação das preferências do eleitorado e a formação da sua cultura política. Isto ultrapassa de longe o âmbito deste trabalho, e requer, em nossa opinião, o uso de uma metodologia diferente, talvez complementar à teoria da escolha racional.

Nota-se neste texto a falta de verificação empírica do modelo proposto. Isto se deve à extrema dificuldade de se encontrar dados detalhados a respeito deste tipo de assunto, fazendo com que o processo de modelagem advenha antes de alguma observação mais sistemática. Neste sentido, concordamos com Jan Potters e Randolph Sloof que o aprofundamento do escopo da pesquisa empírica sistemática é a maneira que poderá trazer o maior progresso no estudo da influência dos grupos de interesse (Potters & Sloof, 1996). Todavia a falta observada não anula nosso esforço, pois como os autores referidos acima afirmam no mesmo artigo, a análise empírica deve preferivelmente ser guiada por um modelo teórico, para permitir a inferência de hipóteses claras e evitar a ambigüidade na interpretação dos resultados.

Sendo assim, concluímos que certas soluções institucionais, tais como a abertura dos processos legislativos, algo já defendido tanto por Gordon Tullock quanto por Heloísa Helena, podem não garantir os resultados desejados de representatividade. Isso por que voltáremos, sempre, a depender de problemas ligados às preferências dos cidadãos, ou se preferir, à sua cultura política; seria um problema de virtude, o que exige a reforma moral das pessoas em vez de soluções institucionais. Mas a Teoria da Escolha Pública pode ser de grande serventia aqui, com um de seus principais instrumentos, qual seja, a regra da unanimidade. Note que se as decisões no nível subconstitucional também precisarem ser tomadas com regras mais abrangentes, de unanimidade ou algo que se aproxime mais desta do que a regra de maioria absoluta, teremos que a atuação dos

grupos de interesse ficaria bastante dificultada. Uma regra de maioria qualificada exigiria um lobby mais forte, de forma a “convencer” mais parlamentares. O nosso quarto pressuposto para elaborar o modelo foi que existiria um lobby forte o bastante para fazer o legislador mudar sua decisão, pois bem, quanto mais legisladores precisarem ser cooptados, mais difícil fica a não cooperação total, no agregado do processo legislativo. Mais uma vez voltamos ao *trade-off* entre representatividade e governabilidade, pois quanto mais inclusiva a regra de decisão, mais difícil é o acordo, mas agora com um fator a mais a favor da representatividade, posto que a ação de grupos de interesse pode afetar bastante a curva de custo externo.

Finalmente, deixemos claro que nossa percepção da TEP é bastante otimista, pois mostramos como esta é capaz de resolver problemas complexos da política de forma pacífica e benéfica para a sociedade. Este tópico final mostra que a TEP possui limitações e o mantivemos neste texto justamente por isso. Nosso intuito aqui foi fazer uma crítica à teoria, e entendemos por crítica o ato de dizer o que uma teoria explica e o que ela deixa de explicar, isto é, criticar não significa “falar mal” de uma obra.²⁷ Ademais, criticar a teoria foi uma sugestão muito oportuna feita pelo Professor Matthew Taylor, do Departamento de Ciência Política da FFLCH. Por esta razão, não se engane o leitor quanto à nossa avaliação deste programa de pesquisa, pois temos já quatro décadas de desenvolvimento da TEP, e, dado o número crescente de trabalhos publicados na área, além das ramificações que vem tendo, mostra-se progressivo, no sentido lakatosiano do termo.

²⁷ Este conceito de crítica nos foi apresentado pela Professora Paula Monteiro, do Departamento de Antropologia da FFLCH.

6) Considerações finais

Apenas para dar uma conclusão ao texto, vamos retomar brevemente o que foi discutido. Esta revisão é válida, também, do ponto de vista pedagógico, lembrando que pretendemos com este trabalho fazer uma introdução à Teoria da Escolha Pública.

O primeiro e o segundo capítulos apresentam uma tese de nossa autoria, segundo a qual a ontologia do programa de pesquisa da TEP teve sua maior influência da teoria hobbesiana do Estado, diferentemente do que afirmam Buchanan e Tullock, para quem Espinoza teria sido o autor cujo pensamento fosse o mais próximo. Argumentamos que Hobbes foi quem propôs analisar a política através da ação de indivíduos interagentes, racionais e maximizadores de utilidade. Como a ontologia determina a metodologia, temos que as soluções apresentadas pela TEP estão dentro das balizas colocadas por Hobbes, ou seja, a anarquia e o Leviatã. Assim, embora a TEP traga uma axiologia mais abrangente que a de Hobbes, incorporando a doutrina liberal, temos que ao manter a ontologia hobbesiana, as soluções da TEP estão necessariamente dentro do espectro que vai da anarquia ao Leviatã. Por esta razão dizemos que a proposta da TEP é uma solução intermediária.

Para Buchanan e Tullock, Espinoza teria sido o autor clássico que mais influenciou a TEP, isto baseado no argumento de que este teria se preocupado em analisar o comportamento individual tal como este se apresenta, ou seja, sem idealizações. Argumentamos que este tipo de observação já estava contemplada em Hobbes e que, mais ainda, embora Espinoza proponha uma axiologia mais ampla que a de Hobbes, as soluções para os problemas da política advindos desta axiologia também estão dentro dos parâmetros hobbesianos.

Um ponto em que concordamos com os autores da TEP quanto a esta discussão é que Espinoza teria inovado em dividir a ação política em um nível constitucional e outro infra-constitucional. Neste sentido, não há evidências que mostrem o mesmo pensamento em Hobbes, para quem a única solução institucional é o Estado absoluto. Vemos que a divisão feita por Espinoza já está no campo da visão liberal, que procura colocar limites à ação do Estado, posto que se o

objetivo é introduzir uma separação entre o que seria matéria de legislação constitucional e o que seria matéria de legislação infra-constitucional, supõe-se a existência de um governo constitucional, que na tradição liberal é um governo limitado. Mesmo assim, um tal governo é também um arranjo institucional que não foge às diretrizes do programa hobbesiano.

O terceiro capítulo continua a investigação da parte metafísica da TEP, mas dando agora lugar às preocupações de ordem epistemológicas, isto é, a natureza do conhecimento com a qual a teoria trabalha. Neste assunto, vimos que a TEP usufruiu da matematização da economia, da vertente do pensamento econômico iniciado com a revolução marginalista e da moderna teoria dos jogos, sempre dentro do campo da escolha racional. Esse grupo de influências teóricas permitiu à TEP a proposição de novos desenhos institucionais com base em avanços metodológicos de ordem qualitativa e quantitativa, além da fundamentação de propostas normativas.

Com base na fundamentação metafísica vista na parte inicial, passamos às propostas da TEP, além de possíveis desdobramentos teóricos que podem ainda florescer. A primeira delas é o que chamamos de solução intermediária, um desenho institucional que pode ser visto como pertencente ao campo da democracia liberal, pois favorece um governo limitado às ações acordadas com base no consenso, ou alguma regra que tenda a isto, a suposição de uma constituição que determine o que é da alçada do Estado e o que não é e a separação entre legislação constitucional e infra-constitucional. Premeia toda essa discussão o advento da regra de unanimidade, algo que entendemos se tratar de uma normatividade fraca do programa, pois pretende tão somente garantir o direito de escolha sobre as decisões do Estado aos indivíduos, sem impingir nenhum outro valor ou conjunto de valores concretos. Assim, para a TEP o valor fundamental de uma democracia constitucional é a soberania do indivíduo sobre as decisões que o afetarão, um advento da tradição liberal.

Como possível desdobramento da análise feita a partir da regra de unanimidade, propomos a idéia de uma teoria de justiça baseada no critério ótimo de Pareto, que permite a alguém somente melhorias que não impliquem na piora da situação de outrem. Mais adiante expomos a chamada

análise de custos, onde fizemos um princípio de modelagem matemática para o problema das regras de decisão. Nesta modelagem mostramos como as decisões públicas podem ser decodificadas em uma única função de custo, que agrega o custo de tomada de decisão e o custo externo, além de apresentarmos um algoritmo de otimização através do Cálculo Diferencial.

Outra contribuição da TEP foi introduzida, de maneira simplificada, no item 5.3, o chamado método das variáveis constitucionais. Trata-se de uma ferramenta comparativa para a tomada de decisões constitucionais, que também faz uso, embora mais intuitivo, do Cálculo Diferencial. Por fim, temos um exercício de teoria política formal, com a modelagem do comportamento dos legisladores dada a influencia de grupos de interesse a de acordo com os diferentes arranjos intitucionais a que estão expostos. Mostramos que há limites para a análise feita com as ferramentas da escolha racional, mas enfatizando que a TEP possui propostas, sobretudo a regra de unanimidade ou então maiorias bastante qualificadas, para amenizar os problemas que a modelagem sugere.

7) Referências bibliográficas

AXELROD, R. (1997). The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration. Princeton University Press. Princeton.

AXELROD, R. (2005). Agent-Based modeling as a bridge between disciplines

<http://www-personal.umich.edu/~axe/>

AXELROD, R. (2008). Political Science and Beyond: Presidential Address to the American Political Science Association.

<http://www-personal.umich.edu/~axe/>

BUCHANAN, J. M. (1991). Constitutional Economics. Basil Blackwell, Oxford.

BUCHANAN, J. M. Public Choice: Politics without romance.

<http://www.cis.org.au/policy/spr03/polspr03-2.htm>

BUCHANAN, J. M. (2000), Politics as Public Choice, in The Collected Works of James M. Buchanan, volume 13. Liberty Fund, Indianapolis.

BUCHANAN, J. M. (2003). Public Choice: The Origins and Development of a Research Program.

<http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>

BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. ([1962] 1971). The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, Michigan.

BUCHANAN, J.M. (1975). *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*. The University of Chicago Press, Chicago/Londres.

CHIAPPIN, J.R.N. (1996). Racionalidade, Decisão, Solução de Problemas e o Programa Racionalista, in *Ciência & Filosofia*. Universidade de São Paulo, São Paulo.

CHIAPPIN, J.R.N. & LEISTER, A.C. (2007). O PROGRAMA DE PESQUISA SOBRE A POLÍTICA E O DIREITO COMO CIÊNCIA E O PROBLEMA DAS CONDIÇÕES DE EMERGÊNCIA E ESTABILIDADE DA COOPERAÇÃO ENTRE INDIVÍDUOS INTERAGENTES: O CONTRATUALISMO E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO
<http://www.eesp.fgv.br/publicacao.php>

DESCARTES, R. ([1628] 1952). *Rules for the Direction of the Mind*. Great Books of the Western World, Vol. 31, Chicago.

DESCARTES, R. ([1637] 1979). *Discurso do Método*. Abril Cultural, São Paulo.

ENELOW, J. (1984). *The Spatial Theory of Voting – An Introduction*. Cambridge University Press

HOBBS, T. ([1651] 1952). *Leviathan*. Great Books of the Western World, Vol. 23, Chicago.

LAKATOS, I. & MUSGRAVE, A. (ed.) (1970). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge University Press, Cambridge.

LEISTER, A.C. (2001). *Programa de pesquisa da racionalidade e teoria da decisão : racionalidade e teoria da decisão adaptativa*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo,

São Paulo.

LEISTER, A. C. (2005). Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/distribuição de recursos. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LOCKE, J. ([1689], 1823). Two Treatises of Government *in* The Works of John Locke, vol. V. McMaster University Archive of the History, Londres. <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/locke/>

LUCE, D. & RAIFFA, H. ([1957] 1989). Games and Decisions – Introduction and Critical Survey. Dover, Nova Iorque.

MITCHELL, W. C. & SIMMONS, R. T. (2003). Para além da Política. Topbooks. Rio de Janeiro.

MUELLER, D. C. (2003). Public Choice III. Cambridge University Press. Nova Iorque.

ORDESHOOK, P. (1986). Game Theory and Political Theory – An Introduction. Cambridge University Press, Cambridge.

POPPER, K. R. ([1934] 1975). Lógica da Investigação Científica. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.

POTTERS, J. (1992). *Lobbying and Pressure: theory and experiments*. Tinbergen Institute, Amsterdam.

POTTERS, J. & SLOOF, R. (1996). Interest groups: A survey of empirical models that try to assess

their influence. IN *European Journal of Political Economy*, 12 (3), p.403-442.

SMITH, R. A. (1995). Interest Group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, Nº. 1.

STEWART, J. a (2009). Cálculo, v.1. CENGAGE Learning.

STEWART, J. b (2009). Cálculo, v.2. CENGAGE Learning.

Spinoza, B. (1854). A Treatise on Politics. Holyoake. Londres.

Tsebelis, G. (2004). Jogos Ocultos. EDUSP. São Paulo.

VARIAN, H. R. (1994). Microeconomia. Editora Campus. Rio de Janeiro.

VENABLES, W.N. & SMITH, D.M. (2009). An Introduction to R - Notes on R: A Programming Environment for Data Analysis and Graphics, Version 2.9.1 (2009-06-26). Disponível em <http://www.r-project.org/>