

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail [bjbfea@usp.br](mailto:bjbfea@usp.br) para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**  
**Instituto de Pesquisas Econômicas**

**Os Bens Públicos na Nova Economia Institucional**

**Paulo Berti de Azevedo Barros**

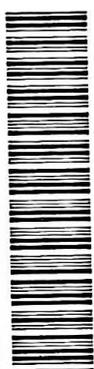
**Orientadora: Prof Dra Leda Maria Paulani**

**São Paulo**  
**-2003-**

Paulo Berti de Azevedo Barros

OS BENS PÚBLICOS NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

DEDALUS - Acervo - FEA



20600025281

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado do Instituto de Pesquisas  
Econômicas da Universidade de São Paulo  
como registro parcial à obtenção do título de  
Mestre em Economia Institucional e do  
Desenvolvimento.

Área de Concentração: Economia  
Institucional e do Desenvolvimento

Orientadora: Prf. Dr.Leda Maria Paulani.

São Paulo  
Instituto de Pesquisas Econômicas  
Universidade de São Paulo

2003

À minha mulher, Claudia, pelo nosso amor e seu apoio que nestes longos anos de mestrado foram imprescindíveis.

À minha mãe, Marilisa, pelo amor incondicional de mãe que me enche de força e coragem.

Dedico.

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização desta dissertação. Gostaria de agradecer em particular as seguintes pessoas e instituições:

À FIPE, pela bolsa de um ano que possibilitou a implantação do mestrado em Economia Institucional e do Desenvolvimento e da qual pude usufruir.

À Professora Basília que nos encorajou a entrar em um mestrado em implantação, nos mostrou que a Economia Institucional é um continente a ser desbravado e também teve um papel fundamental no meu amadurecimento profissional e pessoal durante a qualificação.

À secretaria de Pós-Graduação que com inteligência e dedicação conseguem fazer dos tramites burocráticos uma arma em benefício dos alunos e dos professores e não em nosso prejuízo. Devo agradecer em especial à Valéria que demonstrou enorme paciência e atenção e eficiência diante dos “desafios” que periodicamente eu trazia para ela.

Às bibliotecárias da FEA que me conhecem há anos e que se dedicam à tarefa fundamental de manter este fabuloso acervo. Gostaria de destacar a amizade que compartilho com Irene e agradecer a eficiência e simpatia durante todos esses anos de todas elas.

Aos colegas do mestrado que junto comigo iniciaram um processo que se mostrou irreversível, o mestrado em Economia Institucional e do Desenvolvimento é um fato consumado. Em especial ao Antônio, à Claudia e à Patrícia.

Devo agradecer a dois colegas em especial porque nossa amizade cresceu e se fortaleceu: ao Anderson Stancioli e Pedro Chadarevian pelo apoio e oportunidade de dividir as angústias regadas à cerveja.

Ao grande companheiro Marcelo Milan, um amigo incansável na hora da cerveja e das piadas e dos momentos de dificuldade e apoio.

Aos Professores José Juliano, Flávio Saes, Rudinei Tonedo, Roberto Gena, Heron do Carmo, Silvia Schor, professores com quem tive a oportunidade de aprender desde a graduação e foram os responsáveis pela difícil escolha de fazer a pós-graduação.

Devo agradecer em especial ao Professor Iram Jácome Rodrigues que além de nos proporcionar um incrível curso de pós-graduação me aceitou como aluno no Programa de Aperfeiçoamento de Ensino. O Professor Iram me iniciou na difícil arte de ensinar e no prazer de ver os alunos aprendendo.

Ao Professor Hélio Zylberstajn que ao me receber em seu grupo de pesquisadores propiciou grande aprendizado. Sem essa experiência o mestrado não teria sido tão produtivo quanto foi.

Devo agradecer a amizade generosa e imensa que mesmo quando distante esteve sempre presente de Natália Batista. Grande amiga desde os anos de graduação, sempre me estimulando com suas frases espirituosas.

Ao austero, porém divertido, Nelson Seixas cuja amizade me proporcionou momentos de alegria e reflexão.

À Leda Paulani, minha orientadora: dividiu comigo minhas dificuldades, aceitou um projeto complicado, e juntos produzimos algo interessante. Eventuais erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Aos meus pais. Sem o exemplo que deles tirei nada disso teria acontecido. Eles são a razão de meu interesse acadêmico, e da fé indissolúvel no progresso social e humano. Deles aprendi muito cedo que o conhecimento vale muito mais a pena quando ele serve a humanidade. Espero que este trabalho seja uma contribuição, ainda que diminuta, nesse sentido.

À minha mulher, que compartilhou comigo todos os instantes dessa caminhada, os bons e ruins,  
prova de amor e companheirismo.

LASCIATE OGNE SPERANZA, VOI CH'INTRATE.  
(Dante alighieri, Divina comédia)

## ÍNDICE:

INTRODUÇÃO.	1
CAPÍTULO 1: SAMUELSON E OS “BENS PÚBLICOS”.	5
CAPÍTULO 2: DO MAINSTREAM À NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL? DO FUNCIONAMENTO EFICIENTE DOS MERCADOS A CONCLUSÃO DE QUE AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM.	16
2.1 TEORIA ECONÔMICA: A ABORDAGEM WALRASIANA, A ABORDAGEM DE EGDEWORTH E O ENFOQUE POSITIVISTA.	17
2.2 A ECONOMIA DO BEM ESTAR E AS FALHAS DE MERCADO.	32
2.3 OS BENS COLETIVOS. UM PROBLEMA INSTITUCIONAL?	44
CAPÍTULO 3: OS BENS COLETIVOS NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.	49
3.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO: INSTITUIÇÕES, MERCADOS E ORGANIZAÇÕES.	50
3.2 A ABORDAGEM FENOMENOLÓGICA.	56
3.3 A ABORDAGEM DO EQUILÍBRIO GERAL.	62
3.4 A NÃO CONVEXIDADE E A QUESTÃO DOS DIREITOS.	72
CAPÍTULO 4: CONCLUSÃO: BENS COLETIVOS MAINSTREAM E A NEI	78
4.1 BENS COLETIVOS, MAINSTREAM E A NEI: A ARENA DO DEBATE.	78
4.2 TERÍAMOS UM FUNDO DE CENA IDEOLÓGICO?	86
4.3 SÍNTESE E CONCLUSÃO.	91
BIBLIOGRAFIA.	96

## Introdução

A Nova Economia Institucional (NEI) vem se caracterizando como uma vertente teórica que busca novos caminhos para responder a velhas questões. No entanto, também é verdade que ela permanece, de acordo com algumas interpretações, dentro das tradições teóricas elaboradas pela escola neoclássica (Eggertsson). Isso significa que o Novo Institucionalismo, para fazer sentido, é o institucionalismo herdeiro do Equilíbrio Geral e da abordagem neoclássica. A abordagem institucionalista não se restringe a esta vertente. Existe, por exemplo, toda a corrente do Institucionalismo Original que dá continuidade à tradição do pensamento de Veblen, Commons, Ayres e Mitchel.<sup>1</sup> A Escola da Regulação é um outro exemplo que reivindica o rótulo de institucional na medida em que busca responder as questões econômicas e sociais a partir dos Sistemas Sociais de Produção<sup>2</sup>. No entanto, dentro do paradigma neoclássico, responder as questões relativas às inovações teóricas pretendidas pela Nova Economia Institucional, e em que medida essas inovações alteram o entendimento da *welfare economics* e dos “bens coletivos”, é muito importante.

Esta questão nos parece ser pouco explorada, ainda que esteja havendo uma crescente importância desta abordagem no plano teórico e de formulação de políticas. As questões institucionais estão sendo absorvidas pelos quadros do Banco Mundial e do FMI (Shirley, 1997; Stiglitz, 1998, Tanzi, 2000) como sendo de fundamental importância para o bom resultado das políticas fiscais e

---

<sup>1</sup> Esta corrente de pensamento tem os seus trabalhos concentrados principalmente no *Journal of Economic Issues*. Para uma compreensão das diferenças metodológicas de abordagem desta vertente com a neoclássica ver Dugger (1994).

<sup>2</sup> Os Sistemas Sociais de Produção oferecem uma abordagem bastante interessante porque consideram as várias formas de coordenação econômica realmente existentes em diferentes países e em diferentes épocas como sendo efetivamente o objeto de análise. Uma exposição extensiva desta abordagem está formulada em Hollingsworth e Boyer (1997).

monetárias. Pesquisas direcionadas ao desenvolvimento econômico também têm ganhado destaque dentro da abordagem institucionalista, geralmente considerando a “rigidez institucional” como o principal fator explicativo do atraso relativo de determinados países (North, 1990; Knack, 1996 ; Hodgson, 1989). A Economia do Bem Estar e sua relação com os “bens coletivos”<sup>3</sup> parecem não preocupar muito os autores que, no entanto, a partir de seus resultados teóricos propõem políticas às quais países como o Brasil estão sujeitos dada a importância relativa que órgãos multilaterais como o FMI têm para a formulação de política econômica.

Um estudo teórico sobre os bens coletivos e a sua necessária ligação com a Economia do Bem Estar dentro do paradigma da Nova Economia Institucional torna-se relevante para uma compreensão mais abrangente do alcance e limites das prescrições oriundas deste novo paradigma.

De fato, foi durante o Curso de Economia Institucional ministrado pela Professora Basília Aguirre, que o “desafio” de compreender as novas abordagens apresentadas e as relações com o enfoque usual da teoria neoclássica foi lançado. Isto porque uma parte significativa do curso estava diretamente relacionada com a alocação e provisão dos bens coletivos.

Nós decidimos aceitar este desafio (e seus muitos riscos) porque acreditamos, como exposto acima, é uma tarefa importante tanto do ponto de vista teórico quanto “prático”.

Para realizar essa empreitada, que se mostrava como um continente a ser desbravado, precisávamos restringir o escopo e delimitar o tema. Pelo fato de a Nova Economia Institucional ser um paradigma em construção, optamos por, em primeiro lugar, situar a origem “neoclássica” do tema. Assim fazendo foi possível compreender quais eram as questões que, para os autores neoclássicos de então, o conceito de bens coletivos ajudava a responder e quais eram as novas questões que este conceito gerava.

O primeiro capítulo, intitulado “Samuelson e os Bens Públicos”, procura dar conta dos objetivos apresentados acima. Além disso, buscou-se explorar a

---

<sup>3</sup> Os bens coletivos serão definidos no primeiro capítulo e a relação dos bens coletivos com a economia do bem estar será tratado no segundo capítulo.

filiação teórica e metodológica na medida em que, assim fazendo, podemos identificar que o “bem público” de Samuelson é um desenvolvimento teórico da vertente neoclássica. Para que fique bem claro, não faz sentido falarmos em “bens públicos” dentro da vertente marxista, assim como não faz sentido falarmos em “luta de classes” na vertente neoclássica. Ou seja, se é possível situar “bens públicos” dentro do paradigma da teoria da Nova Economia Institucional é porque existe uma necessária relação (ou extensão como querem alguns) entre esses dois programas de pesquisas. Contudo, só isso não era o suficiente.

A questão que emerge, a partir das constatações acima, é a seguinte: Se a Nova Economia Institucional (NEI) propõe um novo enfoque para tratar dos “bens coletivos” em que medida este novo enfoque pode ser diferente, já que constatamos uma “continuidade” entre a teoria neoclássica e a NEI? Ou seja, pode a NEI se constituir em uma “síntese dialética” somando-se e superando o paradigma neoclássico?

O segundo capítulo da dissertação está estruturado para discutir a primeira parte da questão colocada: “Do Mainstream à Nova Economia Institucional: do funcionamento eficiente dos mercados à conclusão de que as Instituições importam”. O intuito do capítulo é mostrar como se formou o que foi chamado aqui de projeto teórico neoclássico, de modo que, assim delineado, conseguimos vislumbrar o limite desse projeto, tendo em vista a questão dos “bens coletivos”.

Esses limites apontam para desdobramentos favoráveis a uma abordagem institucional. Daí caracterizando a continuidade, e em grande medida, a aceitabilidade do enfoque institucional por parte dos neoclássicos.

A segunda parte da questão foi tratada no terceiro capítulo: “Os Bens Coletivos na Nova Economia Institucional”. Uma vez estabelecida a relação entre a teoria neoclássica e a NEI buscamos, enfatizar um conceito comum a ambas como sendo o caminho para uma análise comparativa de modo que possamos derivar conclusões. O conceito dos custos de transação é esmiuçado para que as instituições, o mercado e as organizações sejam

devidamente definidos e possam, assim dar conta do problema posto pela existência dos bens coletivos.

Uma vez analisada criticamente a relação entre custos de transação e bens coletivos e desta com a teoria neoclássica e a NEI, conseguimos concluir três aspectos interessantes a respeito da NEI e os bens coletivos, que aparecem na conclusão da dissertação:

- 1) O caráter coletivo de um bem depende predominantemente das instituições dadas para além da natureza do mesmo.
- 2) Considerando a primeira verdadeira, muito daquilo que a Economia do Bem Estar apregoa a respeito dos bens coletivos precisaria ser revisto.
- 3) Outra questão relevante é a retomada do aspecto “alocativo”, em detrimento da equidade que a abordagem proposta pela NEI para os bens coletivos acaba por operar.

Com essas conclusões acreditamos ter enfrentado o desafio com coragem e esperamos que novos “desafiados” encarem este caminho, porque só assim será possível desenvolvermos uma teoria institucional à altura dos desafios que a realidade econômica atual nos impõe.

## 1. Samuelson e os “Bens Públicos”

“É a *ordem como tal* que reclama nossa atenção filosófica, disse ele, não a substancia ordenada.” (Solomon & Higgins; a respeito da filosofia de Pitágoras.)

“Na ciência não se parte de definições. Para definir, utilizamos sempre um esquema teórico admitido. Uma definição, em geral, é a releitura de um certo número de elementos do mundo por meio de uma teoria; é portanto uma interpretação. (...) Do mesmo modo que não se começou definindo um elétron para então ver como encontrá-lo na realidade: a teoria de um elétron desenvolveu-se pouco a pouco, após o que pôde-se definir o que se entende pelo termo.” (Gerad Fourez em a Construção das Ciências)

Neste capítulo iremos discutir o artigo de Paul Samuelson a respeito dos “Bens Públicos” ou “Bens Coletivos”. Também tratamos em detalhes as implicações que a definição dada por Samuelson trazem para a teoria neoclássica, uma vez que ele mesmo já reconhecia a necessidade de novas abordagens para o novo conceito que desenvolveu.

Os “bens públicos”<sup>4</sup> *surgiram* como conceito e problema teórico a partir do artigo de Samuelson intitulado *The Pure Theory of Public Expenditure*, publicado em 1954. A pretexto de que os teóricos das finanças públicas dão muita atenção para o lado da receita (impostos, taxas, etc) e dão pouca atenção para a despesa, Samuelson assume duas categorias de bens: os bens de consumo privados e os “bens de consumo coletivo”.

---

<sup>4</sup> Mais adiante discutiremos de modo mais fundamentado os conceitos como bens públicos, bens coletivos. Daí a utilização das aspas.

O “bem de consumo coletivo” tem por característica o fato do seu consumo por um indivíduo não levar a diminuição no seu consumo para um outro indivíduo, ainda que consumido simultaneamente. A partir dessa consideração e usando as regras tradicionais de otimização da economia do bem estar, Samuelson chega a conclusão que somente com a especificação de uma *Função Social de Bem Estar* seria possível encontrar um *ótimo de Pareto*<sup>5</sup>. E complementa afirmando que não é tarefa científica do economista “deduzir” tal função. A característica básica de um sistema de preços descentralizado está no fato de a demanda e oferta terem nos preços o mecanismo que otimiza produção e consumo. Esta característica de um sistema de preços descentralizado para os bens de consumo coletivo pode mandar falsos “sinais”, demandando, como afirma Samuelson, novos modos de abordar o problema. Samuelson coloca nos seguintes termos a dificuldade gerada para os teóricos das finanças públicas em função do que ele denominou de “bens públicos” ou “bens coletivos”:

“(...) I must emphasize this: taxing according to a benefit theory of taxation cannot at all solve the computational problem in the decentralized manner possible for the first category of “private” goods to which the ordinary market pricing applies and which do not have the “external effects” basic to the very notion of collective consumption goods. Of course, utopian voting and signaling schemes can be imagined (“Scandinavian consensus”, Kant’s “categorical imperative”, and other devices meaningful only under conditions of “symmetry”, etc). The failure of market catallactics in no way denies the following truth: given sufficient knowledge the optimal decisions can always be found by scanning over all the attainable states of the world and selecting the one which according to the postulated ethical welfare function is best. The solution “exists”; the problem is how to “find” it (Samuelson, 1974, p92).”

---

<sup>5</sup> Tanto a função social de bem estar quanto o ótimo de Pareto serão devidamente estudados no capítulo 2.

Na opinião de Head, o “bem público” definido por Samuelson tem as seguintes implicações:

“On closer analysis, it can be shown that Samuelson’s public good in fact exhibits, at an extreme degree, special forms of two conceptually quite distinct and independent characteristics, namely joint supply and external economies. Thus it is joint supply which alone accounts for the striking change in the familiar Pareto-optimum conditions and the consequent need for multiple pricing demonstrated by his analysis. It is extreme external economies (complete impossibility of exclusion), however, which account for the total failure of the market mechanism to ensure revelation of true preferences. (Head, 1974, p24).”

A abordagem de Samuelson na caracterização do “bem de consumo coletivo” corresponde em todos os aspectos à continuidade da tradição neoclássica, em especial a abstração e a adequação dessa abstração ao mundo real. Não é por outra razão que atribui a sua formulação a qualificação de Teoria Pura consoante com a Teoria Pura de Walras. No entanto, na conclusão do seu artigo, e sem reservas, argumenta que o problema apresentado levaria ao domínio da “sociologia” ou “política do bem estar”, dentro da formalização matemática. Assim ele se expressa:

“To explore further the problem raised by public expenditure would take us into the mathematical domain of “sociology” or “welfare politics”, which Arrow, Duncan Black, and others have just begun to investigate. Political Economy can be regarded as one special sector of this general domain, and it may turn out to be pure luck that within the general domain there happened to be

a sub sector with the “simple” properties of traditional economics (Samuelson, 1974, p92).”<sup>6</sup>

Os bens públicos estão dentro do conjunto de problemas teóricos, que por outro lado, também implicam problemas de ordem “prática”, como se pode perceber pelos próprios comentários de Samuelson. A Nova Economia Institucional se depara, entre outros, com esses problemas e, por isso, busca estender as possibilidades de explicação da economia para além das “propriedades simples da economia tradicional”.

As dificuldades trazidas pelos “bens públicos” no que tange a possibilidade de utilização das ferramentas usuais providas pela teoria neoclássica fizeram com que muitos teóricos da ciência econômica passassem a concentrar sua atenção em questões como direitos de propriedade, noções de justiça e equidade, informação assimétrica, hábitos e costumes, comportamento oportunista, etc.

Vários desses autores podem ser enquadrados naquilo que hoje, de uma forma ainda pouco precisa, se costuma denominar Nova Economia Institucional (NEI). Assim, pode-se dizer que a NEI tem por característica uma proximidade com a teoria neoclássica, ainda que de uma forma ou outra seus autores fujam de seus métodos usuais de análise.<sup>7</sup>

O próprio Samuelson, aliás, e não por coincidência, enfatiza na citação anterior, a necessidade de se ir além das “propriedades simples da economia tradicional” para se tratar dos “bens coletivos”.

Os autores neoclássicos desenvolveram um conceito que exprime a abrangência dos temas que a NEI busca compreender e esmiuçar, ou seja, as externalidades:

---

<sup>6</sup> Arrow tinha publicado o seu Social Choice and Individual Values em 1951. Antes da publicação do artigo do Samuelson.

<sup>7</sup> A maior ou menor proximidade entre a NEI e a teoria neoclássica é uma questão metodológica de grande complexidade e que foge ao escopo desta dissertação, sendo suficiente para os nossos propósitos os comentários acima apresentados. Eventualmente, poderemos voltar à questão quando a discussão assim o exigir.

“(...) when the utility function of an individual (or the cost of production function of a firm) depends not only on the variables under his control but also on some variable under the control of someone else where the dependence is not effected through market transaction (Heller & Starrett; *apoud* Ng, 1979, p167)”

É por essa razão que para muitos autores os bens públicos não são mais que externalidades. No entanto essa abordagem diferenciada se destacou somente a partir da década de 70 quando as questões sociais, relativas às organizações e instituições, não podiam mais ser evitadas pelo paradigma neoclássico<sup>8</sup>, ainda que Samuelson, já em 1954, colocasse a necessidade de uma abordagem institucional, dadas as dificuldades oriundas dos bens públicos.

Estas dificuldades, em especial o papel do estado, a capacidade de as pessoas da comunidade revelarem de fato a sua demanda pelo bem coletivo sem o comportamento oportunista ou caronista e a diferença fundamental entre o mecanismo de mercado tipo *laissez-faire* e a provisão de bens coletivos via ação do Estado haviam sido apontadas por Samuelson, como se pode perceber pela citação a seguir:

“One could imagine every person in the community being indoctrinated to behave like a “parametric decentralized bureaucrat” who *reveals* his preferences by signaling in response to price parameters or lagrangean multipliers, to questionnaires, or to other devices. But there is still this fundamental technical difference going to the heart of the whole problem of *social* economy: by departing from this indoctrinated rules, any one person can hope to snatch some selfish benefit in a way not possible under the self-policing competitive pricing of private goods; and the “external economies” or “jointness of demand” intrinsic to the very concept of collective goods and governmental

---

<sup>8</sup> Essas considerações foram feitas por Rutherford (2001).

activities makes it impossible for the grand ensemble of optimizing equations to have that special pattern of zeros which makes *laissez-faire* competition even *theoretically* possible as an analogue computer (Samuelson; 1974; 92; os itálicos no original).”

As considerações até aqui apresentadas buscaram mostrar a complexidade do problema indicado inicialmente por Samuelson, bem como o espaço então criado para a atuação dos teóricos da NEI.

Contudo antes que prossigamos será preciso enfrentar a questão da denominação dos bens em tela. Sua característica básica é que eles não respondem como os bens privados aos estímulos de mercado. Existem, porém, diferenças entre eles e tais diferenças estão relacionadas a dois conceitos básicos que caracterizam os bens privados: a excludibilidade e a rivalidade.

A excludibilidade é um conceito referente ao fato de o bem, quando consumido por um indivíduo, não poder estar disponível para mais ninguém durante o ato do seu consumo. O exemplo mais didático é a refeição. No ato do consumo, a refeição é exclusiva de quem a está consumindo. Já a rivalidade, é um conceito que se refere à escassez do bem. Ou seja, quando este bem é consumido, suas “propriedades físicas” se acabam e outros indivíduos por esse motivo não poderão consumi-lo. A refeição é rival, pois uma vez consumida não há mais para ninguém. No entanto, os bens e serviços não são todos assim.

Na tentativa de melhor caracterizar e compreender os bens públicos ou coletivos pode-se montar uma matriz que, a partir dos critérios de excludibilidade e rivalidade, nos forneça uma tipologia dos bens. Lane, 1995 p23, propõe a matriz abaixo:

	não-rivalidade (jointness)	rivalidade
não-excludibilidade	bens públicos	bens de uso comum (common pool goods)
excludibilidade	bens "pedagiados" (toll goods)	bens privados

O critério de não excludibilidade implica falhas de mercado por estar relacionado com o conceito de não apropriação ou externalidade, como está citado em Head. Isso significa que o mecanismo de mercado não pode ser empregado porque os custos ou benefícios sociais não são devidamente apropriados pelos indivíduos. A não rivalidade (jointness) implica falhas de mercado por outras razões. Se todos podem consumir o bem ou serviço, como estabelecer o preço se o custo marginal de um indivíduo a mais a consumir esse bem ou serviço é zero? O mesmo Samuelson em um outro artigo escrito quatro anos mais tarde coloca o problema exatamente nestes termos:

“Here is a contemporary instance. The Federal Communications Commission is now trying to make up its mind about permitting subscription television. You might think that the case where a program comes over the air and is available for any set owner to tune in on is a perfect example of my public good. And in a way it is. But you would be wrong to think that the essence of the phenomenon is inherent in the fact that the broadcast is not able to refuse the service to whatever individuals he pleases. For in this case, by use of unscramblers, it is technically to limit the consumptions of a particular broadcast to any specified group of individuals. You might, therefore, be tempted to say: A descrambler enables us to convert a public good into a private good; and by permitting its use, we can sidestep the vexing problems of collective expenditure, instead relying on the free pricing mechanism.

Such an argument would be wrong. Being able to limit a public good's consumption does not make it a true-blue private good. For what, after all, are the true marginal costs of having one extra family tune in on the program? They are literally zero. What then prevent any family which would receive positive pleasure from tuning in on the program from doing so? (Samuelson; 1974; 97)”.

Assim, temos uma vantagem adicional na taxonomia fornecida pela tabela de tipologia dos bens. A tabela fornece indicações sobre o lugar na sociedade reservado ao Estado. Uma investigação da propriedade técnica e econômica dos bens permitiria à sociedade saber o tamanho necessário do orçamento público. Para Baumol:

“It is a sort of “theory of the state” by which we attempt to determine in which circumstances people in an economy find that an extension of the authority of their government is requisite for the most efficient pursuit of their own economic interest (Baumol apud Lane, 1995, p32).”

No entanto, na opinião de Lane, os critérios para delimitar as classes de bens não são tão claros. Na verdade outros critérios seriam necessários. Assim ele argumenta:

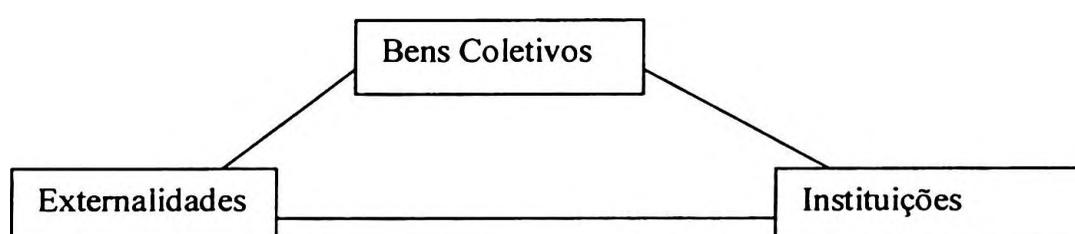
“The difficulty about the theory of public goods is that its basic concept –non appropriability- is not a very precise one. Positive or negative externalities in production and consumption maybe identified for almost all goods; there is no such thing as a neatly identified set of goods to be described as non-excludable, where as all of other types of goods would be characterized by excludability. If externality is a property that occurs to a greater or lesser extent among all types of goods, then there would be hardly any limit to the size of public policy in relation to the market. We need an independent criterion that will inform us which externality is to be targeted of public policy (Lane; 1995; 25)”.

A taxonomia, como é sabido, é uma ciência que busca classificar objetos organizando-os a partir de características que comuns. Em outras palavras, as

classes de objetos são um produto do acúmulo de observação sistemática e de catalogação. Ou seja, as definições seriam imanentes às classes de objetos e o pesquisador “simplesmente” um organizador. Não cabe ao pesquisador atribuir ao objeto as características que deveria ter e sim sistematizá-las. Esta seria uma abordagem realista<sup>9</sup> ao problema dos bens públicos, se o problema for simplesmente o de classificar bens em públicos ou privados , ou em qualquer outra categoria intermediária.

Como se percebe a questão é também aqui complexa. Porém como nossa intenção é tratar da forma segundo a qual a NEI trabalha o problema dos bens não estritamente privados, usaremos a matriz tipológica de bens de Lane e denominaremos indistintamente todos eles de bens coletivos. Ou seja, chamaremos de bens coletivos os bens públicos, os bens de uso comum e os bens “pedagiados”<sup>10</sup>.

Podemos estabelecer, então, a relação triangular que fundamenta todo o problema e tentar encontrar a lógica por trás dos liames que conectam os bens coletivos.



Esta relação triangular pode nos ajudar a entender questões importantes como no caso, por exemplo, de bens “pedagiados” como estradas e alguns tipos de sistemas de comunicação. Estes estão sujeitos a uma situação paradoxal e, portanto, a “solução” para o seu equacionamento econômico está no plano das instituições. Em contraste com os bens públicos puros, para esses bens a excludibilidade não é tecnicamente ou economicamente

---

<sup>9</sup> A questão do realismo vem ganhando importância no debate metodológico. Uma introdução ao debate pode ser apreciada em Vasconcelos et al (1999).

<sup>10</sup> Poderíamos citar como exemplo de bem público os raios solares, como bens de uso comum temos parques públicos e praias, os bens pedagiados são bens como TV a cabo e rodovias.

impossível, o que significa que os custos da provisão desses bens podem ser cobertos por tarifas, pedágios ou expedientes dessa ordem. Por outro lado, excluir cidadão pode não ser vantajoso na medida em que o custo marginal do consumo deste bem é muito pequeno. Ou seja, aplicar o princípio da exclusão para os bens “pedagiados” pode acarretar redução de oferta desses bens uma vez que há aí o risco social de não se usufruir dos ganhos de escala oriundos da produção e consumo de tais bens. Esse é o paradoxo.

As implicações institucionais, nas palavras de Lane, vão da discriminação de preços ao comportamento carona:

“Beyond a certain limit for a group of citizens these would no doubt be a strong case for public policy or the public provision of toll goods, as the market allocation of these goods by means of price discrimination may result in considerable social costs. If the price is varied over groups of citizens in a manner that does not correspond to the differences in citizen's preferences, than private cost may be larger or smaller than social cost. In addition if the price varies between groups of citizens reflecting their different demand schedules then each citizen would have an incentive to distort his/her preferences. Whilst the free-rider problem creates fundamental problems for the market allocation of public goods and common pool goods, the preference distortion problem lies at the core of a market provision of toll goods (Lane; 1995; 28)”.

Pode a Nova Economia Institucional fornecer ferramentas para desbastar essas dificuldades e fornecer caminhos mais seguros para definição e aplicação do conceito de bens coletivos? Esta é a pergunta que tentaremos responder a partir do próximo capítulo. De qualquer forma o que seguramente se pode adiantar é que esta não é uma tarefa fácil, mas é absolutamente necessária. Samuelson modestamente se expressa assim a respeito de sua “criação”:

“We must leave to other times and other stars the exploration of these momentous coalition of decision-making that are part of the essence of the political process. To the theorist, the theory of public finance is but part of the general theory of government. And at this frontier, the easy formulas of classical economics no longer lighten our way (Samuelson; 1974; 97)”.

## **2. Do Mainstream à Nova Economia Institucional? Do funcionamento eficiente dos mercados à conclusão de que as instituições importam.**

“Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”

“Depende bastante de para onde quer ir”, respondeu o Gato.

“Não me importa muito para onde”, disse Alice.

“Então não importa que caminho tome”, disse o Gato”.

(Lewis Carroll, Aventuras de Alice no País das Maravilhas.)

O desenvolvimento da teoria econômica ortodoxa contemporânea é todo ele construído sobre a base da teoria do equilíbrio geral e as suas duas formas históricas principais de abordagem. Dado que, as categorias e os conceitos básicos, como os preços, sequer podem ser devidamente definidos sem referência a essa teoria (Zamagni, 1987, p503), entendemos que será necessário mostrar como, do ponto de vista da história das idéias, o mainstream se constituiu, se desenvolveu, e chegou ao problema dos bens coletivos. Portanto, as tarefas deste capítulo serão mostrar como a teoria econômica do mainstream se constituiu, que a economia do bem estar é o resultado do desenvolvimento teórico pertencente à teoria neoclássica, e mostrar, portanto, que os bens coletivos dizem respeito a essa teoria<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O Capítulo busca captar o que Heilbroner e Milberg chamaram de “Crise de Visão do Moderno Pensamento Econômico”, 1995. Guardadas as devidas proporções, tentaremos mostrar como a “visão clássica”, de acordo com os autores e no nosso caso proporcionada pelo paradigma do equilíbrio geral e o critério paretiano, entraram em crise abrindo uma janela de oportunidade para outras abordagens, menos “economics” e mais “political economy”, encontrar o seu espaço diante de questões mais reais.

## 2.1 Teoria Económica: A abordagem Walrasiana, a abordagem de Edgeworth e o enfoque Positivista.

O alcance e os limites da tradição neoclássica vêm sendo objeto de debate já há alguns anos (Possas; Lisboa; Duayer et alli). Na opinião de Lisboa a teoria neoclássica se desenvolve a partir da revolução marginalista e se caracteriza por dois princípios básicos. O primeiro seria que em uma sociedade de mercado, os agentes tomam decisões independentemente de qualquer coordenação *a priori*. O segundo princípio seria que cada agente toma suas decisões tendo em vista o seu interesse, as suas expectativas sobre o futuro e sobre o que espera que os demais agentes irão fazer.

Na verdade, Lisboa restringe o “core” da teoria a apenas esses dois princípios tomando todo o cuidado para que a questão do equilíbrio esteja fora daquilo que pode ser considerado o núcleo duro da tradição neoclássica, nos termos de Lakatos. No entanto, nem todos pensam assim. Eggertsson (1990) afirma o seguinte<sup>12</sup>:

“Lakatos (1970) divides a research program into two components: the program's invariable *hard core* and its variable *protective belt*. A modification of a research program takes the form of readjusting the protective belt, but an alteration of elements in the core represents a switch over a new research program (paradigm). Stable preference, rational choice, and equilibrium structures of interactions constitute the hard core of the microeconomic paradigm, which all this century has been the dominating research program in economics (Eggertsson, 1990, p5).”

A definição de Eggertsson parece ser mais adequada, ao contrário que implicitamente afirma Lisboa, por mostrar que o equilíbrio é um problema que

---

<sup>12</sup> Eggertsson é um importante autor institucionalista que advoga a continuidade do paradigma neoclássico.

pertence ao núcleo rígido da teoria neoclássica<sup>13</sup>. De qualquer forma, o próprio Lisboa afirma que foi a partir do desenvolvimento do equilíbrio geral que foi possível estabelecer “novas relações de causalidade”.

Estas considerações são importantes porque no equilíbrio geral, as trocas são feitas por indivíduos bem informados, mutuamente desinteressados, ou melhor, interessados somente neles mesmos, racionais no sentido maximizador e cujas relações se dão exclusivamente no mercado sob a forma de trocas voluntárias.

É a partir daí que se sustenta a “hipótese de racionalidade” da teoria neoclássica. Segundo Arrow:

“(…) rationality in application is not merely a property of the individual (...) its useful and powerful implications derive from the conjunction of individual rationality and the other basic concepts of neoclassical theory – equilibrium, competition and completeness of markets (Arrow, 1990, p26).”

Afirmar que os indivíduos são bem informados<sup>14</sup> e mutuamente desinteressados<sup>15</sup> pode significar, para a abordagem do equilíbrio geral, não

---

<sup>13</sup> O uso do termo neoclássico para designar essa tradição teórica foi fruto de muito debate. O termo “neoclássico” pode erroneamente sugerir que se trata de uma continuidade e união entre a escola clássica. Smith, Ricardo e Marx, com os marginalistas, Jevons, Marshall e Walras. Para entender a dinâmica histórica do uso desse termo para designar essa tradição teórica ver Aspromourgos (1986).

<sup>14</sup> “Bem informados”, no sentido aqui exposto, pode implicar o conhecimento perfeito do futuro, “perfect foresight”. Para o desenvolvimento do equilíbrio geral essa questão foi importante porque possibilitou o seu desenvolvimento formal: “Postulating perfect foresight allows another reinterpretation of an atemporal general equilibrium model to allow for time (Debreu, 1959). In the temporal model there is a list of different commodities, and a market and price for each commodity. These markets all operate simultaneously; in general equilibrium they all clear. The same mathematical formalism can be used to describe an intertemporal model, by distinguishing commodities by their date of delivery as well as by their characteristics. Commodities may be produced or consumed at a number of different dates, but all trade takes place at the initial date, in a complete set of spot and contingent futures markets. (Bray; 145; 1990)”.

mais do que “transitivity and completeness” das preferências dos agentes. Sabemos, no entanto, que os economistas em geral têm interpretado a racionalidade dos agentes como se fossem capazes de obter e processar todas as informações de modo que a sua ação e decisão sejam as melhores possíveis, derivado daí sua conceituação como maximizadas.

A condição primeira para as trocas sejam voluntárias e corram exclusivamente no mercado é que a coerção não seja permitida sequer como possibilidade teórica. Garantida essa condição, o mercado aparece como o “espaço” onde se encontram as preferências que obedecem as regras de transitividade e completude<sup>16</sup>. Assim sendo, o projeto teórico do equilíbrio geral na tradição walrasiana teria como objetivo, segundo Bowles e Gintis, a seguinte estrutura:

“Adam Smith exemplified the liberal tradition in his lively concern with the self-interested pursuit of goals and its ramifications in economic theory. Leon Walras, by contrast, had defined the pure science to which he aspired as the study of relationships among *things*, not *people* and sought, with notable success, to eliminate human relationships from his purview. His device for accomplishing this, Walras’ fiction as we call it, was

---

<sup>15</sup> Indivíduos que estão mutuamente desinteressados é a forma abrandada de afirmar o auto-interesse como a motivação básica para a ação humana, aspecto que iremos discutir mais adiante relacionado a questão do individualismo metodológico. Por hora, basta afirmar que o problema do auto-interesse é um problema ético e político debatido a muito por pensadores tão diversos quanto Hobbes, Mandeville, Marx, Hume, Adam Smith, Stuart Mill, entre outros. Para uma rápida exposição do problema ver Monro (1990).

<sup>16</sup> É trivial afirmar que somente indivíduos podem “preferir” alguma coisa em relação à outra. É também trivial, portanto, estabelecer regras com o “status” de serem racionais e assim permitir ao indivíduo a possibilidade de maximizar o que prefere em detrimento daquilo que não prefere. A regra de transitividade estabelece o seguinte: se o indivíduo prefere A a B, mas em compensação prefere C à A, então na ordem das preferências C é preferido à A e B. Esta seria a suposição fraca para o comportamento racional. A regra da completude já seria uma suposição forte na medida em que o conjunto de itens a serem relacionados, qualquer que seja ele, o indivíduo poderia ordená-lo como se existisse uma conexão intrínseca entre os itens. Estas considerações sobre as propriedades das preferências estão apresentadas de modo formal em von Wright (1990).

that the notion that interactions among economic agents might be represented as if they were relationships among inputs and outputs. Walras (1873 [1954],p. 225) wrote: "Assuming equilibrium, we may even go so far as to abstract from entrepreneurs and simply consider the productive services as being, in a certain sense, exchanged directly for one another..." He added (p.71) "the pure theory of economics... resembles the physico-mathematical sciences in every respect."(Bowles & Gintis, 1993, p84)".

Portanto, a troca voluntária que ocorre no mercado constitui o conteúdo da abstração das relações de troca dos empreendedores e compradores que as efetivam, de tal forma que tudo se passa como se os bens e serviços tivessem a capacidade de tocarem-se mutuamente. A possibilidade da coerção implicaria "humanizar" o problema e o que se quer é uma teoria pura. O exercício da coerção, se existir, deve ser deixado para outra ciência social: a Política.

O objetivo da teoria neoclássica, desta forma caracterizada, é mostrar: (a) como os preços são determinados pelos consumidores, que maximizam utilidade ou preferências sob restrição de dotações iniciais, e empreendedores que maximizam lucros sob restrição, a partir de um dado conjunto de possibilidades tecnológicas; (b) que, dada estas condições os preços são de equilíbrio, e (c) que essa situação de equilíbrio é eficiente. O conceito de equilíbrio tem suas raízes firmadas desde os primórdios do pensamento econômico. O conceito não é exclusividade da teoria neoclássica e, por essa mesma razão, não é de estranhar que o seu desenvolvimento, tanto dentro dos diferentes paradigmas teóricos quanto dentro da própria teoria neoclássica, venha se modificando. Na forma como Adam Smith o entendia, por exemplo, deveria existir um "preço natural" em torno do qual os preços de mercado oscilariam desde que as "condições naturais" fossem asseguradas, ou seja, que o *laissez faire* estivesse garantido. Na análise mashalliana temos o equilíbrio de curto prazo e o de longo prazo. O equilíbrio de curto prazo

considera que determinadas variáveis são fixas. Considerando determinadas variáveis fixas, a mobilidade de outra variável possibilita analisar resultados, prevendo-os. Além do mais, muitas variáveis econômicas não mudam instantaneamente. Por exemplo, a capacidade produtiva de uma firma tem um limite. Para esta firma aumentar a sua produção, quando já não tem mais capacidade ociosa, é necessário investimento. A variável capacidade de produção da firma muda quando os equipamentos estiverem em condições de operar. No longo prazo, todas as variáveis econômicas em princípio seriam livres, tornando o equilíbrio de longo prazo, de certo modo, indeterminado. A respeito dessa questão basta pensar como determinada “influência perturbadora” alteraria a estrutura do equilíbrio. Segundo Dobb:

“Enquanto puder ter o efeito de enfraquecer ou retardar a ação de algumas das influências determinantes, retardando desse modo a ação das forças de equilíbrio depois que tenha ocorrido um deslocamento inicial, pode-se afirmar que será indiferente para o equilíbrio final que se alcança, pois não afetará a natureza das forças determinantes (Dobb, 1978, p141)”.

Dobb vai identificar outras duas conseqüências de manifestações perturbadoras causadas por distúrbios ao equilíbrio. Continuando:

“Numa segunda possibilidade, o novo elemento pode ocasionar uma mudança da situação por uma simples e determinada quantidade. O atrito nesse caso, não retarda mas muda o equilíbrio alcançado; seu efeito porém ao fazer isso será simples e aditivo (Dobb, 1978, p141)”.

A terceira e última consideração:

“Numa terceira possibilidade, a introdução do novo elemento pode transformar a situação de uma maneira muito mais

radical, no sentido de alterar o caráter das relações reais que existem entre várias quantidades. Sua influência já não pode ser considerada corretamente como um atrito que retarda ou desloca a situação, mas talvez como um novo elemento químico cuja presença altera o caráter e a ação dos outros elementos, assim transformando toda a composição (Dobb, 1978, p142)".

Estes problemas em mãos mais analíticas, do ponto de vista da formulação matemática, possibilitaram a partir de Hicks, o desenvolvimento do equilíbrio intertemporal, um conceito de equilíbrio inequívoco. Entretanto:

" When equilibrium is interpreted as a solution concept in the sense that all solutions to all models (for which solutions exist) enjoy equal analytical status and differ only in that they become "significant", as von Neumann and Morgestern put it, when they are "similar to reality in those respects which are essential in the investigation at hand" (1944, p. 32), it is sometimes said that economics has availed itself of a very powerful notion of equilibrium. On this line of argument, Walrasian equilibrium and say, conjectural equilibrium compete with one another not for the title "general" (since, in traditional sense at least, there is no such category), but for the title "significant". Furthermore, at any given time they are competing for this title with as many other models as are available to the profession. (Milgate, 1990, p112)".

Apesar da observação de Milgate de que o conceito de equilíbrio compete com outros paradigmas, é essa abordagem neoclássica do equilíbrio geral que inspira os objetivos da teoria. Como foi discutido no capítulo um, a questão do equilíbrio walrasiano está sempre presente na formulação do "bem público" de Samuelson.

Para atingir tais objetivos, vale dizer, os preços são determinados por consumidores e empreendedores, que eles sejam de equilíbrio e que essa situação de equilíbrio seja eficiente, o projeto teórico neoclássico vai articular: 1) individualismo metodológico, 2) capacidade de agregar ações individuais; e 3) e a capacidade de mostrar que esta é a forma de se atingir o melhor resultado social, o melhor que pode ser alcançado.

Consideremos inicialmente o individualismo metodológico. Sua postulação esta claramente relacionada ao conceito de “homem econômico”. Temos então, uma teoria psicológica. Em segundo lugar, para agregar as ações, que são individualmente consideradas, faz-se uso da “teoria dos preços”. Por sua vez, para garantir que esta agregação é ótima temos uma “teoria do valor” (teoria do valor utilidade).

A responsabilidade pela criação do “homem econômico” é de John Stuart Mill. No seu ensaio *Da Definição de Economia Política e do Método de Investigação Próprio a Ela*, Mill (1967) sustenta que existe uma natureza humana cujo propósito é aumentar sua riqueza. Os espíritos individuais estariam imbuídos dele, ainda que não fossem reduzidos a ele. A riqueza, segundo Mill, seria todos os objetos úteis ou agradáveis ao homem, exceto aqueles que podem ser adquiridos em quantidade infinita sem trabalho. A definição de riqueza e a definição da atitude humana em relação a ela sustentam a postura de que a Economia Política obedeceria às regras do método dedutivo e, portanto, uma apreciação histórica dos eventos, ou seja, indutiva, não seria adequada. Mill se expressa nos seguintes termos:

“Geometry presupposes an arbitrary definition of a line, “that which has length but not breadth.” Just in the same manner does Political Economy presuppose an arbitrary definition of man, as a being who invariably does that by which he may obtain the greatest amount of necessaries, conveniences, and luxuries, with the smallest, quantity of labour and physical self-denial with which they can be obtained in the existing state of knowledge (Mill, 1967, p326)”.

Fica claro, então, que a abordagem de Mill é psicologista. Seria estabelecida uma espécie de hierarquias de natureza capazes de explicar os fenômenos sociais na medida em que estabeleceriam axiomas dos quais seriam deduzidas leis intermediárias. Portanto, para Mill, segundo Paulani:

“(...) nas ciências sociais e do comportamento, as leis fundamentais que estão no topo da hierarquia são as ‘leis da mente’ ou psicologia. Estas últimas são vistas como ‘verdades empíricas’ das quais tomamos conhecimento por um processo de indução direta ou introspecção (Paulani, 1998, p6).”

Depreende-se do exposto que Mill advoga a possibilidade de se realizar uma ciência social nos mesmos moldes da ciência natural. Se assim for, alinha-se ele, portanto, aos positivistas e neopositivistas de diversos matizes.<sup>17</sup> Nos primórdios da ortodoxia econômica, a apropriação da filosofia utilitarista pela economia, cujo objetivo era reduzir a questão moral a uma mensuração científica, se ajustou melhor ao “projeto” acima exposto. Para justificar-se o *laissez faire*, era necessário explicar o movimento em termos de ações individuais e mostrar como essas ações individuais, após serem agregadas, chegam ao produto social ótimo que também é revelado a partir dessa agregação. Daí porque os bens de consumo coletivos desenvolvidos enquanto conceito a partir dessas mesmas bases exigirem seu escrutínio para que se possa melhor compreender o seu alcance e seus limites.

---

<sup>17</sup>Surpreendentemente, no entanto, a partir dessas mesmas bases, John Stuart Mill pôde desafiar de modo mais direto esta abordagem positivista. Mill considerava os problemas econômicos a partir da dicotomia entre meios e fins. Há, portanto, diferença entre a ciência econômica e a “arte” da política econômica. Estas considerações colocam a questão do planejamento na ordem do dia. No entanto, um desenvolvimento teórico nessa direção colocaria em cheque o *laissez faire* preconizado pelo liberalismo. Para uma apreciação da profundidade e diversidade do pensamento de Stuart Mill, ver o trabalho de Mattos (1998).

A filosofia utilitarista não faz distinção entre o científico e o não científico, na medida em que a ação é conduzida de modo racional, no sentido de minimizar a dor e otimizar o prazer. A evidência “íntima” desse tipo de comportamento prescinde de uma evidência objetiva. A sua “verdade” é dada como certa servindo ao propósito de assim plantar as bases para o positivismo ser aplicado na economia. Somente os indivíduos eles mesmos poderiam dar a “medida adequada” de dor e prazer e a sociedade não seria mais que a somatória dessas medidas. Vamos supor uma sociedade composta por três indivíduos com as respectivas funções utilidade  $U_a$ ,  $U_b$  e  $U_c$ . A função social de bem-estar seria  $W=U_a+U_b+U_c$ . A variação de  $W$  ( $\Delta W$ ) seria medida para uma avaliação na melhora, ou não, do bem-estar social<sup>18</sup>. A variação em  $W$  pode ser o resultado da variação em  $U_a$ ,  $U_b$  ou  $U_c$ . Portanto, podemos ter a seguinte situação:  $\Delta U_a > 0$ ,  $\Delta U_b > 0$  e  $\Delta U_c < 0$ , mas  $(\Delta U_a + \Delta U_b) > |\Delta U_c|$ . Este problema ficou conhecido na tradição neoclássica como a teoria da utilidade cardinal, em oposição à ordinal. Enquanto a primeira possibilitava comparações interpessoais de utilidade, como exposto acima, a segunda, alega que a avaliação, de modo simplificado, é incomensurável entre duas pessoas. Como se verá mais adiante, será Pareto quem vai dar a essa questão um tratamento mais eficiente. De qualquer forma com a teoria do valor utilidade, o projeto neoclássico pode abandonar qualquer referência à teoria do valor trabalho, ainda que, na definição de riqueza de Stuart Mill faça-se referência ao papel do trabalho na transformação e criação dessa riqueza.

As “leis econômicas” que regem os fenômenos econômicos poderiam, a partir dessa estrutura, alcançar maior rigor e ser melhor formalizadas. As “leis econômicas”<sup>19</sup> estão na raiz do pensamento econômico desde os Fisiocratas

---

<sup>18</sup> Devemos lembrar que a função social de bem estar é chave para chegarmos ao ótimo de Pareto e entender as implicações da existência do “bem público” segundo Samuelson. Nos esforçamos para mostrar como os argumentos da teoria neoclássica são costurados para que possamos compreender o seu desfecho em relação aos bens coletivos.

<sup>19</sup> Cumpre assinalar, porém, de as “leis econômicas” parecem estar fora de moda. Nos termos de Zamagni: “(...) economists now prefer to present their most cherished general statements as theorems or propositions rather than laws. This is no doubt a healthy reaction: for too long economists have been under the nomological prejudice, of positivistic origin, that the only route towards explanation and

que, na formulação do circuito econômico, já buscavam a origem da riqueza para, então, propor medidas para aumentá-la. Uma “lei econômica” significativa para a construção do pensamento neoclássico é a lei dos rendimentos decrescentes. A lei dos rendimentos decrescentes na teoria clássica diz respeito à questão da renda da terra. Dado um conjunto de terra com qualidade de solos diferenciados, na medida em que a expansão agrícola vai do solo mais fértil para o menos fértil, o preço do produto agrícola é determinado pelo solo menos fértil sendo o ganho de produtividade apropriado pelo proprietário agrícola de terras férteis. Esse caso aplicado a uma situação específica foi apropriado pelo pensamento neoclássico e posto dentro de uma condição hipotética cujo método de análise resultou na substitutibilidade entre terra e trabalho. De fato, qualquer insumo passou a estar submetido às leis dos rendimentos decrescentes, que determinariam os seus rendimentos marginais (Wicksteed; 1914). Rendimentos marginais diferenciados resultam em preços relativos diferentes. Essa busca por *covering laws* é da tradição positivista.

As teorias de explicação científica sob a forma de modelos denominados *covering laws* estão associadas ao método Hipotético-Dedutivo. Este método é uma combinação dos métodos dedutivo-monológico e indutivo probabilístico. Os modelos indutivos monológicos e indutivo probabilístico exibem a seguinte estrutura: (1) condições iniciais e (2) leis universais, que compõem os axiomas (*explanans*), de modo que (3) a explicação (*explanandum*) seja deduzida logicamente dos axiomas. Portanto, a explicação de um fenômeno ou fato consiste então de sua subsunção à lei universal contida no *explanans*, derivando-se daí a expressão *covering law*. O modelo hipotético-dedutivo apresenta uma espécie de hierarquia de hipóteses, sendo que as de nível superior referem-se a entidades teóricas, e as de nível inferior deduzidas da teoria, descreveriam os fenômenos observáveis<sup>20</sup>. Sinteticamente:

---

prediction is the one paved with laws, and laws as forceful as Newton's laws. Images in science are never innocent: wrong images can have disastrous effects. (1989: 104).”

<sup>20</sup> Estas hierarquias de hipóteses que descreveriam fenômenos observáveis guardam uma semelhança com a formulação de Mill do “homem econômico”, que não é mera coincidência, e sim, como procuramos argumentar, filiação ao positivismo.

“Dada esta hierarquia, pode-se testar a teoria a partir das hipóteses de nível inferior. De todas as características de método H-D, merece destaque o fato de suprimir o requisito de relação biunívoca direta entre os termos teóricos constitutivos da teoria e os observáveis ou empíricos. Nele os termos teóricos e os empíricos só adquirem significado no complexo total do sistema teórico (ou modelo). Em consequência o “teste” ou validação empírica da teoria passa a ser indireto. Submeter uma teoria a teste neste caso, não significa testar cada termo isoladamente (ou seja, reduzi-lo a termos empíricos), mas sim avaliar a significância cognitiva do complexo teórico como um todo. As instâncias de confirmação da teoria emprestam, assim, significado apenas indireto aos termos teóricos constitutivos do sistema. O teste de uma teoria representa a comparação das consequências dela deduzidas (predições) com os dados empíricos. Como o teste é da teoria como um todo e não de cada termo teórico, o método H-D do discurso científico admite a existência de termos indefinidos ou parcialmente definidos do ponto de vista observacional. (Duayer et al, 2001, p756)”.

Em suas próprias palavras:

“O método H-D, quando interpretado adequadamente, sugere apenas que o sistema teórico procura apreender e representar as relações funcionais dos fenômenos com o objetivo de descrever, se bem-sucedido, o comportamento provável dos fenômenos no futuro. O teste empírico neste caso seria o procedimento apropriado capaz de avaliar a adequação do sistema teórico aos fenômenos observáveis de interesse. Quando positivo, o teste empírico seria assim mero índice do

isomorfismo entre sistema teórico e fenómeno empírico.  
(Duayer et al, 2001, p757)<sup>21</sup>.

Os três atributos teóricos originais da teoria neoclássica estão dentro da “tradição positivista”, o individualismo metodológico, a capacidade de agregar as ações individuais e a partir dessa agregação mostrar que se obteve o melhor resultado social possível. É sobre essas bases metodológicas que esta teoria se desenvolve.

Esta abordagem metodológica, que orienta o pensamento económico neoclássico, é o que fundamenta o modelo walrasiano. Este é o mesmo modelo que inspirou Samuelson e com o qual fundamenta o seu “bem público”. Assim sendo, para colocarmos o modelo walrasiano para “funcionar”, é necessário considerar o agente empreendedor como sendo “sisifuniano”, ou seja, aquele que persegue o lucro, mas o lucro de equilíbrio é igual a zero. O “leiloeiro” é quem cumpre o papel de equalizar as utilidades ao lucro esperado em cada transação. Funcionando assim como um *deus ex machina* é que o leiloeiro realiza o equilíbrio no modelo walrasiano. No primeiro capítulo indicamos implicitamente as dificuldades que este suposto “leiloeiro” enfrenta para o devido provisionamento do “bem público”, de acordo com Samuelson e com isso entramos na discussão do segundo atributo da teoria neoclássica: a capacidade de agregar as ações individuais.

No modelo walrasiano os preços de equilíbrio são os preços relativos, ou seja, a utilidade de cada bem ou serviço, tal como percebido pelos consumidores, em relação com a lucratividade desejada ou esperada de quem oferta esses bens e serviços. Não há, no entanto, no modelo Walrasiano uma teoria da demanda. É bom lembrar que quem fez a necessária conexão entre a teoria da demanda com a teoria da utilidade foi Marshall. A hipótese da utilidade marginal do dinheiro permitiu a Marshall definir a utilidade marginal de um único bem e, assim fazendo, formular o excedente do consumidor, um

---

<sup>21</sup> Não se trata aqui de afirmar que a teoria neoclássica ainda está sob a égide do positivismo ou do neopositivismo de natureza poperiana, mas que originalmente foi assim. Para saber em que pé anda o debate sobre o status metodológico da tradição neoclássica hoje ver Dow, Possas, Lisboa e Duayer et al.

conceito importante para o desenvolvimento futuro da Economia do Bem Estar<sup>22</sup>.

O desenvolvimento do modelo walrasiano levado adiante por Arrow e Debreu não alterou fundamentalmente os resultados anteriores, mantendo válido do ponto de vista teórico o “bem público” de Samuelson. Ressaltou, na verdade, o formato específico das funções utilidade, competição perfeita em todos os mercados e ausência de retornos crescentes de escala nas funções de produção. Mostra-se assim a validade da lei de Walras em um mercado competitivo, de acordo com a qual todos os mercados estando em equilíbrio, com exceção de um, e o orçamento de todos os agentes estando balanceado este último mercado também estaria em equilíbrio.

No entanto, permanece a dicotomia da “barganha” e da “troca” efetiva. Portanto, alguns problemas ainda permanecem. Segundo Paulani:

“O primeiro [problema referente à barganha e à troca] é que nessa ‘sociedade’, os indivíduos não são propriamente indivíduos, porque sequer agem. Eles apenas esperam até que o leiloeiro encontre o vetor de preços correto e então realizam as trocas. O Segundo, é que a sociedade não é propriamente sociedade, visto que não é a partir de um verdadeiro processo de interação social que a coesão é obtida. Finalmente, e mais importante para nós, a necessidade de recorrer ao leiloeiro, quando se trata de considerar de modo efetivo o processo de constituição da sociedade, indica inequivocamente que, mesmo do ponto de vista econômico, a coesão social não surge naturalmente, por obra e graça dos espíritos individuais (Paulani, 1994, p21)”.

É importante lembrar que mostramos a preocupação de Samuelson, já no primeiro capítulo, com o comportamento oportunista ou caronista que, dado

---

<sup>22</sup> A questão do excedente do consumidor e a sua relação com a economia do bem estar pode ser apreciado em Mishan (1964).

o problema dos bens coletivos, leva a questionar a maneira tranqüila com que a dicotomia entre a “barganha” e a “troca” é tratada no modelo walrasiano. Os indivíduos ao não revelarem a sua verdadeira demanda pelo bem de uso coletivo, esperam se beneficiar extraindo uma parcela a mais deste bem, sem a devida contrapartida em seu custeio. De modo bastante diferente do esquema walrasiano, as trocas podem ser vistas como um jogo estratégico, no qual os agentes possuem um vetor inicial de bens para troca. A racionalidade aqui deixa de ser paramétrica, como no caso walrasiano, para ser estratégica, como no modelo de Edgeworth. A racionalidade paramétrica é caracterizada pela decisão que o indivíduo toma considerando que os outros indivíduos não interferem na escolha desse curso de ação intencionalmente adotado. A racionalidade estratégica leva em consideração as possibilidades da ação do outro, e as suas intenções, antes de a ação ser levada a cabo. Assim sendo, *as escolhas dos agentes não são feitas através de um mecanismo de preços*. Os agentes buscam acordos e coalizões que lhes permitam realizar as trocas de maneira mais eficiente. São essas transações que determinam as taxas de troca.

A teoria de Edgeworth dos processos de troca se refere a uma economia de trocas puras na qual não há espaço para a atividade produtiva. Dadas as curvas de preferência dos agentes, afinal é para maximizar as preferências que os agentes trocam, Zamagni chama a atenção para o fato de que é o poder de barganha dos agentes envolvidos que vai determinar o ponto de equilíbrio. Isto significa que o poder de barganha pode levar, ao final das transações, a uma alocação não eqüitativa, o que leva por sua vez à difícil questão da “distributive justice”<sup>23</sup>. Portanto:

---

<sup>23</sup> A “distributive justice” é um tema espinhoso para a tradição neoclássica. Colocada como uma questão normativa e não positiva, pôde durante muito tempo ser tratada como um tema cujas “bases” não poderiam ser firmadas. O critério paretiano de justiça distributiva, por ter sido considerado excessivamente restritivo para uma ação distributiva do governo, sofreu críticas e outros critérios foram sugeridos. O critério de Kaldor e Hicks começou esse debate desdobrando para o critério de Samuelson, chegando as formulações teóricas da Escolha Pública, como por exemplo o critério da unanimidade, e a Escolha Social.

“The rules of offer and counter-offer do not allow us to determine which allocation in the core will finally be reached. As noted above, one way of eliminating this indeterminacy is to invoke an external mechanism such as the bargaining strength of the parties (Zamagni, 1987, p522)”.

*Para restringir o poder de barganha dos agentes os preços são introduzidos no modelo, garantindo-se que o mercado seja competitivo, ou seja, que existem inúmeros agentes (tendendo ao infinito)<sup>24</sup>.*

Assim em oposição à visão walrasiana do funcionamento da economia, na qual os mercados e as relações de mercado determinam o equilíbrio do sistema por meio dos preços, a visão de Edgeworth enfatiza a concorrência como o mecanismo que leva ao equilíbrio do sistema.

O instrumento que permite a eficiência alocativa é para Edgeworth a “recontratação”, enquanto que para Walras é o “tatonnement”, ou seja, os lances de compra e venda do leiloeiro”, observado pelos compradores e vendedores. Isto posto, ainda assim, Zamagni nos chama a atenção no modelo de Edgeworth para a seguinte questão:

“(…), that if traders were effectively to exchange goods in correspondence with dominated allocations there would be no guarantee that such process would lead to the Walrasian perfectly competitive allocation (Zamagni, 1987, p525)”.

Até aqui, o desenvolvimento teórico da teoria neoclássica buscava de modo infatigável mostrar que o mecanismo de mercado dentro de determinadas condições se mostrava eficiente. As restrições que vinham sendo postas se tornaram, em larga medida, os desafios que a teoria neoclássica

---

<sup>24</sup> Garantir que o número de agentes tenda ao infinito tem o propósito de dar aos preços no modelo de Edgeworth os mesmos efeitos que teriam no modelo walrasiano. No limite, o propósito é “transformar” a racionalidade estratégica novamente em paramétrica na medida em que a eficácia estratégica do agente é anulada pela forte restrição que a infinidade de agentes trazem na hora da barganha.

teria de superar. As falhas de mercado tornaram-se um tema teórico e prático, haja vista o caso dos bens coletivos. Na próxima seção, discutiremos a economia do bem estar juntamente com as falhas de mercado e tentaremos mostrar, se possível, como estão relacionadas com os bens de uso coletivos. Discutiremos com isso o terceiro dos atributos teóricos essenciais da teoria neoclássica, vale dizer, a demonstração de como as ações individuais resultam no melhor possível.

## 2.2 A Economia do Bem Estar e as Falhas de Mercado.

A Economia do Bem Estar, a partir do trabalho pioneiro de Pigou, *The Economics of Welfare* de 1920, se preocupa com os meios pelos quais a sociedade pode aumentar o bem estar de seus cidadãos. Ou seja, a pergunta que Pigou se faz é: dado o universo de bens e serviços, os bens privados e bens coletivos, em que medida poderia aumentar nossa satisfação fazendo uso das ferramentas analíticas que a economia fornece? A razão explícita de fazer uso da teoria econômica como meio de decidir qual proposição pode aumentar ou diminuir o bem estar da comunidade, teria uma clara relação com uma concepção de “engenharia social”. A partir de então, uma série de trabalhos, inspirados em Pigou, foi desenvolvida criando o ramo específico das falhas de mercado e da economia do bem estar<sup>25</sup>.

Inicialmente, a análise teórica da Economia do Bem Estar foi estática, não havia inovações ou crescimento ou incertezas. Os gostos individuais permaneceriam inalterados. A economia funcionaria a partir das seguintes hipóteses:

---

<sup>25</sup> Pigou foi quem iniciou todo o debate a respeito das “externalidades”. Vimos já no primeiro capítulo a relação triangular externalidades, instituições, bens coletivos. Na opinião de Papandreou eis o efeito do artigo de Samuelson: “If external economies have egos, they were greatly boosted by Samuelson. For purposes of our historical account let us recount the new clothing in which external economies were dressed. ‘External effects’ or ‘externalities’ are now associated with the nature, or definition, of goods. External effects impart ‘publicness’ to goods. The pure public good is a polar case of external effects. The ‘ideal’ decentralized of the competitive market is seriously impaired by public goods. Externality is intrinsic to government activity. (Papandreou; 1998; 28)”.

1) Os indivíduos consomem parte dos bens e ofertam parte dos fatores de produção.

2) Todos os bens e fatores são divisíveis para garantir o conceito de ajuste marginal.

3) Cada classe de bens e fatores é um grupo homogêneo sendo substitutos perfeitos.

4) Todas as funções relevantes são diferenciáveis e suas curvaturas possuem soluções tangenciais.

O empreendimento teórico está em formular proposições com as quais seria possível hierarquizar em escala situações econômicas que estariam abertas para a sociedade. Desse modo, a sociedade pode escolher a melhor<sup>26</sup> opção.

A comunidade teria uma curva de possibilidade de produção e uma curva de indiferença de consumo que quando maximizada, de acordo com as regras expostas acima, produziria o ótimo social. Para Pigou, contudo, essas condições dadas não são suficientes, esta não seria uma abordagem adequada. Segundo Mishan:

“(...) preferring a more general approach, and (Pigou) adopts a dual criterion for the detection of improvements in social welfare: an increase in the supply of factors, and a transfer of wealth from rich to poor. (1969, p19)”.

Para Pigou, portanto, era preciso distinguir o crescimento da renda em geral sem consideração quanto a sua distribuição e o crescimento da renda tendo em vista a questão do hiato entre ricos e pobres. Por trás disso, esta o fato de o valor marginal da cesta privada de produtos poder divergir da cesta social de produtos.

---

<sup>26</sup> Escolher a melhor considerando as instituições e a organização social dadas.

Enquanto na cesta privada o valor se dá pelo produto marginal físico do fator de produção vezes o preço do mercado do produto, na cesta social o valor se dá pelo total de produtos e serviços advindos do aumento do emprego de um fator adicional a cada produto e serviço multiplicado pelo preço de mercado relevante. É justamente disso que trata Arrow em seu *Social Choice and Individual Values* (1951)<sup>27</sup>. De fato, segundo Mishan, a interpretação de Bérghson da maximização da função de bem estar sob restrição da função de produção relaciona-se as seguintes questões decorrentes da condição de maximização de primeira ordem:

1) O bem estar social marginal “por dólar” pode ser o mesmo para todo indivíduo.

2) O “não bem estar” social marginal “por dólar” de cada tipo de trabalho é igual para todos os indivíduos.

3) O valor da produtividade marginal de cada tipo de trabalho é igual ao salário de cada tipo de trabalho.

4) O incremento no valor derivado da mudança de uma unidade marginal de um fator não trabalho de um bem X para um bem Y é igual aos custos envolvidos nessa mudança.

Esta interpretação assinala as considerações sobre o produto ideal e sobre a distribuição de riqueza. As duas considerações finais concernem ao produto ideal enquanto que as duas iniciais, dizem respeito à distribuição de riqueza.

As condições para que o produto ideal fosse atingido foram, segundo Mishan, posto da seguinte forma:

---

<sup>27</sup> A questão fundamental de Arrow estava nas implicações que “(...) gave the concept a different interpretation: he took it to also mean a rule or method for aggregating individual social welfare functions in order to arrive at a master-ordering. (Nath; 1973; 27).” A idéia seria estabelecer uma regra da maioria. No entanto, as condições impostas para essa regra teriam outras regras. O ordenamento individual das preferências, quando agregados, devem seguir os seguintes axiomas: primeiro, entre dois estados sociais há preferências ordenadas ou indiferença. Segundo, as preferências sociais *devem* ser transitivas ou consistentes.

“The Cambridge of ideal output, or ideal allocation of factors, a position from which no reshuffling of factors can add to the social value of the total product, expresses essentially the same idea as a summit or Paretian optimum position. However, its attainment is contingent upon the fulfillment of single rule, which we shall designate allocative rule, requiring that the value, at the margin, of any class of factors be the same in all occupations in which it is used. (Mishan, 1969, p23)”.

Nestas circunstâncias todos os bens são produzidos. Trata-se de uma economia de bens exclusivamente privados. Fazendo a hipótese simplificadora de que a oferta é inelástica, a regra alocativa é dividida em três condições de otimização:

1) A troca ótima: taxas de substituições iguais para todos os produtos e serviços.

2) A produção ótima: taxas de substituição iguais para todos os fatores de produção e serviços.

3) Top-level Optimum: a taxa de substituição subjetiva dos indivíduos deve ser igual a taxa de transformação para todos os pares de bens na economia.

Formalmente teríamos o seguinte:

$$p_x \frac{\partial X}{\partial A} = p_y \frac{\partial Y}{\partial A} \quad (a)$$

$$p_x \frac{\partial X}{\partial B} = p_y \frac{\partial Y}{\partial B} \quad (b)$$

Onde X e Y são produtos, A e B são unidades de fatores e  $p_x$  é o preço de X e  $p_y$  é o preço de Y. Portanto,  $\frac{\partial X}{\partial A}$  é o produto marginal físico do fator A na produção de X; e assim por diante de modo que para a troca ótima cada conjunto de preços de produtos estará em face a cada indivíduo. A produção ótima é obtida da divisão de (a) com (b).

A otimização "top-level" é um pouco mais complicada:

Dividindo (a) por  $p_y$  e  $\frac{\partial X}{\partial A}$  e (b) por  $p_y$  e  $\frac{\partial X}{\partial B}$ , obtemos o seguinte,

$$\frac{p_x}{p_y} = \left[ \frac{\frac{\partial Y}{\partial A}}{\frac{\partial X}{\partial A}} = \frac{\frac{\partial Y}{\partial B}}{\frac{\partial X}{\partial B}} = \dots \right] = \frac{\partial Y}{\partial X}$$

Temos então que  $p_x/p_y$  está para cada indivíduo, de modo que  $\frac{\partial Y}{\partial X}$  é igual a taxa de transformação  $\frac{\partial Y}{\partial X}$  entre os produtos para cada fator na margem.

O preço de um produto ou serviço é igual ao seu custo marginal. Esta é uma ponto central recorrente ao longo das argumentações de extração neoclássica. Sem a hipótese da inelasticidade teríamos que considerar a taxa de transformação entre fatores e produtos como iguais à taxa subjetiva de substituição entre os fatores e produtos para todo indivíduo (Mishan, 1969, p26). Os preços passariam a ser definidos da seguinte forma:

"In the equilibrium configuration the price of a good (or service) in terms of price of another good (or service) is equal simultaneously to the marginal rate of substitution, with respect to all consumers, and the marginal rate of product transformation. Price is therefore defined as common value of a ratio of psychological equivalence and a ratio of technological equivalence (Zamgni, 1987, p534)".

As supostas vias de intervenção do Estado, têm de se fundamentar no fato do preço de qualquer bem ou serviço deveria equivaler ao seu custo marginal, como exposto acima. Mas porque então a intervenção seria necessária:

“When an imperfection occurs (it is generally regarded as an isolated occurrence in an otherwise perfect world) the government becomes a *deus ex machina* which restores the system to a state of bliss. It is an aloof, neutral, impartial arbitrator that descends on the scene, enacts an excise tax or gives a subsidy, the only purpose of which is to restore Pareto optimality. (Hunt; 1977; 243)”.

Os “efeitos externos” seriam uma consequência do desvio do custo marginal não se igualar ao preço. Isto significa que a alocação de bens e serviços restrita ao mecanismo de mercado pode levar a resultados que não são ótimos como o projeto teórico originalmente esperava alcançar. Este desvio é o início de todo o debate a respeito das *externalidades*<sup>28</sup> cujo conceito pode ser assim definido, repetindo a definição dada no capítulo um:

“(...) when the utility function of an individual (or the cost of production function of a firm) depends not only on the variables under his control but also on some variable under the control of someone else where the dependence is not effected through market transaction (Heller & Starrett; *apoud* Ng, 1979, p167)”

Assim, considerada a existência de externalidades o Estado poderia agir como se “fosse” o mercado precificando os bens coletivos, não estritamente privados a partir da regra de igualação ao custo marginal. A questão, contudo, encontrou críticos da precificação pelo custo marginal teve como, por exemplo,

---

<sup>28</sup> Uma parte significativa desse debate pode ser apreciado em Stigler e Boulding (1960). Para uma visão histórica desse debate e suas implicações na teoria neoclássica moderna ver Papandreou (1998).

Ronald Coase. Em artigo, de 1963, Coase procura argumentar que a precificação correta para os serviços de utilidade pública seria do tipo "Multi-part Pricing", ou seja, o serviço de utilidade pública seria dividido e para cada uma de suas partes seria cobrado um preço. Por exemplo, os serviços de ônibus urbanos poderiam ser cobrados por meio de uma tarifa fixa quando circulando no centro e à medida que percorresse caminhos para bairros mais distantes um valor adicional a essa tarifa fixa seria cobrado. Coase explica da seguinte forma o sucesso da abordagem do custo marginal:

"I believe it is the result of economics using an approach which I have termed 'black board economics' (...) all information need is available and the teacher plays all the parts (Coase, 1990, p19)".

O que de fato acontece, segundo Coase:

"(...) there is no single entity within the government which regulates economic activities in detail, carefully adjusting what is done in one place to accord with what is done elsewhere (Coase, 1990, p19)".

Coerente com sua concepção do problema, Coase propõe o seguinte para escapar a situação produzida pela abordagem predominante:

"For this we need to consider the way in which the economic system would work with alternative institutional structures. And this requires a different approach from that used by most modern economists. (Coase, 1990, p20)".

De fato, essa foi a primeira intervenção de um dos "fundadores" da NEI cuja crítica teórica se dirigia diretamente ao tema central desta dissertação: os

bens não estritamente privados ou bens coletivos seguindo a taxonomia que estruturamos no capítulo um.

O desenvolvimento da “economia do quadro negro” conduziu a teoria do Bem Estar, de acordo com a teoria do equilíbrio geral, a incorporar o critério paretiano, segundo o qual uma sociedade atingiu o seu ótimo distributivo quando não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, evitando as comparações interpessoais de bem estar ou “utilidade”. A partir destes fundamentos dois teoremas foram construídos. O primeiro teorema fundamental do bem estar afirma que nenhuma alocação socialmente possível é dominante. O segundo teorema fundamental afirma que é sempre possível, sob certas condições, distribuir recursos entre os indivíduos de tal forma que o equilíbrio alocativo walrasiano coincida com a alocação dada. Todas essas afirmações dependem da ausência de externalidades e que os preços se igualem ao seu custo marginal.

No entanto, como pudemos perceber, apesar dos dois teoremas fundamentais, talvez até por causa deles, o equilíbrio geral permanece com uma variável fundamental sendo determinada exogenamente ao modelo, a distribuição dos fatores:

“(…) the general equilibrium model is therefore unable to determine a unique distribution of the ownership of factors between the two individuals [dois indivíduos quaisquer - PBAB] and therefore the distribution of income between them. Thus it follows that the general equilibrium model can only be completed if one of the unknowns is fixed exogenously [ou seja, a distribuição dos fatores – PBAB] (Zamagni, 1987, p536)”.

A implicação imediata desse resultado é que, se não há problemas de eficiência alocativa, questões como, por exemplo, a de justiça distributiva e a dos direitos de propriedade saltam aos olhos. Estamos admitindo, é claro, que as condições de otimização se sustentam e que as funções são bem comportadas como discutido anteriormente. Desenvolvimentos teóricos como o

da Escolha Pública ou da Escolha Social tornaram-se não só bem vindos como também fundamentais.

Os primeiros esforços para tentar superar a rigidez restritiva do critério paretiano trouxeram o debate em torno dos critérios de “compensação”. Kaldor sugeriu que uma política distributiva poderia ser implementada caso no futuro os indivíduos ou grupos que agora estariam sendo prejudicados pudessem ser ressarcidos. Hicks argumenta de modo semelhante, porém invertido. Para ele, uma política é desejável se, em uma situação pré-implementação desta política for impossível fazer com que todos os indivíduos estejam melhores podendo melhorar apenas e tão somente com a implementação da referida política.

O caráter contraditório desses critérios foi apontado por Scitovsky na medida em que o ressarcimento, sendo pago ou não, pode ser igualmente desejável ou não à implementação dessa política de caráter redistributivista. Samuelson procurou desfazer a contradição, mas, assim fazendo, construiu um critério mais restritivo que o Paretiano. Ele impôs que qualquer medida redistributivista teria que estar de acordo simultaneamente com o critério de Kaldor e Hicks<sup>29</sup>. As relações se dão, segundo esses autores que estudam as condições de otimização e a função do Estado nesse processo, de modo diferente do que acredita Coase, pois como já de adiantou, ele é crítico do “economia do quadro negro”.

“The crucial role of optimum condition analysis in welfare economics is easily seen when it is remembered that the achievement of Pareto optimum is the ultimate aim of hypothetical and actual compensationists (compensacionistas) alike. Optimum conditions analysis is therefore to be regarded as an attempt to transform this basic welfare goal a set of detailed operational requirement. (Head, 1974, p16)”.

Para esclarecer esta questão referente ao papel e importância da otimização e os critérios de distribuição, podemos analisar o investimento a

---

<sup>29</sup> Uma visualização gráfica desses critérios pode ser encontrada em Head (1974).

partir dos interesses particular e social. A preocupação dos autores em atingir o ótimo social implica analisar se determinados investimentos que não atraem a iniciativa privada são por outro lado importantes do ponto de vista social.

		Ponto de vista social	
		positivo	negativo
Ponto de vista privado	positivo	I	II
	negativo	III	IV

A matriz acima, proposta por Contador (2000; p22), possibilita entender as alternativas abertas para a otimização das inversões privadas e sociais. Na célula I os interesses sociais e privados estariam de acordo quanto a viabilidade, necessidade e o bem estar gerado por este investimento. Na célula II, do ponto de vista privado o investimento nesse setor parece ser atraente, no entanto, do ponto de vista social existiriam restrições ao desenvolvimento desta atividade. Na célula III, o investimento parece ser atraente do ponto de vista social, porém, desinteressante para a iniciativa privada. Já na célula IV, o ponto de vista social e privado estão de acordo quanto a não necessidade e interesse nesses tipos de investimentos. O interesse social de atingir o produto social ótimo, de acordo com a função social de bem estar, exige do Estado agora não só que corrija os desvios entre o custo marginal e o preço, das distorções provocadas por externalidades, como também que seja capaz de levar adiante projetos de interesse coletivo, a despeito do desinteresse privado, e criar restrições a projetos que são do interesse privado, mas que não interessariam a coletividade.

Técnicas para avaliar o custo–benefício dos vários investimentos foram criadas no intuito de melhor mensurar os seus efeitos e conseqüências de modo que as escolhas sejam as mais adequadas. As escolhas adequadas seriam aquelas que aumentariam o bem estar social de acordo com alguns critérios.

Os critérios que as ferramentas analíticas desenvolvidas pela economia do bem estar para relacionar Estado, sociedade e indivíduos são: satisfação psicológica que o indivíduo obtém fazendo o que escolheu, “welfarism”, nas conseqüências de tais escolhas e ações, “consequentialism”, e relacionado ao

problema da agregação de tais escolhas e ações, “sum-ranking”. É interessante perceber que estes três critérios estão de acordo com o que denominamos de projeto teórico neoclássico: “welfarism” está associado ao individualismo metodológico, “sum-ranking” implica agregar ações individuais, e finalmente “consequentialism” seria a forma de se atingir o melhor resultado social. Portanto, é justo afirmar que apesar das descobertas das falhas de mercado, caracterizadas como externalidades, a teoria do bem estar ainda se sustenta e oferece subsídios teóricos para análises como de custo benefício, por exemplo.

Vamos retomar o conceito de “bem público” e identificá-lo como bens de consumo coletivo, dadas as considerações levantadas no primeiro capítulo. O alto custo de excludibilidade e as características de não rivalidade (jointness) são os fatores de manutenção e permanência do bem coletivo. Isto significa que inovações técnicas podem tornar um bem coletivo em um bem privado. Como exemplo podemos retomar os sinais de televisão. A televisão aberta emite os seus sinais livremente ao alcance de qualquer um com uma televisão funcionando com uma antena apontada na direção certa. Este bem é um “bem público”, no caso um “bem público” puro, não exclusivo e não rival. Quando se cria uma tecnologia nova, como a televisão a cabo, as relações econômicas se alteram. Agora só recebem o sinal aqueles que pagam a mensalidade. Como o custo de somar mais um a rede já não implica grandes custos, temos então um bem de consumo coletivo. Se é fato que a TV a cabo não é um bem “público puro”, também é verdade que não se trata de um bem privado cujas características permitam o funcionamento dos mecanismos usuais do mercado. A excludibilidade técnica é absoluta, mas restrita as conquistas técnicas do período, por um lado, e as decisões do Estado em arbitrar quando um investimento é do interesse social ou privado. A necessidade de arbitrar está assim resumida por Zamagni que distingue a excludibilidade técnica (solucionável) da excludibilidade econômica:

“Economic non-excludability results not from technical difficulties but from the high costs of excluding individuals from

consuming the service. For example, access to a natural park is technically governable: it is sufficient to hire an adequate number of guards. However, the number of guards required may be so high as to discourage anyone to profit from managing the park. Clearly, economic non-excludability is a relative concept in the sense it can be of varying degree. This contrasts with the concept of technical non-excludability, which is absolute: it either exists or it does not (Zamagni, 1987, p541)".

Em outras palavras, a possibilidade de excluir os indivíduos que não pagam a assinatura da TV a cabo seria um argumento a favor dos tradicionais mecanismos de mercado na determinação de preços e eficiência alocativa. Esses pontos foram colocados no capítulo anterior. A título de recordação, Samuelson, em seu *Aspects of Public Expenditure Theory*, 1958, fala a respeito do que são os "bens públicos" e quais seriam suas características. Assim ele argumenta em relação a TV por assinatura:

"Such an argument would be wrong. Being able to limit a public good's consumption does not make it a true-blue private good. For what after all are the true marginal costs of having one extra family tune in on the program? They are literally zero. Why then prevent any family which would receive positive pleasure from tuning in on the program from doing so?([1958] 1974; 98)

Considerando os argumentos de Samuelson, Davis e Whinston elaboram contra-pontos para demonstrar que a distinção entre "bens públicos" e privados obedece na verdade aos problemas de arranjos institucionais. Não que eles tivessem sido os primeiros dentro da teoria neoclássica a indicar essa direção, mas são eles que dialogam explicitamente nesses termos. É o que veremos a seguir.

## 2.3 Os Bens Coletivos. Um problema institucional?

As questões relativas as Instituições dentro do escopo da teoria neoclássica já se encontravam em artigos clássicos como de Francis Bator, *The Anatomy of Market Failure*, de 1958<sup>30</sup>. Neste artigo Bator procura fazer uma síntese da discussão a respeito das externalidades.

Na sua avaliação as condições que interferem na eficiência do mercado seriam quatro falhas. A primeira seria a falha de existência. Nos termos de Bator, as condições de otimização para chegar ao Pareto eficiente dependem da igualdade nas taxas marginais de substituição. Sem essa igualdade bens e serviços não podem ter seus preços estabelecidos adequadamente pelo mercado. Esta é a falha de existência.

Outra falha é a falha de incentivo ou sinal. Estas falhas são um produto da “externalidade técnica”. Quando nós temos rendimentos crescentes de escala e indivisibilidade, teremos “dificuldade” para encontrar o ponto ótimo da fronteira de possibilidade de produção com o mapa de indiferença social. Produtores que buscam maximizar lucros tendem a tirar proveito dos rendimentos crescentes e assim fazendo fogem dos sinais “usuais” de mercado.

---

<sup>30</sup> É interessante ressaltar esse aspecto na medida em que autores importantes afirmam categoricamente que pensar as instituições, na teoria neoclássica, era algo “proibido”: “Nevertheless, for a period from the late 1940s through to about 1970, institutions became almost a prohibited subject within the mainstream economics – banished to ill – regarded discipline of sociology (Rutherford, 2001, p186).” Essa posição se sustenta na medida em que autores como Furubotn e Richer, autores importantes da Nova Economia Institucional, assim argumentam: “The existence of political, legal, monetary and other systems was certainly recognized; but, either these systems were regarded as neutral in their effects on economic events and ignored or they were taken as given and then specified in so perfunctory a way as to suggest that institutional influence was not of much importance (Furubotn e Richer apud Rutherford, 2001, p186).” Apesar de estarmos em desacordo com essas afirmações, o escopo da dissertação não é discutir se a teoria neoclássica merece tais acusações. No entanto, em alguma medida, gostaríamos de mostrar que não é bem assim. Os bens coletivos são, não por acaso, uma excelente porta de entrada para essa discussão.

A outra falha em consequência da “externalidade técnica” é a falha de estrutura. No caso, os rendimentos crescentes, com suas falhas de incentivo, poderiam levar ao monopólio. O mercado que possuiria o auto policiamento na formação dos preços, teria assim uma falha de estrutura.

A última seria a falha de “enforcement”. É nessa categoria de falha que Bator relaciona a explicação usual das externalidades, pelo menos até então, como sendo o “divórcio entre a escassez e a propriedade efetiva”. É nesse âmbito que direitos de propriedade são relevantes para a “correta” remuneração dos fatores de produção que não conseguem se apropriar da devida parcela na produtividade total.

Todas essas considerações terminam com uma discussão a respeito da eficiência, dos mercados e da escolha de instituições. Bator argumenta nos seguintes termos:

“More important, at this level of discourse – though perhaps it hardly need be said – is that statical market efficiency is neither sufficient nor necessary for market institutions to be the “preferred” mode of social organization. Quite apart from institutional considerations, Pareto efficiency as such may not be necessary for bliss. If, e.g., people are sensitive not only to their own jobs but to other people’s as well, or more generally, if such things as relative status, power and the like, matter, the injunction to maximize output, to hug the production-possibility frontier, can hardly be assumed “neutral”, and points on the utility frontier may associate with points inside the production frontier. Furthermore, there is nothing preordained about welfare function which are sensitive only to individual consumer’s preferences. As a matter of fact, few people would take such preferences seriously enough to argue against their own mistakes (though no external effects be involved) (Bator, [1958] 1992, p64).”

Para todos os efeitos, do ponto de vista de Bator, os bens coletivos são um problema de falhas de existência, dentro do paradigma Pareto eficiente. No entanto, a sua conclusão a respeito da relevância das instituições na formação das preferências dos consumidores, e conseqüentemente a preferência do consumo dos bens coletivos, são, para ele, uma questão institucional que vai além dos parâmetros estabelecidos pelo paradigma paretiano.

O desafio dos bens coletivos foi interpretado por Davis e Whinston no seu artigo clássico, *On the Distinction Between Public and Private Goods*, 1967, como sendo a procura pelo arranjo institucional adequado para a provisão adequada dos bens e serviços. A consideração central para estes autores é a seguinte:

“Behaviorally, the problem appears to be much more complicated and rich than is indicated by the simple mathematics. At issue is the fact that paying the price does not give one control of the good. Instead, the act of paying the price is somehow separated from the act of consumption (Davis e Whinston, [1969] 1974, p106).”

Para eles as falhas de mercado podem ser um produto de arranjos institucionais inadequados. As condições necessárias para que o mercado funcione seriam, em primeiro lugar, algum tipo de propriedade e direitos de propriedade. A definição de direitos de propriedade afeta a maneira como as trocas são feitas e como o mercado funciona. O segundo ponto está diretamente relacionado ao primeiro, as questões relativas aos direitos de propriedade especificam o “controle” sobre bens e serviços. O controle é o que dá acesso ao consumo desse bem e serviço. O terceiro ponto, dados os dois acima, diz respeito a possibilidade de exclusão.

Para esses autores o peso dado por Samuelson na caracterização do bem coletivo recai principalmente na natureza tecnológica do bem:

“The point here is that technological considerations can determine partially which institutional arrangements are feasible. The feasibility of various institutional arrangements certainly has an influence in the determination of which particular one is to be selected as the most appropriate. Since technology changes over time, one can expect that institutions should be modified accordingly.(Davis e Whinston, [1969] 1974, p111)”.<sup>31</sup>

Nessa questão os autores estão de acordo. A divergência entre Davis e Whinston em relação a Samuelson fica patente quando este ressalta a importância da abordagem walrasiana e do critério paretiano de otimização. Assim eles argumentam:

“The consequence of a lack of feasible institutional arrangements for satisfying both necessary and sufficient conditions for Pareto optimality in systems which include public goods is the realization that institutional choice involves the comparison of alternative arrangements which are necessarily nonoptimal in the sense of Pareto. The problem is not to choose from the Pareto optimum positions that one considered ethically desirable. Rather, the problem is to choose from a feasible set of institutional arrangements that particular one

---

<sup>31</sup> O bem coletivo depende da tecnologia que o “sustenta”. A tecnologia se desenvolve e os arranjos institucionais deveriam modificar-se de acordo com essa evolução (ex. os sinais de TV inicialmente um bem público passaram com a TV a cabo a ser um bem pedagiado). A caracterização de um bem qualquer como coletivo está em parte ao menos a questões tecnológicas. Supondo que as instituições devem se modificar para o melhor funcionamento do mercado, o destino dos bens coletivos seria então tornarem-se bens privados? Poderiam os bens privados, a partir do desenvolvimento tecnológico, tornarem-se bens coletivos? Seriam os bens imbuídos de um “vir a ser” e, portanto, possuidores de um sentido ontológico? Estas questões remetem para além dessa dissertação, mas, são muito pertinentes e precisam ser respondidas.

which gives the most suitable or “best” allocation of the good under consideration.(Davis e Whinston, [1969] 1974, p111).”

Assim, postular o critério de otimização paretiana, para a adequada provisão dos bens de consumo coletivos, parece não ser adequado porque sempre que eles estiverem presentes as condições de atendê-lo não estarão. O problema, portanto, é outro:

“One must consider the actual operating characteristics of all alternative arrangements. The problem of institutional choice often involves the comparison of alternative problems of second-best, which characterize the available possibilities.  
.(Davis e Whinston, [1969] 1974, p112).”

Os autores, a partir dessas considerações, montam um modelo e tentam mostrar que os bens coletivos poderiam ser providos, dadas as suas características tecnológicas, não necessariamente pelo Estado. E completam, argumentando que muito precisa ser investigado a respeito das escolhas institucionais antes de se afirmar que determinado bem deve ser provido por este ou aquele arranjo institucional.

Chegamos, finalmente, à questão que nos acompanhou ao longo de todo o capítulo: pode a Nova Economia Institucional (NEI) dar respostas mais adequadas ao problema dos bens coletivos? No próximo capítulo tentaremos responder a essa pergunta. Por hora, esperamos ter mostrado como a abordagem usual da teoria neoclássica, com suas questões metodológicas subjacentes, encontrou um importante obstáculo e, no esforço de superá-lo, passou a enfrentar o problema das instituições. Se ainda não falamos da NEI com todas as letras é porque estamos deixando para tratar disso no próximo capítulo.

### 3. Os Bens Coletivos na Nova Economia Institucional.

Começo a ver no escuro  
um novo tom  
de escuro.

Começo a ver o visto  
e me incluo  
no muro.  
(Carlos Drummond de Andrade)

A Nova Economia Institucional é, por assim dizer, um paradigma ainda em construção. Vários autores têm reivindicado seu lugar em meio a uma diversidade de abordagens e concepções que tornaria difícil a tarefa de elaborar as relações teóricas dos bens coletivos com a NEI. Portanto, para que isto se torne possível, estamos aceitando o critério de Papandreou que usou o conceito de “custos de transação” para delimitar a sua análise institucional das questões referentes às externalidades.<sup>32</sup> A forma como dividiu os tipos de externalidades - fenomenológico, equilíbrio geral, convexidade e direito - também será usada por nós para que possamos desenvolver uma análise das implicações, dos avanços e recuos que o uso do conceito dos “custos de transação” trouxe para o caso dos bens coletivos.

Assim sendo, em um primeiro momento, vamos definir o que são os “custos de transação”, como foi colocado pela primeira vez, e em que medida está relacionado com os argumentos do capítulo anterior, para, então, a partir das abordagens definidas por Papandreou, avaliar se a NEI constitui um avanço na abordagem dos bens coletivos.

---

<sup>32</sup>É importante deixar claro que Papandreou faz uso desse critério considerando como sendo o único critério válido dentro do escopo metodológico usual do mainstream. Não se considerou, por exemplo, as análises de John Commons que foi o primeiro a de fato afirmar que o objeto de estudo da economia é a “transação econômica” e não “a troca” como usualmente se faz. O “custo de transação” do ponto de vista de Commons seria na verdade uma espécie de “custo de troca”. Ver Hodgson, Samuels e Tool 1994.

### **3.1 Custos de Transação: instituições, mercado e organizações.**

O conceito de “custos de transação” foi elaborado por Ronald Coase no intuito de investigar, teoricamente, porque os indivíduos escolhem organizar-se em Firms substituindo o mecanismo alocativo do mercado. As considerações são desenvolvidas da seguinte maneira:

“We may sum up this section of the argument by saying that the operation of a market costs something and that, by forming an organization and allowing some authority (an “entrepreneur”) to direct the resources, certain marketing costs are saved. The entrepreneur has to carry out his function at less cost, taking into account the fact that the market transactions which he supersedes, because it is always possible to revert to the open market if he fails to do this. (Coase; 1990; p40).”

Em outras palavras, a idéia é que o mecanismo de preços no mundo real não funciona como a máquina bem calibrada que a teoria, pelo menos até aquele momento<sup>33</sup>, fazia crer. Esses contratemplos ou barreiras ao bom funcionamento do mercado são denominados de “custos”, por exemplo, determinados pela incerteza ou inexistência de todas as informações relevantes. São custos que tornam a transação econômica mais difícil favorecendo a organização dos indivíduos em outros moldes, no caso, em firms, cujo mecanismo alocativo é a autoridade de alguma espécie. Caso essa autoridade falhe, sempre há o recurso de deixar o mercado voltar a funcionar, mesmo que com custos maiores.

Com este conceito em mãos, Coase questiona os resultados usuais da Economia do Bem Estar colocando em dúvida se o Estado teria realmente condições de corrigir “falhas de mercado”. No seu artigo “The Problem of Social Cost” de 1960, Coase desenvolve sua crítica teórica a partir de dois pontos fundamentais. As críticas se dirigiam à posição adotada pelos economistas

---

<sup>33</sup> O artigo “A Natureza da Firma” foi publicado originalmente em 1937.

quando consideravam que o custo privado divergia do custo social e como consequência o Estado deveria cobrar uma taxa ou imposto para corrigir essa divergência. A primeira consideração teórica argumenta o seguinte: se *não há* custos de transação, a intervenção governamental deve se limitar a estabelecer os direitos das atividades em questão, na medida em que independentemente da alocação de direitos a alocação de recursos será Pareto - eficiente. O que significa que não seria adequado taxar unilateralmente aqueles que provocam externalidades negativas, já que tal providência retiraria a economia de uma alocação Pareto ótimo.

A segunda consideração teórica argumenta que se *há* custos de transação, as partes envolvidas estão impedidas de realizar as trocas de modo satisfatório. Nesse caso, o máximo que se consegue é selecionar um arranjo social que seja capaz de maximizar o produto social total. A maximização do produto social depende dos direitos dos agentes envolvidos na transação e dos meios com os quais esses direitos são exercidos ("*enforcement*"). O produto social total depende, portanto, de um conjunto de medidas, como, por exemplo, agentes de segurança e órgãos fiscalizadores, que podem, de acordo com Coase, ser tanto ou mais custosos quanto que deixar a situação como está. Estamos considerando tanto para o primeiro quanto para o segundo argumento a possibilidade dos agentes envolvidos poderem negociar os efeitos da externalidade como se existisse um mercado de compra e venda de títulos de permissão para gerar a externalidade em foco.

A questão para Coase é então o custo relativo entre usar o mercado, porque o uso do mecanismo de mercado tem um custo, e o custo organizacional para a produção do bem ou serviço em questão.

Williansom explicita essa questão argumentando que a organização tem como objetivo a minimização dos custos de transação. A decisão entre o mercado e a organização como instituição alocativa de recursos é o resultado da comparação entre os custos minimizados de cada uma, sendo esta ou aquela escolhida em função do menor custo.

Mas como diferenciar as organizações do mercado? O que são as instituições? Essas questões são recorrentes na literatura da Nova Economia

Institucional sendo que autores diferentes dão definições diferentes. Para evitarmos ambigüidades, vamos tecer alguns comentários e formular as nossas definições de acordo com Menard (1995).

Uma instituição é o produto de um “ambiente estruturante”. Este ambiente pode ser um conjunto de regras abstratas que descrevem os mecanismos a que os indivíduos ou agentes estariam sujeitos, sendo que os instrumentos de punição e recompensa são do domínio de todos. As estratégias que indivíduos ou agentes tomam podem ser previstas justamente porque os mecanismos induzem a uma regularidade no comportamento geral. Os agentes, portanto, agem racionalmente e estariam de acordo com as regras.

As instituições também podem ser pensadas, de modo um pouco invertido, como sendo padrões de comportamento que foram se consolidando ao longo do tempo, criando o consenso de quais comportamentos seriam um produto do “bom senso”, e, portanto, aceitos e aprovados, e quais seriam reprovados. Esta segunda abordagem destacada por Menard tem a vantagem de posicionar os “custos de transação” de modo mais claro. Isto por que as informações não são de pleno conhecimento dos agentes e indivíduos, o que significa que elas teriam um custo.

De qualquer forma, tanto a primeira quanto a segunda abordagem apontam para três aspectos em comum. O primeiro diz respeito aos mecanismos nos quais a ação humana está baseada, ou seja, o “surgimento” da instituição. O segundo está relacionado aos processos de reforço e punição (enforcement). O terceiro ponto refere-se ao fato de que, as restrições são de natureza universal, e se aplicam a todas as pessoas ou agentes de uma dada categoria por um longo período de tempo.

Ou seja, as instituições são vistas como formas específicas e estáveis por um longo período de tempo cujo funcionamento constrange a ação dos agentes. Em outras palavras as instituições têm uma dimensão histórica. Em segundo lugar, a instituição transcende indivíduos ou organizações, pois as regras são impessoais e abstratas. Em terceiro lugar, as instituições são

normativas no sentido de estabelecer as distinções entre o que é aceitável e o que não é.

Em resumo:

*"An institution is manifested in a long-standing historically determined set of stable, abstract and impersonal rules, crystallized in traditions, customs, or laws, so as to implement and enforce patterns of behavior governing the relationships between separate social constituencies (Menard; 1995; 167)".*

A definição de mercado, por sua vez, é igualmente difícil. No capítulo dois definimos o mercado como sendo *o espaço onde as trocas se fazem*. Ou então o ambiente estruturado onde as trocas se efetuam. A questão central desse tipo de definição é que torna ambígua as relações de trabalho e o *processo* de trabalho resultante dessas relações. As relações de trabalho são vistas como um mercado, um espaço onde os contratos de trabalho são efetuados e, portanto, a organização que estrutura o *processo* de trabalho seria tão somente um mercado específico deste. Assim nesse tipo de visão, as relações de trabalho são vistas como "relações de troca"<sup>34</sup>

Para evitar essas ambigüidades temos que levar em conta três considerações importantes: em primeiro lugar o mercado tem como pré-requisito um ambiente institucional que lhe dá condições específicas como, por exemplo, leis e regulação, para garantir as trocas nos direitos de propriedade; em segundo lugar os mecanismos de controle se concentram em escolhas por meio da competição através de preços; em terceiro lugar as transações entre os agentes são feitas com uma certa regularidade entre agentes diferentes de modo intercambiável no sentido de que são substitutos. Esse aspecto das trocas ocorrerem entre indivíduos de modo que possam ser substituídos implica reversibilidade de posições entre os agentes.

De modo sintético:

---

<sup>34</sup> Essa abordagem foi desenvolvida por Alchian & Demsetz (1972) e levada ao extremo por Cheung, S. N. S. (1983). Para um visão crítica dessa abordagem ver Palermo, G (2000).

“A *market* is a specific institutional arrangement consisting of rules and conventions that make possible a large number of voluntary transfers of property rights on a regular basis, these reversible transfers being implemented and enforced through a specific mechanism of regulation, the competitive price system (Menard; 1995; 170)”.

Já organizações são arranjos institucionais que seriam diferentes do Mercado a começar pelo fato de construírem “hierarquias”. A inexistência de reversibilidade a dificuldade em substituir empregados, seja por conta das tarefas a serem executadas seja por força de dispositivos legais, seja ainda pelas dificuldades inerentes ao processo de trabalho enquanto tal, impõem as empresas a necessidade dessa estruturação hierárquica. São também esses custos de transação que obrigam a definição de regras específicas para cada processo de trabalho, as quais devem ser seguidas por todos os membros dessas hierarquias<sup>35</sup>.

Isto posto, as características fundamentais das organizações podem ser assim definidas: as organizações são arranjos institucionais que diferem dos mercados, na medida em que são capazes de discriminar regras para coordenar determinados *assets*; as organizações são formadas por meio de acordos cuja adesão voluntária é crucial; as organizações são, portanto, sistemas conscientes de coordenação. O comando exclusivamente não basta para atingir os objetivos específicos da organização. É necessário também que haja cooperação por parte dos seus membros, de modo que as regras e rotinas sejam apropriadamente seguidas, respondendo aos estímulos e incentivos propostos.

Uma organização pode, então, ser assim definida:

---

<sup>35</sup> Esperamos ter deixado claro que não concordamos com a visão de Aschian e seus seguidores, ou seja, com a abordagem do “mercado de trabalho dentro da firma”.

“An *organization* is an institutional arrangement designed to make possible the conscious and deliberate coordination of activities within identifiable boundaries, in which members associated on a regular basis through a set of implicit and explicit agreements, commit themselves to collective actions for the purpose of creating and allocating resources and capabilities by a combination of command and cooperation (Menard; 1995; 172)”.

Uma organização não é um amontoado de indivíduos. A combinação específica de *assets* confere-lhes uma estrutura identificável, do mesmo modo que as diferentes combinações conferem às organizações capacidade de produzir e armazenar conhecimento.

Essas definições – instituições, organizações, mercado - são importantes porque normalmente os economistas usam os termos de modo intercambiável ou então misturam as coisas como se fossem iguais. A instituição da família, por exemplo, é analisada por Becker como se fosse um mercado. Mas é possível enxergar trocas aí? O mesmo acontece com os conceitos de organização e instituição. A Igreja é uma organização ou uma instituição? Empresas que existem há muito tempo são organizações ou instituições? E o caso dos Bancos Centrais? Na realidade as instituições tornam-se operacionais por meio dos seus instrumentos “seculares”, ou seja, de suas organizações. Contudo, as organizações, cujo papel é monitorar, garantir e administrar um conjunto de regras, acabam muitas vezes sendo definidas e/ou referenciadas como instituições.

É justamente na capacidade de trabalhar de modo mais preciso com essas diferentes dimensões da economia de mercado que Menard vê a importância da NEI. Segundo suas palavras:

“I submit that the deep significance of the New Institutional Economics is to have delineated fundamental differences among the complex component of a market economy, and to have

initiated studies leading to a subtle articulation of these dimensions. (Menard; 1995; 177)”.

Uma das sutilezas envolvidas nesse complexo que é a economia de mercado é a existência de formas híbridas, ou seja, um mix de organizações e mercados. As formas híbridas são assim definidas:

“Hybrid forms are characterized by specific combinations of markets incentives and modalities of coordination involving some forms of hierarchical relationship. They develop essentially when transactions involve assets that are specific, but not specific enough to justify integration, and/or when the frequency of transactions is rather low and involves developing personal relationships among traders. (Menard; 1995; 175)”.

As formas híbridas envolvem organizações que podem, por exemplo, ser estruturadas internamente como quase-mercados. As formas híbridas são, do nosso ponto de vista, as que maior importância tem para a geração de bens coletivos.

Dediquemo-nos a mostrar os avanços da NEI tendo em vista as definições acima e as abordagens de Papandreou enquanto um caminho analítico para a análise dos bens coletivos. A separação utilizada por Papandreou é em alguma medida arbitrária. Contudo ela permite abordar a questão dos bens coletivos, via análise das externalidades, por meio de três óticas distintas, o ajuda a investigar melhor o problema.

### **3.2. A Abordagem Fenomenológica.**

Na caracterização fenomenológica do bem coletivo Papandreou vai defini-lo não por aquilo que ele “faz” e sim pelo que ele “é”. O que significa que o bem coletivo pode estar atuando, mesmo que aos olhos das partes

envolvidas, os seus efeitos não estejam sendo percebidos. É fenomenológica porque a ênfase do enfoque não está nas conseqüências e sim na presença ou não do bem coletivo.

O bem coletivo pode então ser definido a partir destes dois pontos:

- 1) Um bem coletivo está presente quando a utilidade ou relação de produção de um indivíduo incluir variáveis reais, cujos valores são escolhidos por outros, de modo a afetar o seu bem estar. (Essa é também uma definição usual de externalidade.)
- 2) Os tomadores de “decisão” não são devidamente “pagos” pela sua atividade, ou seja, os custos e benefícios marginais não se equivalem. (Em outras palavras, outros indivíduos além daqueles que tomam as decisões são afetados por elas sem, contudo, poderem evitá-las caso desejassem).

Esta abordagem está fortemente associada às questões ecológicas. A manutenção da qualidade da água e do ar, por exemplo, por meio da atuação de agencias reguladoras, garante a saúde e o bem estar de milhares de indivíduos, que excedem em muito os benefícios marginais dos indivíduos responsáveis por essa manutenção. A ausência de uma regulação eficiente, por sua vez, pode levar a uma situação terrível para milhares de pessoas, sem que os indivíduos responsáveis tenham os seus benefícios marginais afetados. De fato, a questão central dessa abordagem está na potencial atuação equivocada de alguma instância reguladora que leve a um “Public Bad”<sup>36</sup>.

A ênfase dada às variáveis reais diz respeito especialmente a essas questões. Essas definições são oriundas de Baumol e Oates, na sua *Theory of Enviromental Econimics* (1975), onde as decisões que importam são “depositadas” em indivíduos outros que não os diretamente envolvidos nas externalidades e bens coletivos, cuja definição se busca.

---

<sup>36</sup> “Public Bad” seria o inverso do bem público. Ou seja, a ação de A leva a uma redução no bem estar de B na medida em que a sua função utilidade é negativamente afetada.

Variáveis reais não implicam estabilidade dos preços relativos. Isto é particularmente interessante quando analisamos a questão sob o ponto de vista da distribuição de renda.

Mudanças nos preços relativos levam a mudanças na distribuição da renda aumentando ou diminuindo a satisfação dos indivíduos, na medida em que estamos considerando a taxa marginal de custos e a taxa marginal de substituição de um bem por outro, de modo que comparações interpessoais de utilidade não podem ocorrer. Sem esta possibilidade de comparações interpessoais de utilidade, a mudança nos preços relativos gera externalidades de modo a afetar a sensibilidade dos indivíduos envolvidos para o altruísmo ou a inveja, por exemplo, decorrentes nos efeitos sobre a renda. Poderíamos também considerar a posição relativa de cada indivíduo como um “bem” afetado pela nova configuração dos preços, especialmente se a posição relativa de cada um deles quanto ao nível de renda for particularmente relevante para o grupo de indivíduos em questão<sup>37</sup>.

Considerada ainda a mesma situação, mas admitindo-se agora custos de transação, mudanças nos preços relativos serão determinantes na identificação de um bem coletivo. Por exemplo, a coleta seletiva de lixo poderia ser aumentada se os caminhões coletores tivessem compartimentos separados e solicitassem aos moradores do bairro que separassem o lixo. O caminhão com compartimentos separados reduz o custo de uma separação *a posteriori* e por outro lado incentiva os moradores a colaborar. A redução nos custos de transação torna o preço relativo mais favorável; a companhia coletora tem a reciclagem facilitada por um lado e a comunidade tem a sua saúde mais bem preservada, por outro.

Este é um caso em que as variáveis em questão não são escolhidas exclusivamente por outros, caso consideremos o morador. Este escolhe se vai ou não separar o seu lixo e colaborar sendo esta uma decisão consciente. Esta decisão consciente, porém, fica na dependência da existência do caminhão coletor preparado para a coleta seletiva.

---

<sup>37</sup> O autor que trata dessa questão de modo formal é Ng (1975) e Ng (1973)

Este exemplo nos ajuda a entender uma outra questão importante a respeito do bem coletivo: a *intencionalidade*. No plano das externalidades em geral, esta questão talvez não seja importante, no entanto, para o bem coletivo é. Afinal, o sucesso da coleta seletiva, assim como o sucesso na provisão de qualquer bem coletivo, depende das percepções dos agentes envolvidos na questão.

Na ausência dessa percepção comum, as partes envolvidas entram em conflito. Assim a ausência desta percepção comum e, pois, de um “acordo” quanto a forma de encarar o problema aparece numa elevação substantiva dos custos de transação. Critérios compensacionistas<sup>38</sup> são avaliados à luz do sistema jurídico para reparar algum mal provocado pela geração de um “public bad”.

Assim se os bens coletivos são de um lado “bens” ou ao contrário “Public Bads”, depende do custo de transação envolvido, ou seja, do custo que o exercício de intervenção no mercado vai acarretar. Intervenção de quem? Presumivelmente do Estado.

Por essas e outras razões, Papandreou sugere que a primeira condição deve ser substituída pela seguinte:

“Externalities [ou bens coletivos – PBAB] are present wherever property rights are not fully defined.(pg 78)”.

Segundo Papandreou, os bens coletivos são definidos nos seguintes termos por Baumol e Oates:

“They make a distinction between depletable and undepletable externalities. As examples of depletable externalities they cite the training of unskilled labour and exhaustible common-property resources (fishing). Undepletable externalities are public goods for which ‘an increase in the consumption of the good by one

---

<sup>38</sup> Esses critérios compensacionistas são pensados nos mesmos moldes tratados no capítulo 2 tendo em vista as mesmas questões do Pareto-ótimo.

individual does not reduce its availability to others' (Baumol and Oates; 1975;19). The example they cite is 'the familiar case of the flower garden'. One could add television, defense, goodwill, etc. (Papandreou; 1998; 78)".

O intuito de diferenciar o que está sujeito a redução (depletable) pelo uso daquilo que não está, tem por objetivo definir o que é *Pareto – relevante* do que não é<sup>39</sup>. Em outras palavras, os bens que estão sujeitos a redução deveriam estar sujeitos também ao processo de precificação usual do mercado. No entanto, nem sempre isto acontece. Depende dos custos de transação.

Um baixo custo de transação denota que a externalidade envolvida na provisão desse bem coletivo é *Pareto – relevante*. Quando o custo de transação é muito alto, de modo a dissuadir a intervenção, consideramos este bem coletivo / "Public Bad" como *Pareto – irrelevante*. Neste último caso a relação entre custo/benefício da intervenção é tão elevada que, do ponto de vista do Bem Estar ela pode não compensar.

Papandreou ainda questiona a validade da separação sugerida insistindo que o bem público não deveria ter sido discriminado da análise a partir dos custos de transação:

"What is not clear is why this reasoning should apply only to depletable externalities. 'If the cost of collecting a price for (a depletable externality) exceeds the potential gains', this can only be due to some institutional constraint or cost. But the same would apply to an undepletable externality. If technology of institutions allows, or transaction costs allow, undepletable externalities could be dealt with efficiently by the price mechanism. That they are not must be because the institutional

---

<sup>39</sup> Estes bens sujeitos a redução pelo uso são os bens que em alguma medida são rivais. Na matriz proposta por Lane, no primeiro capítulo, são os bens de uso comum, ou seja, os parques públicos, o uso da madeira de lei, e em um futuro próximo a água.

costs (transactional costs) are too high. (Papandreou; 1998; 79)".

Na opinião de Papandreou essa restrição é produto da abordagem usual de Arrow-Debreu que exclui os custos de transação e oferece uma distinção clara entre propriedade privada e a sua não existência. Em um mundo em que os custos de transação estão sempre presentes, as definições de propriedade e as suas condições de garantia geram uma interdependência que só se sustenta dentro das condições mais gerais da instituição da propriedade privada. Segundo Papandreou:

"Such precision is possible in a Arrow-Debreu world, but is questionable in a world of ubiquitous transaction costs where the notion of private property is diluted by the degree of protection or excludability offered by various mechanisms of enforcement. On close scrutiny it is apparent that the problem of identifying some sub set of general interdependence by reference to the degree of control that an agent has over events, is translated into a problem of private property (Papandreou; 1995; 80)".

Ou seja, esta abordagem considera válidas somente as instituições que são dadas. A concepção Pareto eficiente não possibilita a idéia de escolha institucional entre alternativas dado que não existem alternativas. Temos uma situação *Pareto – relevante ou irrelevante*, de modo que, para cada caso simplesmente temos ou não temos, a necessidade da intervenção do Estado.

Em outras palavras, Papandreou faz aqui uma crítica aos pressupostos em que se assenta, nesta visão, a possibilidade de se decidir a respeito da intervenção ou não do Estado. O que está por trás disso é a idéia dicotômica, implícita na visão apoiada no modelo Arrow-Debreu, de que o Estado entra onde o mercado não funciona, ou funciona mal. O que Papandreou indica é que este "mal funcionamento" do mercado muitas vezes pode se dever não às propriedades em si dos bens em questão, mas a constrangimentos que advém

da própria estrutura institucional. Assim custos de transação elevados não podem ser considerados isoladamente como problemas derivados da natureza dos bens, os quais o Estado, externamente, pode “solucionar”. Ao contrário, custos de transação elevados são eles mesmos muitas vezes produzidos pelo próprio Estado, por meio de suas instituições. Cabe, portanto, segundo sua visão, um questionamento mais profundo da natureza das instituições. De nosso ponto de vista esta colocação de Papandreou liga-se com a indicação de Menard da existência de formas híbridas, as quais estão envolvidas, na maior parte dos casos, nas questões que envolvem os bens coletivos.

Como se verá, a questão de Papandreou é que a dicotomia mercado/intervenção do Estado é insuficiente para dar conta de todos os problemas. Em outras palavras, partindo-se do modelo de equilíbrio geral, a única alternativa existente para falhas de mercado, como as produzidas pela existência de bens coletivos, é a intervenção do Estado. Papandreou vai advogar que esta perspectiva exclui a possibilidade de a escolha institucional pautar-se por um “menu” mais diversificado de arranjos institucionais. A próxima seção onde discorreremos sobre a abordagem do equilíbrio geral torna mais clara esta posição de Papandreou.

### **3.3 A Abordagem do Equilíbrio Geral**

Na abordagem do equilíbrio geral o bem coletivo é interpretado como uma falha de mercado que desafia a compreensão usual de seu funcionamento. Diferentemente da abordagem anterior, a preocupação agora é de conhecer as causas que geram as falhas de mercado e não de estabelecer se o fenômeno existe ou não por meio da utilização do critério *Pareto-relevante*. Para tanto, Papandreou analisa a partir de alguns autores significativos os meios com os quais esta abordagem é elaborada. Em sua opinião as dificuldades se dão desde o início com a idéia equivocada de “enxertar” os custos de transação em um modelo que funciona justamente porque é livre de custos de transação. Nas suas palavras:

“Transaction costs are invoked to explain why property rights or markets are not established, but the full implications of introducing organizational costs are not worked out. Rather than starting with a model where transaction costs are fully endogenous and reinterpreting such notions as market failure, externality, and non-convexity, one gets the sense that authors transplant these concepts as understood within a transaction-costless (Arrow-Debreu framework) model to a world of ubiquitous transaction cost. In other words, the authors are trying to explain phenomena in a world of transaction costs with conceptual tools tailored to a model with out organizational costs (Papandreou; 1995; 83)”.

O primeiro autor relevante a ser analisado por Papandreou foi Bator e seu artigo “*The Anatomy of Market Failure*” (1954), o mesmo que tratamos no segundo capítulo. As falhas de mercado são de três tipos: externalidades decorrentes da propriedade, externalidades técnicas (rendimentos crescentes de escala) e externalidades tipo bens coletivos. Vamos nos concentrar na externalidade do tipo bens coletivos.

Segundo Papandreou, Bator atribui características “públicas” à geração de determinadas externalidades. Uma das questões mais interessantes tratadas por Bator diz respeito ao treinamento da força de trabalho. Investir na formação e treinamento de trabalho não significa que o investidor, no caso o empregador, terá o retorno deste investimento no nível desejado. O proprietário da força de trabalho é que determina a magnitude do emprego de suas recém adquiridas habilidades. Teríamos, então, um “caráter público” determinante do ponto de vista do proprietário das novas habilidades. De acordo com Papandreou:

“In other words, the institutional difficulty associated with effective control over skill (the valued good), may be ultimately caused by the fact that property rights for labour enter

preferences as a public good. Bator emphasizes the public-nature aspect as being the cause of failure. But by allowing preferences for institutions in his model, Bator is actually increasing the importance of institutional explanation of failure. (Papandreou; 1995; 86)".

É bom lembrar que Bator considera as externalidades produzidas por bens coletivos como sendo um problema de ausência de mercado ou da impossibilidade de o mercado se formar. No entanto, do ponto de vista de Papandreou, poderíamos considerar a questão de modo diferente:

"On close inspection it would seem more natural to collapse public-good externalities on to ownership externalities. After all, the 'publicness' or 'privatness' of a good is dependent on institutional factors; presence of exclusion costs is fundamental in making such distinctions. (Papandreou; 1995; 87)".

O conceito de bens coletivos implica custos de exclusão. No entanto, dado os custos de exclusão, e outros custos de transação, o entendimento de uma explicação causal para as falhas de mercado demandam uma atenção mais apropriada. De acordo com Papandreou:

"An ideal allocation of resources (Pareto-optimal) does not abstract from production costs, why should it abstract from exclusion costs, or, more generally transaction costs? Are not transaction costs real costs? If there are costs to 'a producer of a good... physically to exclude users', should these not be taken into account in discerning ideal allocations? Is market failure to be found in the fact that these costs exist or in the fact that they are not somehow taken into account? (Papandreou; 1995; 89)".

Esse questionamento de Papandreou diz respeito no fundo ao tratamento que se dá aos custos de transação. Em sua visão, se se desse aos custos de transação a mesma importância teórica que se dá aos custos de produção usuais, ficaria difícil sustentar a tese de que o bem coletivo, por suas características específicas, produz externalidades.

A crítica de Papandreou é muito pertinente, na medida em que a aproximação dos custos de exclusão aos custos de produção torna questionável o argumento que faz dos custos de exclusão uma causa das falhas de mercado. O caráter “público” ou não estaria na existência dos custos de exclusão, o que, contudo, não o tornaria capaz de produzir uma “falha” se fosse adequadamente considerado, circunstância esta que permitiria tratá-lo dentro das regras usuais de funcionamento de mercado. Praticamente, porém pode ser difícil fazer isso.

“If it is very costly to exclude others from some activity, it may be best that the system does not invest resources in enforcing exclusion. This is essentially the Coasean reasoning that if the cost of organizing the internalization of pollution is greater than the gains, then the system is more efficient if it does not enforce exclusion. If transaction costs are to be excluded in the calculus of optimality, then there may be many cases where costs and benefits of activities should not be appropriated because the costs of appropriation are too high. (Papandreou; 1995; 90)”.

A explicação causal para a externalidade gerada pelos bens coletivos não parece ter sido bem encaminhada por Bator, segundo Papandreou. Uma alternativa, mas que ainda segue a abordagem Arrow-Debreu de equilíbrio geral, é sugerida por Arrow a partir da ideia de falhas de mercado absoluta e relativa.

O grau da falha de mercado é medido pela sua presença ou ausência dos mecanismos que possibilitam o seu funcionamento. Em outras palavras, o grau da falha de mercado depende dos custos de transação envolvidos.

A falha absoluta não foi explicitamente definida, mas, Papandreou argumenta nos seguintes termos:

“We can view absolute market failure as failure of hypothetically costless markets from attaining Pareto-optimal allocations attainable in an ideal world of no costs of organizing exchange. (Papandreou; 1995; 93)”.

Isto porque em um mundo onde os custos de transação estão presentes, o uso do mecanismo de mercado, associado aos direitos de propriedade, afeta as possibilidades de se atingir o ótimo paretiano. Papandreou dirige a essa visão a mesma crítica que fez a Bator. Podem os custos de produção ser considerados a causa da impossibilidade de se atingir o ótimo? Segundo Papandreou, Arrow parece sugerir que as causas para a inexistência de mercados dependem das seguintes características:

“Arrow seems to suggest that the causes for the non-existence of markets may be a source of distinction, where non-existence of markets caused by '(1) inability to exclude' and '(2) lack of the necessary information to permit market transactions to be concluded', might be the *sine qua non* of externalities. (Papandreou; 1995; 96)”.

Podemos concluir que quando os custos de transação são relativos, tendendo para baixo, existem incentivos para o uso do sistema de mercado como o melhor alocador e distribuidor dos bens e serviços em questão. Quando os custos de transação são absolutos, ou relativamente altos, a alocação é, ou deve ser, dada por um sistema alternativo. Os bens coletivos enquadram-se nessas últimas condições.

Talvez as formas híbridas sugeridas por Menard, com uma investigação mais apropriada dos mecanismos de funcionamento do mercado, pudessem ser a resposta ao dilema que Arrow propõe. De fato, quando tratamos, por

exemplo, das externalidades geradas por retornos crescentes de escala, a impossibilidade de se atingir o pareto-ótimo não diz respeito à ausência de mercado. Teríamos falha de mercado, mesmo garantida a sua universalidade. A questão então é outra. O que está em foco são as instituições capazes de alocar com eficiência os recursos, considerando os custos de seu funcionamento:

“Is transaction cost simply the cost of forming an institution, or is it the opportunity cost associated with the presence of some institution? In the literature the first seems to figure, but the latter seems to comply better with the 'correct' notion of costs. If one were to treat it as opportunity cost, then even a 'costless' market in the presence of increasing returns could very well be costly if it prevent another mode of allocation which was more efficient. Or more generally the cost of an institution would not be the actual resources needed to create and enforce an institution, but the resource loss when compared to the best alternative institution which may allocate more efficiently. (Papandreou; 1995; 97)”.

Em grande medida, são pelas razões acima que Papandreou considera interessante os avanços dados por Heller e Starret ao considerarem essas falhas não como falhas de mercado e sim como falhas de uma economia privada (*private-economy failure*). Para Arrow, as falhas de mercado relativas são um resultado do custo de sua operacionalização. Em Heller e Starret, uma economia privada falha porque um *mercado não é criado onde deveria*. De acordo com Papandreou, as definições precisas são as seguintes:

“*Private-economy failure*: failure of a private economy to create markets where Pareto-optimality could be achieved through the formation of markets.

*Relative market failure*: non-existence of a market because of high transaction costs (issue of how market evolve not in question). (Papandreou; 1995; 101)".

Efetivamente, para Papandreou o que diferencia as duas definições é que, no primeiro caso, ao se considerar o problema como sendo decorrente de uma falha de "economia privada", coloca-se o foco na questão do arcabouço institucional que, em cada economia específica, confere maior ou menor poder ao estatuto da propriedade privada que é, em última instância, a base sobre a qual se assenta o funcionamento da economia de mercado, e por isso os mercados "não existem onde deveriam existir". De outro lado, quando se considera o problema como decorrente de elevados custos de transação, o foco é deslocado para os bens em si mesmos e, portanto, para a possibilidade de um ator "externo", o Estado, resolver o problema.

No entanto uma questão permanece. Quem ou o que pode conduzir uma criação de mercado aonde não o temos? Papandreou argumenta nos seguintes termos:

"There are some activities over which no property rights have been defined, and accordingly no markets exist, and there are activities over which private-property rights exist, but markets have not evolved. It is on these gaps that attention is focused. If markets evolve spontaneously in these activities, the externalities will be eliminated. The story is that transaction costs may prevent such a spontaneous event, either because market setup costs are non-convex (in which case the government could subsidize the creation of a market), or because transaction costs are too high (in which case, the market shouldn't be formed anyway). Also property rights may be too high or not. In any case, wherever these gaps are a source of inefficiency, it is implied that the government should intervene to enforce some institution,

either market or non-market institutions, whichever minimize transaction costs. (Papandreou; 1995; 102)".

De tudo isso resulta que a consideração dos custos de transação deve ser direcionada a todas as instituições, o mercado incluído, no teste de minimização de custos para se definir qual será o arranjo institucional mais apropriado (mercado ou não mercado) na alocação do recurso em questão.

A economia do bem estar ao incorporar os resultados usuais da economia neoclássica considera que a intervenção do governo deve ser conduzida de modo a "restaurar" a eficiência do mercado, dados a externalidade, o bem coletivo ou a ausência de mercado. Esses méritos da economia do bem estar foram vistos no segundo capítulo assim como outros aspectos importantes que definem os critérios de intervenção do governo. A existência de custos de transação impõe uma revisão nessa forma de ver, já que esses custos precisam ser levados em consideração quando do cálculo de otimização. Se nós pensarmos no caso clássico do mel e das maçãs, quando levamos em conta os custos de transação, temos que pensar as diferentes formas de organizar as duas atividades. A produção de maçãs depende das abelhas para polinização e o apiário depende das floradas das maçãs para a produção de mel. Existem vários arranjos organizacionais, cada um com os seus respectivos custos, incluídos aí os custos de transação, para otimizar a produção e/ou o bem estar. Os indivíduos ou agentes envolvidos nas atividades podem ou não requerer a participação do Estado, via regras legais de reparação ou sanção de atividades, do mesmo modo que podem simplesmente, em um acordo de "cavalheiros" (uma espécie de jogo cooperativo), acertar que as coisas devem permanecer como estão. Do ponto de vista de Papandreou a questão deve ser assim dimensionada:

"The question here is How does the inclusion of transaction costs affect the characterization of market failure? Arrow's 'relative market failure' could be seen as the absence of markets due to high transaction costs faced by the government in (4.10),

or transaction costs faced by the two firms (4.11). The inadequacy of such description of market failure is apparent since the non-existence of markets may be warranted by Pareto-efficiency. This is clearly so if transaction costs of forming markets outweigh the benefits of forming them in the government's decision problem. (Papandreou; 1995; 107)".

No caso apiário/pomar, portanto, fica claro, segundo Papandreou, que os elevados custos de transação aí envolvidos podem ser resolvidos não pela "criação do mercado" por meio da intervenção do Estado, mas por um arranjo entre as partes que tem, por si só, a capacidade de produzir com a eficiência de Pareto. Logo, a definição de Arrow de que suas falhas de mercado devem-se a elevados custos de transação fica comprometida, já que o problema é resolvido mesmo sem a "criação do mercado".

A idéia de falha de uma economia privada tem o mérito de, desde o início, sugerir a possibilidade de arranjos institucionais diversos. Papandreou não fala em formas híbridas, mas elas estão aqui sendo consideradas, na medida em que os custos de transação estão sendo considerados no cálculo sobre qual arranjo institucional é o mais eficiente.

Outra questão importante diz respeito à espontaneidade da formação dos arranjos institucionais. As instituições formadas podem não ser as mais eficientes na redução dos custos de transação. Como vimos, a idéia de instituição eficiente depende de comparações com outros arranjos institucionais, cujos custos de transação precisam ser investigados e comparados.

Tomemos como exemplo o caráter "público" do treinamento da força de trabalho que discutimos anteriormente com Bator. De acordo com o que a teoria prevê, o investimento na formação da força de trabalho tende a ser menor do que poderia porque as firmas temem que os trabalhadores mudem de emprego e elas não recuperem o investimento feito. Uma investigação de como esses custos de transação devem ser minimizados é o intuito de uma análise institucional. Podemos citar, é o que Papandreou faz, o caso das firmas

japonesas, pelo menos até recentemente. Sobre isso, Papandreou chega a seguinte conclusão:

“Treating market failure as non-existence of specific markets over specific activities fails to capture the interdependent nature of institutions. While an inefficiency may seem to reside in a single activity, an appropriate institutional solution to this inefficiency may require new modes of organization that cover more activities than the one under scrutiny. (Papandreou;1995; 111)”.

Esta abordagem do equilíbrio geral parece nos oferecer um critério de escolha entre arranjos institucionais, na medida em que quanto mais alto for o custo de transação, tanto mais fácil será interpretar que este bem ou serviço, cujas características de bem coletivo lhe conferem externalidade, deve ser alocado segundo outros arranjos que não o mercado. No entanto que arranjo seria este e quão mais eficiente ele seria em relação ao mercado demanda uma investigação que o paradigma Arrow-Debreu não possibilita:

“By introducing transaction costs into a general equilibrium setting Arrow makes an important step out side the Arrow-Debreu programme closer to an institutional perspective. (Papandreou; 1995; 114)”.

De fato o próprio Arrow assim argumenta logo nas primeiras duas primeiras páginas de seu importante artigo:

“The identification of transaction costs in different contexts and under different systems of resource allocation should be a major item on the research agenda of the theory of public goods and indeed of the theory of resource allocation in general. (Arrow; 1970; 60)”.

### 3.4 Não convexidade e a Questão dos Direitos

Para entendermos a importância da não convexidade das funções de produção ou consumo e suas implicações no que tange às falhas de mercado e às questões relacionadas a custos de transação e escolhas a serem efetuadas dentre arranjos institucionais diversos, precisamos retomar a questão dos dois teoremas do Bem Estar. Como vimos no capítulo dois, o primeiro deles reza que nenhuma alocação socialmente possível é dominante, enquanto o segundo afirma que sempre é possível distribuir recursos, de modo a alcançar o equilíbrio walrasiano. A questão da não convexidade não afeta o primeiro teorema, ou seja, é possível a existência de um equilíbrio Pareto – ótimo, não dominante socialmente, mesmo com não convexidade. Contudo nessas condições a efetividade do segundo teorema fica comprometida, uma vez que o equilíbrio alcançado é não competitivo e não coincide, portanto, com o equilíbrio walrasiano. Por exemplo, se tivermos retornos crescentes de escala em vários setores da economia de mercado, dada qualquer distribuição de renda, o equilíbrio competitivo não é alcançado. Para o equilíbrio ser atingido, a economia de mercado depende de condições específicas na distribuição da renda, ao mesmo tempo em que dependerá dos tipos existentes de não convexidade.

A literatura é rica na discussão da geração de externalidades negativas, associadas à não convexidade na produção ou no consumo. No entanto, podemos igualmente, só que de modo invertido, tratar das externalidades positivas que seriam os bens públicos de Samuelson. A maneira como Papandreou demonstra que a questão central está na definição dos direitos e na realização deles, é suficiente para os nossos propósitos. Assim, acompanharemos a discussão desenvolvida por Papandreou especificamente a respeito da poluição (um “public bad”) e as duas soluções teóricas usuais, quais sejam, impostos (ou taxas) Pigouvianos e os “mercados” de Lindhal para externalidades.

Basicamente, as taxas pigouvianas são obtidas com a maximização de duas firmas sendo que uma delas gera externalidades negativas na produção da outra. A questão é a seguinte, a firma geradora de poluição não considera a poluição como um custo e a outra firma ao contrário precisa levar em conta o nível de poluição, e conseqüentemente o nível de atividade da outra firma, já que a sua atividade está sendo afetada. Ou seja, a taxa a ser estabelecida deve ser tal que a lucratividade máxima a ser obtida deve ser considerada conjuntamente.

Em uma situação em que a convexidade está mais ou menos garantida, a possibilidade de “descobrir” essas taxas de modo a alcançar a condição pareto – ótimo pode ser uma forma interessante de intervenção do Estado. No entanto um problema central permanece: as autoridades responsáveis na formulação das taxas precisariam conhecer as fronteiras de possibilidade de produção não convexa das firmas envolvidas.

Ou seja, a “economia do quadro negro”, discutida no capítulo dois, exige capacidades que estão para além das possibilidades dos agentes econômicos individualmente considerados. A crítica de Coase se faz aqui pertinente, como é possível conhecer as combinações tecnológicas e econômicas completamente? E as combinações tecnológicas e econômicas que estão por vir? Nas palavras de Papandreou:

“Pigouvian taxation remains a solution when the detrimental externality is not severe enough to make the combined-production-possibility frontier non convex, but again the authorities need to know the technological and economic possibilities completely, in order to know that there are no non-convexities. (Papandreou; 1995; 124)”.

Uma possível solução a essas questões teria sido colocada por Lindhal em seu modelo de “mercados para externalidades”.

Vamos supor uma fábrica que produz muita fuligem e uma lavanderia industrial. Vamos supor também que as duas firmas tenham que produzir em

localidades próximas. No entanto, nesse caso a lavanderia (ou a fábrica) teria condições de negociar através de certificados que ela venderia (ou compraria) para a fábrica cedendo direitos para a fábrica poluir. Deste modo, os custos externos estariam sendo internalizados. Estes certificados seriam concedidos pelo governo, que tem os instrumentos para fazer com que sejam respeitados. Essa solução parece ser mais adequada dando mesmo a impressão de estar de acordo com a posição de Coase, como discutido na primeira parte do capítulo. Porém, como saber qual o número de certificados que o governo deve confeccionar para permitir a geração de poluição? De fato, como nas taxas pigovianas, é necessário que o governo saiba detalhadamente as curvas de possibilidade de produção das firmas envolvidas para saber quantos certificados precisariam ser confeccionados. De acordo com Papandreou:

“One is inclined to think of these Lindhal markets with benchmarks as simulating a Coasean zero-transaction-cost world where changes in benchmark represents changes in property rights, effectively redistributing the combined profits associated with efficient levels of production. The problem, however with Lindhal markets is that the two industries or firms are not actually negotiating where they would bring the table the full weight of their potential rents. Instead they face parametric prices which equate demand and supply of pollution certificates, and depending on how the benchmark is set the pollution market may settle at a local equilibrium. The benchmark determines not only distribution of profits *but total profits as well*. A Pareto-suboptimal equilibrium is possible with competitive Lindhal markets. The difficulty of finding an appropriate benchmark for the spillee's right to compensation, i.e. one that will maximize net benefits, is analogous to that of finding a global maximum of net benefits with Pigouvian taxes.

The authorities require global information. (Papandreou; 1995; 129, *itálicos meus*)”.

Para Papandreou uma “economia de propriedade privada descentralizada” não pode confiar nas informações marginais transmitidas pelos preços paramétricos. Uma alternativa estaria em estender a “propriedade” para além do espaço do mercado até aos canais de interação<sup>40</sup>. Papandreou sugere que se o ar fosse propriedade de alguém teríamos uma “solução” para as duas firmas na medida em que o ar é um bem que seria *apropriadamente* explorado por seus proprietários. Estes teriam uma perspectiva global que foge da percepção tanto das taxas a lá *Pigou* quanto dos mercados a lá *Lindhal*. A dificuldade de aceitar essa proposição (o ar como um bem privado) vem do fato de se atribuir ao ar o caráter de bem público quando na “verdade” o problema está na dificuldade de formar direitos de propriedade sobre o ar e o seu respectivo custo de formar instituições que assegurem este direito. Nas palavras de Papandreou:

“Naturally it is difficult to envisage property rights to air, or ‘plots’ of air, largely due to the physical nature of this input which gives it attributes of a public good. But the difficulty of forming private-property rights over air is related to the costs of forming institutions, which do not enter into frictionless general-equilibrium models. What is important to note is that by changing the way property rights are defined, one is changing the definition of inputs that enter into production functions and thus altering the shape of production functions. A production function that is convex on one definition of inputs may be non-convex on another. Non convexity (and thus failure due to non-convexity) is

---

<sup>40</sup> James Coleman (1990) procura sistematizar e explicar como se daria essa interação, especialmente do capítulo 8 ao 12 de seu “Foundations of Social Theory” discutindo as estruturas de ação. Nosso enfoque aqui, no entanto, vai se concentrar no fato da abordagem Arrow-Debreu não possibilitar os avanços que a análise institucional pode alcançar com um uso mais apropriado dos custos de transação.

closely related to how property rights are defined. (Papandreou; 1995; 131)".

No mundo real, as possibilidades de fazer com que direitos sobre bens públicos a lá *Samuelson* ou os nossos bens coletivos se transformem em bens sujeitos aos direitos usuais de propriedade privada é algo que os custos de transação na formação das instituições deverá responder. No entanto, é bom deixar claro que, do ponto de vista de Papandreou, a *preferência* por um regime de propriedade privada *não deveria* estar relacionado com a abordagem dos custos de transação. Como vimos, ele aponta que a escolha institucional implica que opções estão disponíveis, inclusive as "formas híbridas", e que o critério deve ser aquele que minimiza os custos de transação. Porém, modelos que endogeneizam os custos de transação não se limitarão ao comportamento dos agentes econômicos a partir das instituições dadas, e sim o considerará no *processo* mesmo de formação dessas instituições e de suas mudanças<sup>41</sup>.

Os bens coletivos, como vimos no capítulo dois, estão diretamente relacionados com a Economia do Bem Estar e a idéia mesma que esta faz das falhas de mercado. Vimos neste capítulo que para desenvolvermos uma abordagem teórica adequada dos custos de transação e das instituições temos que incorporar efetivamente estes custos tanto na "função de produção" das firmas quanto na "função de produção" dos governos. Os bens coletivos nesta perspectiva, portanto, são produtos dos arranjos institucionais dados e da evolução institucional aberta para os agentes econômicos envolvidos.

---

<sup>41</sup> A Nova Economia Institucional está há muito ciente dessa questão. Williamson é criticado por ter dado um caráter mais estático em suas análises na medida em que considera os custos de transação a partir das instituições dadas, e é o que normalmente ele faz. North, por outro lado, sempre considerou a análise de uma perspectiva dinâmica. O problema é que ambos, diferentemente da visão de Menard e de Papandreou, partem do pressuposto de que a economia privada de mercado é que minimiza os custos de transação. A questão institucional fica sendo sempre a de como conseguir fazer a economia privada de mercado minimizar os seus custos e não a de escolher, dentre os vários arranjos institucionais, aquele que tem o menor custo de transação.

Na conclusão iremos recuperar os resultados até aqui alcançados e criticamente nos posicionarmos a respeito das inovações sugeridas pela Nova Economia Institucional sobre esse tema.

#### **4. Conclusão: Bens Coletivos, Mainstream e a NEI**

“É tarde demais para corrigir”, disse a Rainha Vermelha;  
“depois que se diz uma coisa, ela está dita, e você tem de  
arcar com as conseqüências.”

(Lewis Carroll, Através do Espelho)

Antes de recuperarmos os resultados obtidos nos capítulos anteriores, gostaríamos de tecer alguns comentários finais pertinentes ao caminho aqui traçado. Em primeiro lugar, parte-se aqui do pressuposto de não há uma ciência social “isenta de valores”, de visões de mundo, portanto, ciência social neutra. É a partir desse pressuposto que devem ser consideradas as observações relativas ao âmbito em que o debate entre o mainstream econômico e a NEI, em relação aos bens coletivos, foi travado. Uma outra questão diz respeito às motivações “ideológicas” que possivelmente permitem uma “transição pacífica” para o enfoque da NEI. Daí então poderemos fazer a síntese dos capítulos retomando as observações dadas na introdução.

##### **4.1. Bens Coletivos, Mainstream e a NEI: a arena do debate.**

As questões clássicas da economia enquanto ciência: o que produzir, para quem produzir, quanto produzir, para uma economia privada de mercado, nos ajuda a esclarecer de uma perspectiva mais sistêmica as variáveis envolvidas na lógica econômica. Porque a teoria neste contexto está voltada para o propósito explicativo, a estrutura do sistema e a lógica dos processos de decisões inerentes a este sistema, ou seja, qual bem público deve ser produzido, para quem e quanto e por quem.

Do ponto de vista neoclássico responder a essas perguntas implica trabalhar com a idéia de “sistema”. Na opinião de Weintraub, a questão é assim colocada:

"The value of general system theory, then, is not a universal mathematical structure but rather as a diagnostic tool. For example, it has been suggested that where an equilibrium notion exists in a discipline one ought also look for those mechanisms which move disequilibrium states to equilibrium ones. General systems theory has been quite fruitful in the intuitive end of science, hypothesis-creation, and rather less successful in normal science, or the work of falsification of hypotheses. (Weintraub;1974;10)

Ou seja, um "sistema" tipo equilíbrio geral é uma ferramenta de diagnóstico de valor científico, pois permite a criação de hipóteses e "descoberta" dos mecanismos que produzem equilíbrios e desequilíbrios.

Ora, o que é um sistema então e como estaria relacionado ao problema econômico? Um sistema pode ser definido como dois conjuntos que tem uma relação estabelecida por uma regra assim como os seus sub conjuntos. Por exemplo, o sistema elétrico para ligar e desligar uma lâmpada. Existem duas posições no interruptor, ligado e desligado o que implica em luz acesa e luz apagada respectivamente. Assim os parâmetros e as regras são claros ainda que não seja possível determinar qual é o estado de equilíbrio desse sistema. Vamos supor agora que exista um "detector de movimento" e que a lâmpada será ligada caso seja acionado pelo tempo de um minuto e então a lâmpada será desligada novamente. Com esta nova regra e este novo equipamento se tornou possível a definição do estado de equilíbrio e também se este equilíbrio é estável ou não. A condição de equilíbrio, como podemos ver, é a lâmpada apagada e esta condição é estável porque a lâmpada só será acesa caso um movimento seja detectado e mesmo assim só durará um minuto.

O mercado funciona como um sistema cujos "mecanismos" condicionam ao equilíbrio a partir das regras e relações definidas. O preço relativo é um instrumento pelo qual os agentes, individualmente considerados, dotados de racionalidade, a racionalidade substantiva, tomam decisões. Como um conjunto

de autômatos, por assim dizer, os agentes estariam devidamente programados para tomar a melhor decisão, dadas as suas preferências e sua dotação inicial. Trata-se de um sistema hermético: uma infinidade de agentes com uma infinidade de preferências e dotações iniciais, cujo resultado é uma surpreendente ordem e previsibilidade. Novamente, Weintraub argumenta assim:

"If the market can be thought of as a system, a state of the system is a particular price. The Walrasian mechanism states that excess demand (supply) moves price up (down); in the systems sense, prices are inputs and prices are outputs. Hence an equilibrium price is one such that there is neither positive nor negative excess demand; excess demand is thus zero, so an equilibrium price is one such that demand quantities equal supply quantities (Weintraub; 1974; 11)"<sup>42</sup>.

Haveria mais o que fazer, do ponto de vista neoclássico? É claro que sim. Segundo Weintraub uma das razões para se estudar o equilíbrio geral seria estudá-lo no sentido de entender todas suas implicações formais, a testabilidade das conclusões, os problemas de otimização e assim por diante. Acreditando-se que:

"If it is believed that the world is not in equilibrium, and sub-optimality is omnipresent, then it is of interest to ask just what particular market characteristics disturb the results. If for example external diseconomies entail non-optimal solutions, one is dealing with a particular real phenomenon, and one can then assess its practical importance (Weintraub; 1974;16)."

---

<sup>42</sup> Esta idéia de sistema, e a idéia mesma de que a teoria neoclássica esteja configurada como um sistema, não é pacífica. Hodgson (1987), por exemplo, a critica.

Do ponto de vista neoclássico, portanto, o “fenômeno real” dos bens coletivos denota a importância “prática”<sup>43</sup> da abordagem do equilíbrio geral e as suas considerações metodológicas usuais.

É nesse contexto que o primeiro capítulo foi desenvolvido. A motivação para dar o início da dissertação a partir do Bem Público de Samuelson reside justamente no fato de estas considerações evidenciarem desde o início as limitações que seriam consideradas como “programas de pesquisa” a serem desenvolvidos.

Quais seriam esses “programas de pesquisas” e a quais “métodos científicos” eles deveriam estar submetidos são as questões que foram trabalhadas no segundo capítulo. Uma análise na linha da história do pensamento econômico se tornou imprescindível, deste ponto de vista, porque só assim possibilitaríamos vislumbrar a natureza de uma suposta “continuidade” entre a economia neoclássica e a Nova Economia Institucional.

Vamos exemplificar, mais uma vez, a partir do modelo de Head e Shoup, como é difícil equacionar quais bens e serviços *devem* ser ofertados pelo mercado e quais não. Esses autores, já em 1969, consideravam complicado tomar a natureza do bem como sendo a causa primeira da classificação entre mercado e não mercado, enquanto arranjos capazes de viabilizar sua produção.

Diante dessas dificuldades Head e Shoup argumentam que:

“To base the classification on whether the service is in fact being rendered in the marketing mode is to suggest no general principle for distinguishing public goods from private goods. It also opens the way to accepting ill-considered actions as a basis for classification (Head & Shoup; 1969; 567)”.

---

<sup>43</sup> Essa importância é “prática” no sentido negativo, ou seja, contrapondo-se ao mundo real, o paradigma do equilíbrio geral e seus desdobramentos seriam bons sinalizadores, no sentido de indicar como “é que o mundo não é”.

Há aí uma crítica implícita a Samuelson, que teria colocado como a questão central do problema a definição a respeito da rivalidade e excludibilidade de cada um dos bens. Para Head e Shoup, ao contrário, o que importa é saber o custo relativo de ofertar um serviço como um bem público, em um dado lugar e tempo, da forma que fosse a mais barata considerando que nenhum indivíduo do grupo pode ser excluído do seu usufruto. Os dois modos por meio dos quais os serviços podem ser ofertados seriam: através do mercado (marketing mode) e fora dele (non-marketing mode). A idéia de considerar o custo relativo entre duas formas distintas de ofertar o bem ou serviço é justamente o que Papandreou sugere quando devemos considerar os custos de transação nos dois arranjos, optando por aquele que apresentar o menor custo. Isto porque, na prática, para os autores em questão, o problema reside em dar condições para que o processo de exclusão seja firmado. Levando-se em conta o critério Pareto ótimo:

“If the cost comparison is to be based on costs at two different optimal levels of service, rather than on costs at a single level of service, demand is evidently deemed relevant, at least indirectly, in the classification of the service as a private good or a public good. (Head & Shoup; 1969; 568)”.

O critério paretiano é melhor compreendido, para estes autores, ao relacioná-lo ao critério de eficiência. O critério de eficiência é posto em termos de bem estar. A definição de bem estar pode ser abrangente ou estreita. Na versão estreita: para qualquer distribuição da renda disponível o bem ou serviço em questão será um bem público de modo não ambíguo, se e somente se, o padrão de distribuição dos custos infra-marginais sob a forma não-mercado for de tal sorte que é impossível que todos fiquem em posição melhor no caso da adoção do modo mercado.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> “For any given distribution of disposable income the service in question is unambiguously a public good if, and only if, under any pattern whatsoever of sharing its infra-marginal cost under the non-

Na versão abrangente:

“(...) a service is a public good if, and only if, the result just stipulated obtains no matter what the distribution of disposable income, as well as no matter how the infra-marginal costs of the service in question are to be shared (Head & Shoup; 1969; 569)”.

Por outro lado, quando consideramos o modo via Mercado, Head e Shoup construíram o argumento de modo invertido, porém igual:

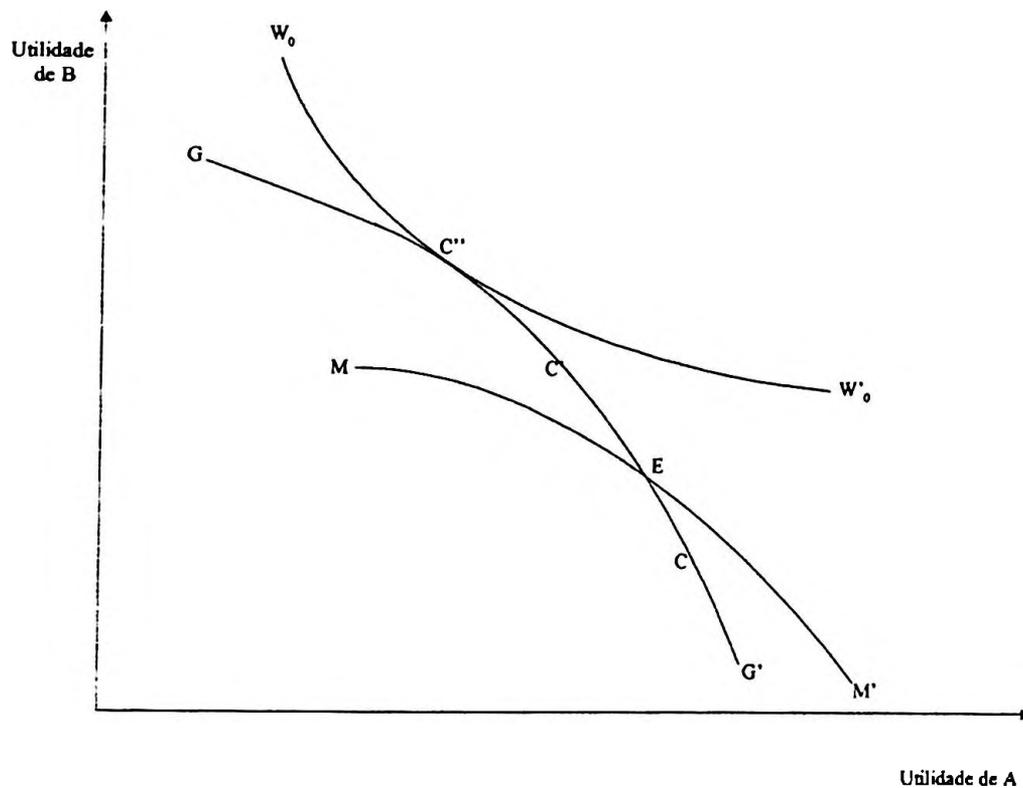
“(...), a good is unambiguously a private good under this broader version of the efficiency test if, and only if, when it is rendered in the marketing mode it is impossible to make everyone as well off by resort to the non-marketing mode, whatever the distribution of disposable income, as well as whatever pattern would be selected for covering the infra-marginal costs of the good in question if it were supplied in the non-marketing mode (Head & Shoup; 1969; 569)”.

O critério de eficiência nos ajuda a definir sob qual modo os bens e serviços devem ser ofertados. É claro que teremos bens e serviços que não se adequam às definições acima. A sua oferta será mais eficiente através do mercado ou não dependendo de como a renda disponível é distribuída e de como as frações marginais dos custos são divididas para este determinado bem, caso seja ofertado no modo não mercado. Tal bem ou serviço seria um “bem ambíguo”.

Para ilustrar o problema vamos pensar com o gráfico.

---

marketing mode it is impossible to make everyone as well off by resort to the marketing mode. (Head & Shoup; 1969; 569)”.



Dados dois indivíduos, A e B, cujas utilidades estão representadas no gráfico, de modo que GG' representa a curva de divisão dos custos infra-marginais quando o bem é ofertado fora do mecanismo de mercado e MM' quando ofertados dentro do mecanismo de mercado. O mesmo ocorreria com os outros serviços ainda que não estejam representados no gráfico.

Vamos supor também que, dada a renda disponível dos indivíduos, exista uma função de bem estar social convexa  $W_0W_0'$ , bem comportada. O equilíbrio de bem – estar e, portanto, a escolha do modo (mercado ou não mercado) segundo o qual o bem será ofertado será determinado pelo ponto de tangência entre  $W_0W_0'$  e GG' ou MM'.

No nosso caso a função de bem estar tangencia a curva GG' o que faz com que o bem seja ofertado como bem público. O que torna este bem ambíguo é o fato de as curvas de divisão do custo infra-marginal se cruzarem. Vamos supor que uma inovação tecnológica desloque a curva  $W_0W_0'$  ao longo da curva GG' da esquerda para a direita. Quanto mais próximo chegar do ponto

E mais ambíguo o bem vai se tornando, já que a opção pelo modo mercado vai se tornando cada vez mais viável do ponto de vista da eficiência e portanto do próprio bem – estar.

Este é o momento para lembrarmos como a economia ortodoxa lida com este problema. Nos termos de Samuelson:

“The failure of market catallactics in no way denies the following truth: given sufficient knowledge the optimal decisions can always be found by scanning over all the attainable states of the world and selecting the one which according to the postulated ethical welfare function is best. The solution “exists”; the problem is how to “find” it.(Samuelson; [1954] 1974)”

Diante dessa solução “virtual”, na verdade uma possibilidade de solução, uma questão parece ser particularmente interessante. As formas híbridas sugeridas por Menard, que discutimos no terceiro capítulo, parecem ser mais adequadas porque não partem do pressuposto da “superioridade” da economia privada de mercado. As “ambigüidades” fazem parte da realidade objetiva do sistema econômico e não conseguirão ser analisadas com a necessária profundidade, enquanto os custos de transação não forem efetivamente incorporados aos “modelos” econômicos de modo endógeno e não como um “enxerto”, como aponta reiteradamente Papandreou em sua análise do problema.

Esses “obstáculos” a uma incorporação conseqüente do conceito de custo de transação é produto do longo e conflituoso percurso que descrevemos no capítulo dois. Ou seja, a “implantação” do projeto neoclássico foi e é influenciada pela “visão de mundo” de seus teóricos, por um lado, e por seu desenvolvimento interno por outro. No capítulo dois procuramos ressaltar o desenvolvimento interno do projeto neoclássico, no entanto, precisamos falar agora um pouco da “visão de mundo” que delimitou o seu desenvolvimento.

#### 4.2. Teríamos um fundo de cena ideológico<sup>45</sup>?

Os “cientistas sociais” diante de alguma “evidência” comprometedora, ou como querem os neo-positivistas, uma “evidência falseadora”, deveriam estar dispostos a abandonar a sua posição teórica por uma outra que ainda estaria conseguindo manter as suas bases. Mas não é exatamente assim que as coisas acontecem. Os caminhos teóricos são tortuosos e a sua melhor defesa pode ser o ataque. Em outras, palavras argumentar que as externalidades seriam “caixas vazias” (Clapham) ou que fossem por alguma razão “interpretações falaciosas do custo social” (Knight) foram algumas estratégias para reduzir a importância teórica deste conceito, que colocaria dúvidas ao bom funcionamento do sistema de mercado. No entanto, admitir que as externalidades existem, e não podemos deixar de perceber a relação direta que estas possuem com os bens coletivos, não significou a “falência” do programa de pesquisas neoclássico. O desenvolvimento bem sucedido do Modelo Econômico a partir do Equilíbrio Geral acabou por dar a pauta do que seria “fazer boa teoria econômica” e indicar que a sua defesa (ideológica) agora passaria por um outro caminho. Mesmo porque a construção de uma alternativa ao *laissez-faire* empregava todas as mesmas “boas” ferramentas analíticas típicas da economia ortodoxa, e obviamente do equilíbrio geral, como a formulada por Lange e Taylor em *The Economic Theory of Socialism* (1964) ou Lerner em *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics* (1944). É por esta e outras razões que a “visão de mundo” dos teóricos a respeito da sociedade de mercado é particularmente relevante quando temos em vista a aceitação da NEI como um “conjunto de proposições teóricas”, considerando que estamos dissertando a respeito de um tema específico e a partir de um pequeno grupo de autores.

---

<sup>45</sup> O termo ideológico está sendo empregado aqui para definir a “visão de mundo” da qual o teórico não consegue se desvencilhar na hora em que produz teoria social. Desse modo, consciente ou não, esses “valores” e “motivações” interferem na compreensão e continuidade dos problemas teóricos enfrentados pelos cientistas sociais.

Hirschmann em *Rival Views of Market Society* (1992) nos propõe um quadro teórico ideológico para entendermos em que medida diferentes abordagens conseguem explicar ou prever o futuro da sociedade de mercado. Esta análise é importante porque tem a virtude de situar onde o projeto teórico da NEI se encaixa tendo em vista as dificuldades teóricas apontadas nos capítulos precedentes.

Hirschman inicia com a tese do Doce Comércio que pode ser assim resumida:

“There is here, then, the insistent thought that a society where the market assumes a central position for the satisfaction of human wants will not only produce considerable new wealth because of the division of labor and consequent technical progress, but generate as a by-product, or external economy, a more “polished” human type – more honest, reliable, orderly and disciplined, as well as more friendly and helpful, ever ready to find solutions to conflicts and a middle ground for opposed opinions.” (1992; 109).

Opõe-se à tese do Doce Comércio a da Auto-Destruição, que tem sido formulada por alguns autores, como, por exemplo, Hirsch. Segundo Hirschman, o problema principal indicado pelo autor de *Social Limits to Economic Growth* é a “erosão” dos valores sociais pelo mercado, sendo que deles, os valores, o mercado depende. De acordo com Hirschman, este autor aponta o problema da “mesma maneira” que Samuelson. A ênfase no auto-interesse torna mais difícil a provisão de bens-coletivos ao passo que a cooperação mostra-se cada vez mais necessária no capitalismo avançado. A própria burocracia da macro administração keynesiana, que cumpre um papel importante no funcionamento do sistema, e que deveria ter por objetivo o interesse geral e não os seus próprios, tende a erodir a eficácia da sua intervenção, uma vez que, com o tempo, passaria a perseguir os seus próprios interesses. Trata-se de um círculo vicioso, em que as virtudes sociais como verdade, confiança, obrigação etc,

fundamentais, do ponto de vista de Hirschman, para uma sociedade baseada no individualismo, são destruídas pela própria racionalidade desses indivíduos.

Outra forma de “descrever” esse mesmo fenômeno pode ser caricaturalmente mostrada como sendo o desenvolvimento de uma vida espartana que termina na esbórnea:

“The simplest model for the self-destruction of capitalism might be called, in contrast to the self-reinforcing model of *doux-commerce*, the *dolce vita* scenario. The advance of capitalism requires, so this story begins, that capitalists save and lead a frugal life so that accumulation can proceed a pace. However, at some ill-defined point, increases in wealth resulting in successful accumulation will tend to enervate the spirit of frugality. Demands will be made for *dolce vita*, that is, for instant than delayed, gratification, and when that happens capitalists progress will grind to a halt.” (1992; 113)

Por outro lado a divisão do trabalho seria capaz de engendrar outras relações, levando a outros resultados. A divisão do trabalho criaria laços de obrigação e responsabilidade para além de uma relação de troca econômica. São direitos e deveres que mantêm a coesão social não restrita aos momentos de troca, permitindo assim uma previsibilidade da ação social não fundamentada exclusivamente no auto-interesse. De certo modo, em oposição a este argumento, a competição também deveria ser considerada como um mecanismo de coesão social. Trata-se aqui evidentemente da competição pela terceira parte, ou seja, o consumidor.

Enfim, a questão central do artigo em discussão está em analisar as dimensões nas quais as ciências sociais argumentam em favor ou contra o mercado. Numa perspectiva histórica, o autor opta por considerar o mercado e as relações de mercado da perspectiva da ética, ou de uma maneira mais abrangente, dentro de um processo civilizatório. Os partidários do mercado consideram-no a razão de tal processo. Os adversários do mercado

consideram-no uma criatura autofágica;ou seja, as bases passariam a ser corroídas pondo a perder o que foi conquistado.

Por que razão seria relevante traçar esse quadro para situar a Nova Economia Institucional? A longa citação de Hirschmann a seguir transcrita irá mostrar de que maneira a NEI pode ser considerada como uma corrente filiada a uma visão favorável à economia de mercado.

“Economists who wish the market well have been *unable*, or rather, have tied their own hands and denied themselves the opportunity, to exploit the argument about the interactive effect of markets. This is so because the arguments cannot be made for the ideal market with perfect competition. The economists' claims of allocative efficiency and all-round welfare maximization are strictly valid only for this market. Involving large numbers of price-taking anonymous buyers and sellers supplied with perfect information such market function *without any prolonged human or social contact among parties*. Under perfect competition *there is no room for bargaining, negotiation, remonstrance or mutual adjustment, and the various operators that contract together need not enter into recurrent or continuing relationships as a result they would get to know each other well*. Clearly this later tie-forming effect of markets can be important only when there are substantial departures or “lapses” from the ideal competitive model. But the fact is that such “lapses” are *exceedingly frequent and important*. None the less, pro market economists either have single out ties among suppliers and, like Adam Smith, castigated them as “conspiracies against the public”, or much more frequently, have belittled the various lapses in an attempt to present the reality of imperfect competition as coming close to the ideal. In this manner they have endeavored to endow the market system with *economic* legitimacy. But by the same token they have sacrificed the *sociological* legitimacy, that could

rightfully have been claimed for the way, so unlike the perfect competition model, most markets function in the real world.”(1992 ;123; os itálicos são meus)

Qual seria então para Hirschmann uma alternativa a este enfoque? Quais seriam as suas implicações? A essa altura, não deve ser surpresa que os custos de transação e uma efetiva incorporação deste conceito na teoria, mesmo que à revelia da abordagem usual do equilíbrio geral da teoria neoclássica, seja a resposta oferecida.

“To the contrary, with their stress on transaction costs, limited information and imperfect maximization these approaches explain and *justify* the wide spread existence of continuing relationship between buyers and sellers, the frequent establishment of hierarchies in preference to markets partially as a result of such “relational exchange”, the use of “voice” rather than “exit” to correct mutual dissatisfaction, and similar phenomena that make for *meaningful tie-forming interaction between parties to transactions*. The stage could thus be set for a *partial rehabilitation of doux-commerce thesis*.”( 1992; 123; os itálicos são meus)

Nas palavras do próprio Hirschmann, portanto, a NEI veio para restituir, mesmo que parcialmente, a tese do doce comércio. Restituir, é verdade, sobre novos alicerces, na medida em que as formulações convencionais da economia do Bem Estar estão em dissonância com a nova abordagem. Um mercado que tem a inconveniência de ter bens coletivos, mas que, apesar de tudo, pode ser doce. Afinal trata-se da interação entre pessoas que continuam perseguindo seus interesses e quase sempre, conseqüentemente, fazendo o bem para todos.

Recordando o capítulo dois, constatamos que o desenvolvimento da Economia do Bem Estar possibilitou a formulação de critérios com os quais o

Estado poderia interferir na economia de mercado de modo a atingir resultados sociais melhores. Normalmente, as intervenções no mercado cumpriam o papel de restaurar o bom funcionamento de seus mecanismos. No caso dos bens coletivos, vimos que a intervenção era uma condição *sine qua non* para o próprio funcionamento do mercado.

### 4.3. Síntese e Conclusão

As considerações até aqui efetuadas tiveram por objetivo apresentar as motivações subjacentes aos tipos de problemas que buscamos estudar. Resumidamente, tratou-se de analisar os bens coletivos primeiramente enquanto geradores de questões de difícil resposta para o paradigma neoclássico, considerando quais seriam as regras do jogo, para avançar as respostas, e, em segundo lugar, refletir, mesmo que rapidamente, a crescente aceitação das proposições da NEI.

Por estas razões, optamos por discutir no primeiro capítulo a natureza da questão teórica trazida pelos bens coletivos. O objetivo deste capítulo foi traçar o desenvolvimento teórico que trouxe a formulação do conceito de bens coletivos e suas implicações. O interessante é que uma das implicações fundamentais dessa formulação foi de natureza “prática”. Devemos lembrar que Samuelson estava se questionando a respeito da natureza do “gasto público”. Ou seja, por quais razões, “teoricamente”, o governo *deve* ou *não deve* gastar com isso ou com aquilo.

No segundo capítulo, vimos como o projeto teórico neoclássico, a partir de suas bases metodológicas e analíticas, buscou contornar o “obstáculo” dos bens coletivos buscando incorporar explicações de natureza institucional. Nas duas primeiras seções desta conclusão, pudemos compreender, mesmo que parcialmente, algumas razões *externas* ao projeto teórico neoclássico, o que nos ajuda a compreender a sua maior aceitação. A Nova Economia Institucional busca responder aos problemas gerados pelos bens coletivos, fazendo uso das ferramentas analíticas e dos conceitos já familiares aos neoclássicos. O objetivo do estudo foi sempre o bem coletivo mesmo quando

estávamos discutindo outros conceitos como, por exemplo, o “free rider” ou as questões relativas ao direito de propriedade. O nosso fio condutor, esperamos ter deixado claro, foi o conceito integrador de custos de transação. É que para a economia ortodoxa, o bem coletivo é um conceito que fundamenta a intervenção do Estado, é inerente ao conceito mais abrangente de externalidade e que traz o “micro fundamento” para esta intervenção. E na NEI como se colocam os bens coletivos? Ele fundamenta ou não a intervenção do Estado? Esperamos ter argumentado com alguma clareza que do ponto de vista da NEI, fundamentada nos custos de transação, a resposta não é direta como na teoria neoclássica.

O capítulo três se desdobra em vários argumentos, alicerçados em Papandreou, de modo a relacionar os custos de transação com a definição dos custos relativos de funcionamento e formação dos arranjos institucionais. Um primeiro resultado importante que deriva dessa análise é que, além da natureza do bem em questão, o que é mais importante na definição de seu caráter de bem coletivo é a consideração do próprio arranjo institucional no qual ele está inserido.

Por isso mesmo de nosso ponto de vista, a Nova Economia Institucional impõe uma revisão dos conceitos que a economia do Bem Estar dá como estabelecidos. Por exemplo, qual o sentido em estimar o valor contingente de um bem público, água limpa por exemplo, se esta valoração está sendo condicionada pelas instituições dadas e não pelas instituições *desejadas*? Ou seja, onde estão os custos de transação de modo que as decisões estejam sendo tomadas no intuito de minimizar os custos entre *alternativas institucionais* na provisão do bem coletivo e não simplesmente na suposição de que um “preço sombra”, um preço que é uma simulação do mecanismo de mercado, pudesse funcionar porque em condições ideais o modelo de Arrow – Debreu assim garante?

O último ponto a ser considerado remete justamente ao caráter alocativo que os custos de transação trazem para a análise da NEI. O critério segundo o qual os custos de transação devem ser reduzidos, que se deve buscar o

arranjo institucional que possua o menor custo de transação implica em reavaliar a validade do critério paretiano.

Outro resultado bastante relevante diz respeito á necessidade de uma efetiva incorporação (e não como enxerto) do conceito de custos de transação na abordagem teórica da questão dos bens coletivos.

Segundo Papandreou:

“In a model that incorporates transaction costs endogenously, the relevant área of economic interaction would not be limited to action taking place once the units (agents, property rights, markets, etc.) have been defined, but would extend to the very process by which these units are being shaped. The focus will shift to economic interaction among agents in forming institutions and not just the activity of agents once institutions are already defined. (Papandreou; 1995; 141).”

A hipótese subjacente, a esta questão está na “rotação de 180<sup>º</sup>” que a NEI confere à teoria ortodoxa. Enquanto que para esta (tomamos Samuelson como exemplo paradigmático) o bem coletivo é um problema de eqüidade, para aquela é um problema de indefinição de direitos de propriedade, de informação assimétrica, de comportamento oportunista, e muitas outras coisas que poderíamos resumir em problemas de “alocação de recursos”. Isto porque, endogeneizar os custos de transação para uma análise adequada da produção e distribuição dos bens coletivos não constitui mais uma simples escolha entre estado e mercado. Na opinião de Papandreou, essa forma de colocar o problema posto pela existência de bens coletivos implica um reinterpretção, que podemos considerar, radical dos fundamentos e conclusões oferecidos pela economia convencional.

“The minute one is interested in evaluating the implications of a ‘missing’ market or a ‘missing’ property right or the size of a function of economic units, or even the importance of some non-

convexity, one has to consider the factors that determine the size and function of the units, and that takes us out of the Arrow – Debreu framework. Once outside the Arrow – Debreu framework the concepts of market failure and externality require reinterpretation. (Papandreou; 1995; 142).”

Ou seja, o desenvolvimento teórico de tradição neoclássica parecia ter confirmado o sucesso do mecanismo de mercado como sendo a estrutura econômica mais apropriada para o *laissez-faire*. Contudo, com seu desenvolvimento teórico contemporâneo, as suas bases analíticas desembocaram tanto na possibilidade do Estado controlar a economia, como em Lange e Taylor, como também na compreensão de falhas de mercado que seriam as razões primeiras para a intervenção do Estado. Nesta abordagem teórica, o mecanismo de mercado é tido como “perfeito”, restando apenas o problema da equidade, na qual se envolvem os bens coletivos, no caso da NEI o problema também é de equidade, seja pelo fato das falhas de mercado levarem a distorções na remuneração dos recursos produtivos, seja pela busca de uma melhor distribuição dos fatores iniciais. Contudo, para ela, o problema de equidade é antes um problema de eficiência alocativa. A equidade implica a “justa remuneração” dos fatores de produção, o qual, por sua vez, passa inescapavelmente pela adequada e conseqüente consideração dos custos de transação. Em outras palavras a NEI acaba, no caso dos bens coletivos pelo menos, retomando a questão alocativa em detrimento da questão da equidade propriamente dita.

Estas conclusões não são tão surpreendentes assim na medida em que estamos assistindo um debate intenso a respeito de como o Estado deve ser “reestruturado” para atingir as suas “metas”. Como ele deve ser reestruturado e quais seriam as suas metas têm sido objeto de incursões que a NEI não poderia deixar de fazer. No Brasil, por exemplo, Bresser Pereira vem fazendo, em vários artigos e textos jornalísticos, uma campanha acirrada, desde o início dos anos noventa, para a implantação da reforma do Estado Brasileiro. Uma de suas bandeiras é a criação de “propriedades públicas não estatais”. Com os

“óculos” fornecidos pela dissertação podemos enxergar aí a busca por formas híbridas e os esforços em criar novas instituições.

Evidentemente, neste contexto mais amplo, a questão da produção e da oferta dos bens coletivos coloca-se não só como questão de inequívoca ordem prática como também como questão de Estado, ainda que se venha a concluir num caso ou outro, que o melhor arranjo para viabilizar a sua produção seja o mercado. A NEI evidentemente tem enormes contribuições a dar. Para o bem ou para o mal.

## BIBLIOGRAFIA:

ARROW, K (1970) "*The Organization of Economic Activity: Issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation.*" In: Margolis, J & Haveman, R H. **Public Expenditures and Policy Analysis.** Markham Publishing Company. Chicago. (1970)

ARROW, K (1990) *Economic Theory and the Hypothesis of Rationality.* In: **Utility and Probability.**

ARROW, K J (1997) "*Invaluable Goods.*" Journal of Economic Literature, Vol XXXV (June 1997) pp 757-765.

ASPROMOURGOS, T. (1986). "*On the origins of the term 'neoclassical'*". Cambridge Journal of Economics. **10**, 265-270.

BARDHAN, P (1989) "*The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment*". World Development, 17, pp 1389-1395.

BARZEL, Y (1997) *Economic Analysis of Property Rights.* Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1997.

BATOR, F M (1958). "*The Anatomy of Market Failure*". Quarterly Journal of Economics 72 (Aug 1958) 351-79. In: **Public Goods and Market Failure: a Critical Examination.** Ed T Cowen. Transactions Publishers (1992).

BLAD, M C e KEIDING H (1990) *Microeconomics: Institutions, Equilibrium and Optimality.* North Holland 1990.

BRAY, M. (1990). *Perfect Foresight.* In: **Utility and Probability.**

BRESSER PEREIRA, L C (1997) "*Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil?*". Revista da ANPEC. 1997.

BRESSER PEREIRA, L C (1997) "*Estratégia e Estrutura para um novo Estado*". Revista do Servidor Público. Ano 48, Número 1, Jan-Abr 1997.

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

BUCHANAN, J M (1991) *The economics and Ethics of Constitutional order.* An Arbor: University of Michigan, 1991.

COASE, R. (1990). *The Firm, the Market and The Law.* Chicago, London. The University of Chicago Press.

COLEMAN, J S (1990) *Foundations of social Theory*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CONTADOR, C R (2000) *Projetos Sociais: Avaliação e Prática*. São Paulo. Ed Atlas S.A.

COWEN, T (1992) *Public Goods and Market Failure: a Critical Examination*. Transaction Publishers. 1992.

CULLIS, J G e JONES, P R (1987) *Microeconomics and the Public economy: a defense of Leviathan*. Oxford, Basil Blackwell, 1987.

DAS-GUPTA, A and MOOKHERJEE, D. (1998) *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. An Analysis of Developing Country Experience*. Delhi: Oxford Economic Press 1998.

DIXT, A K (1996) *The Making of Economic Policy: A transaction-cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press, 1996.

DOBB, M. (1978). *Economia Política e Capitalismo*. Ed Graal.

DOW, S. C. (1997) “*Mainstream economic methodology*”. *Cambridge Economic Journal*, 21, p.73-93,1997.

DUAYER, M.; MEDEIROS, J. L.; PAINCEIRA, J.P. (2001) “*A miséria do instrumentalismo na tradição neoclássica*”. *Estudos Econômicos*, v 30, n. 4, p. 725-785, out./dez. 2001.

DUGGER, W (1994) “*Methodological differences between institutional and neoclassical economics.*” In D. M. Hausman *The Philosophy of Economics: an anthology*. Cambridge University Press.

EGGERTSSON, T. (1990). *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge: Cambridge University Press.

ELLIS, H. S & FELLNER, W.(1943). “*External Economies and Diseconomies.*” *American Economic Review*, 33 (Setembro 1943) pp.493-511.

GREENE, K V. (1972) “*Some institutional considerations in federal-state fiscal relations*”. In J Buchanan and Tollison, *Theory of Public Choice*, Michigan: An Arbor, pp. 236-254.

HEAD, J. G. (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durhan North Carolina. Duke University Press.

HILDENBRAND, W e KIRMAN, A P (1990) *Equilibrium Analysis: Variations on themes by Edgeworth and Walras*. North Holland

HIRSCHMAN, A O (1970) *Exit, Voice and Loyalty: responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.

HIRSCHMAN, A O (1992) *Rival Views of Market Society*. Harvard University Press, 1992.

HODGSON, G (1989) "Institutional Rigidities and Economic Growth." *Cambridge Journal of Economics*, 13, pp79-101.

HODGSON, G. M. (1987) "Economics as Systems Theory." *Journal of Economic Studies*. 14, 4.

HOLLINGSWORTH, J. R. & BOYER, R. (1997) (Ed.) *Contemporary Capitalism: The Embeddeness of Institutions*. Cambridge University Press.

KAHN, A E (1966) "The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics." *Kiklos*, Vol XIX 1966, pp 23-47.

KALMONOVITZ, S.(1997) "Institutions, the law and economic development in Colombia", paper present at the Inaugural Conference of the International Society for the New Institutional Economics, St Louis, September 1997.

KNACK, C (1996) "Institutions and the convergence hypothesis: the cross-national evidence". *Public Choice*, 87:207-228.

LANE, J E (1995) *The Public Sector*, SAGE publications Ltd. London (1995)

LANGE, O & TAYLOR, F. M. (1964). *On the Economic Theory of Socialism*. New York. Ed McGraw-Hill.

LERNER, A. P. (1944). *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*. New York. Ed Macmillan.

LISBOA, M. A. (1997). "A miséria da crítica heterodoxa – Primeira parte: Sobre as críticas". *Revista de Economia Contemporânea*, 2, p.5-66, jul.-dez. 1997.

\_\_\_\_\_. (1998) "A miséria da crítica heterodoxa – Segunda parte: Método e equilíbrio na tradição neoclássica". *Revista de Economia Contemporânea*, 3, p. 113-151, jan.-jun. 1998.

MACPHERSON, C. B. (1989). *Individualism*. In: **The Invisible Hand**.

MATTOS, L. V. (1998) *Economia Política e Mudança Social*. Edusp Fapesp. São Paulo 1998.

MEADE, J. E. (1952) "*External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation*". *Economic Journal*, 62 (March 1952), pp. 54-67.

MENARD, C (1995) "*Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts*". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 28 (1995), pp. 161-182.

MILGATE, M. (1989) *Equilibrium: Development of the concept*. In: **The Invisible Hand**.

MISHAN, E. J (1969) *Welfare Economics: Ten Introductory Essays*. New York. Random House.

MONRO, D. H. (1989). *Self- Interest*. In: **The Invisible Hand**.

MORALES, A C (1998) "*Nem privado nem estatal: em busca da nova estratégia para provisão de serviços públicos*". *Revista do Servidor Público*. Ano49, Número 4, Out-Dez 1998.

NABLI, M K and NUGENT, J B (1989) *The New Institutional Economics and development. Theory and applications to Tunisia*. Amsterdam: North-Holland, 1989.

NATH, S. K. (1973). *A Perspective of Welfare Economics*. The Anchor Press Ltd.

NG, Y. K (1979) *Welfare Economics: introduction and development of basic concepts*. The Macmillan Press Ltd. Londres (1979)

NG, Y. K (1973) *Income Distribution as a peculiar public good*, *Public Finance*, 28 (1973), 1-10.

NG, Y. K (1975) *The Paradox of Universal Externality*, *Journal of Economic Theory*, 10, 258-264.

NORTH, D.(1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge,1990.

PADOA-SCIOPPA, T (1996) "*Government and Market*". In V A Muscatelli (ed) *Economic and Political Institutions in Economic Policy*. Manchester: Manchester Economic Press, 1996.

PALGRAVE *The New: The Invisible Hand*. (1989). The Macmillian Press Limited. New York, London. 1989.

PALGRAVE *The New: Utility and Probability*. (1990). The Macmillian Press Limited. New York, London. 1990.

PAPANDREOU, A (1998) *Externality and Institutions*. Oxford University Press. New York. 1998.

PAULANI, LEDA M. (1994). "A questão da estabilização nos anos 80: um enfoque institucional". *Revista de Economia Política*, vol. 14, no 1 (53), janeiro-março/1994.

PIRES, V (1996) *Estado, Mercado e Tributação*; Editora Unimep; 1996.

POSSAS, M. (1997) "*A cheia do mainstream: comentários sobre os rumos da ciência econômica*". *Revista de Economia Contemporânea*, 1, p. 13-37, jan-jun. 1997.

PRZEWORSKI, A. (1995) *Estado e Economia no Capitalismo*. Editora Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1995.

ROMER, C D and ROMER, D H. (1996) "*Institutions for monetary stability*", Cambridge: NBER, working paper n. 5557.

RUTHERFORD, M (1994) *Institutions In Economics. The old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RUTHERFORD, M (2001) "*Institutional Economics: then and now.*" *The Journal of Economic Perspectives*. Volume 15, Number 3 (2001).

SAMUELSON, P. A. (1954) "*Pure Theory of Public Expenditure*". *The Review of Economics and Statistics*, 36 (1954), pp. 387-389. In: **Externalities: theoretical Dimensions of Political Economy**. Ed Robert J. Staaf & Francis X. Tannian. University Press of Cambridge Mass, Dunellen.

SAMUELSON, P. A. (1958) "*Aspects of Public Expenditure Theories*". *The Review of Economics and Statistics*, 40 (1958), pp. 332-336. In: **Externalities: theoretical Dimensions of Political Economy**. Ed Robert J. Staaf & Francis X. Tannian. University Press of Cambridge Mass, Dunellen.

SCHIAVO-CAMPO, S (1994) "*Institutional change and the public sector: towards a strategic framework.*" In S Schiavo-Campo (ed) *Institutional change and the public sector in transitional economies*, Washington: World Bank discussion papers: 241 pp 3-18.

SCITOVSKY, T. (1954) "*Two Concepts of External Economies*". *Journal of Political Economy*, 62 (April 1954), pp. 143-151.

SEN, A (1973) "*Behavior and the Concept of Preference.*" *Economica*, August, 1973 pp 241-259.

SHIRLEY, MARY M.(1997). "Pressing issues for institutional economists: views from the front lines", paper present at the Inaugural conference of the International Society for the New Institutional Economics, St Louis 1997.

STAAF, R. J & TANNIAN, F. X. (1974) *Externalities: Theoretical Dimensions of Political Economy*. University Press of Cambridge Mass. New York, London.

STIGLER, G. J. & BOULDING, K. E. (1960). *Ensayos Sobre la Teoria de los Precios*. Ed Aguilar, Madrid.

STIGLITZ, J E. (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post- Washington", *Instituciones Y desarrollo*. Octubre.

TANZI, V (2000) "*The Role of the State and the Quality of the Public Sector*", IMF Working Paper, wp/00/36.

VARIAN, H R (1990) *Intermediate microeconomics, a modern approach*. New York, Norton 1990.

VASCONCELOS, M. R.; STRACHMAN, E.; FUCIDIJI, J. R. (1999). "O realismo crítico e as controvérsias metodológicas contemporâneas em economia." *Estudos Econômicos*, v.29.n. 3, p 415-445, jul.-set. (1999).

VON WRIGHT, G. H. (1990). *Preferences*. In: *Utility and Probability*.

WEINTRAUB, E. R. (1974) *General Equilibrium Theory*. New York, Dublin, Melbourne, Johannesburg and Madras. The Macmillan Press Ltd.

WEISBROD, B A (1964) "*Collective-consumption services of individual-consumption goods*". *Quarterly Journal of Economics*, Vol LXXVIII August 1964.

WICKSTEED, P. H. (1914) "*Alcance y Método de la Economía Política*." *The Economic Journal*. Vol XXIV 1-23. In: Stigler & Boulding, **Ensayos Sobre la teoria de los Precios** (1960).

WILLIAMSON, O (1985) *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press, New York, 1985.

WILLIAMSON, O (1986) "*The Economics of Governance: framework and implications*". In R. N. Langlois (ed) **Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics**. Cambridge University Press, pp 171-202.

WILLIAMSON, O (1996) *Mechanisms of governance*. Oxford University Press, New York, 1996.

ZAMAGNI S (1985) *Microeconomic Theory: an introduction*. Basil Blackwell, New York, 1985.

ZAMAGNI, S e SCREPANTI E (1993) *An Outline of the History of Economic Thought*. Oxford, Clarendon, 1993.

ZAMAGNI, S. (1989). *Economic Laws*. In: **The Invisible Hand**.