

POR UMA TEORIA POLÍTICA DE AGENTES ECONÔMICOS: PROPOSTA PRELIMINAR

Fabiano M. Santos*

1 DEMOCRACIA E TEORIA ECONÔMICA

1) Existem algumas maneiras possíveis de emprender uma análise que verse sobre a natureza do problema institucional brasileiro, tomando-se este como a falta de estabilidade das instituições de representação e participação política no Brasil.

Entendendo por ordem político-democrática o processo de formação do Congresso (Senado e Câmara dos Deputados) e dos Executivos Municipal, Estadual e Federal pelos partidos e pelas eleições, assim como a relação destas instituições (partidos e eleições) com as agências burocráticas, pode-se dizer que no Brasil a ordem democrática e seus dilemas têm merecido tratamento adequado na literatura especializada em Sociologia e Ciência Política, segundo duas abordagens possíveis:

- a) a abordagem da sociologia política, qual seja, aquela que concebe a emergência e conformação da ordem política brasileira como expressão competitiva de conflitos radicados na estrutura social, ou melhor, de clivagens sociais e regionais;¹
- b) a abordagem institucionalista, ou seja, aquela que, sem negar a importância das preferências de indivíduos e grupos sociais para o processo de seleção dos governantes e dos detentores de poder parlamentar, inclui, como variáveis determinantes, também as leis eleitorais e incentivos institucionais-formais. Melhor dizendo, a perspectiva institucionalista privilegia e isola o efeito das regras do jogo político sobre os resultados do próprio jogo. Radicalização partidária, concentração ou dispersão do poder parlamentar e paralisia decisória são exemplos de resultados possíveis deste jogo.²

O presente texto propõe uma forma alternativa de se pensar a ordem político-democrática no Brasil e seus dilemas. Sem desmerecer em nada o valor das contribuições feitas dentro do marco das abordagens sociológica e institucionalista, é intenção do raciocínio que se segue demonstrar a pertinência, no que tange ao problema

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF).

¹ Como exemplos significativos desta perspectiva, cito os trabalhos de Soares (1973), Jaguaribe (1962), Ramos (1961) e, finalmente, a segunda parte do artigo de Furtado (1969). Curioso observar que a análise econômica encontrada na primeira parte deste artigo se encaixa na perspectiva que proponho adiante.

² Como exemplos representativos desta abordagem, cito os trabalhos de Souza (1976), Brasil (1983) e Santos (1986). Existem outros trabalhos relevantes dentro da perspectiva institucionalista. No entanto, registro estas obras mencionadas acima ciente da injustiça cometida aos autores excluídos das referências.

institucional brasileiro definido anteriormente, de uma abordagem que revele como a estrutura da competição política produz efeitos sócio-econômicos relevantes.

A abordagem a ser proposta, chamemo-la de perspectiva economicista, supõe que as instituições políticas do estado liberal-democrático contemporâneo podem ser interpretadas como uma estrutura de incentivos. Estes incentivos, de natureza institucional, compartilham a propriedade de estimular agentes privados (econômicos) a tomarem decisões que, ao serem agregadas, ensejam impactos relevantes para a ordem sócio-econômica. A importância de tal embocadura para o aprimoramento do que se conhece a respeito de nossa experiência democrática é o que se pretende demonstrar. Resta também saber como é possível empreender a análise.

Existem, pelo menos, duas formas possíveis correspondentes a este tipo de investigação, ou seja, a uma investigação que interpreta as relações entre a política e a economia, supondo a primeira como variável independente:

- a) a tentativa de desvelar a existência de ciclos econômicos-eleitorais. Estes ciclos se referem aos processos supostamente ordenados em que o governo e seu partido operam uma manipulação dos instrumentos de política macro-econômica, no intuito de maximizarem suas chances de permanecer no poder. Segundo o argumento, qualquer governo partidário estaria, em princípio, disposto a atender as preferências econômicas do eleitorado (ou a maioria dele);³
- b) uma segunda opção seria a de investigar os processos responsáveis pela produção de decisões governamentais que atendem a interesses específicos, minoritários, e dos quais derivam problemas de eficiência alocativa e justiça distributiva. Neste caso, haveria uma ênfase na observação daqueles casos em que se constata uma transferência de renda da maioria dos cidadãos para uma minoria.⁴

Daqui por diante, tentarei fazer com que fiquem claros os motivos que me levam a optar pela exposição do argumento que corresponde à segunda alternativa.

Esta opção possui como justificativa pouco nobre o fato de que, metodologicamente, uma análise dos ciclos econômico-eleitorais exige freqüentemente a utilização de *surveys*, elaborados com o propósito de descobrir se o eleitorado reage a estímulos econômicos. Fundamentalmente, o problema seria o de investigar se a racionalidade do eleitor comporta uma avaliação sobre o desempenho da economia durante certo período governamental. Infelizmente estes *surveys* ainda não foram desenvolvidos para o estudo de nossos diversos experimentos democráticos. Por outro lado, existe uma justificativa mais nobre para minha opção e que se refere à relevância de uma pesquisa do segundo tipo para uma melhor compreensão dos desafios e dilemas da democracia política moderna. Por isso, peço ao leitor atenção cuidadosa ao raciocínio que se segue.

³ Uma boa análise do contexto teórico, a partir do qual surge o problema dos ciclos eleitorais e econômicos, pode ser encontrada em Santos (1988, cap.3).

⁴ Este é um tema também tratado em Santos (1988, cap.3).

A segunda opção diz respeito, na verdade, a um tema já tratado por Pareto em sua obra **Curso de Economia Política** (Pareto, 1953) e ao qual foi dado o nome de o problema da "espoliação" (Pareto, 1966). Espoliação, segundo Pareto, é uma maneira específica de os indivíduos se ocuparem e investirem recursos e que consiste basicamente na tentativa de se apropriarem do produto do trabalho de setores economicamente ativos da sociedade. Por conseguinte, seria também uma forma de exploração de uma maioria por parte daquela minoria com acesso privilegiado a recursos políticos (bens oligárquicos, na terminologia de Fred Hirsch). Diz ainda Pareto que este fenômeno pode ocorrer em qualquer regime: democrático, oligárquico ou socialista. Entretanto, pretendo estabelecer, como um dos principais pressupostos do argumento a ser desenvolvido ao longo do artigo, a seguinte proposição:

"a ocorrência de processos de espoliação paretiana é possível no bojo de instituições políticas voltadas para a realização de ideais democráticos (representação e participação política do povo), todavia, se um sistema político qualquer permite ou incentiva a proliferação destes processos, ele deixa de ser democrático, exatamente porque permite a emergência e manutenção destas situações tirânicas, se me permitem utilizar o conceito de Fishkin (1979)".

Em decorrência do que foi dito, coloca-se como tarefa fundamental investigar em que condições torna-se possível a emergência destes processos de espoliação paretiana, bem como de seus impactos e efeitos sócio-econômicos.

2) Tratar de um tema caro à ciência política e que diz respeito à velha e famosa teoria dos grupos de interesse não deixa de ser um estímulo, ainda que não seja o único. Desde já surge o desafio de demonstrar a importância e pertinência de uma análise do fenômeno da regulação econômica e da produção de política social a ser elaborada por um cientista político, tendo em vista que cientistas políticos são aqueles pensadores preocupados quase que obrigatoriamente em averiguar se existe, pelo menos em hipótese, a possibilidade de realização de uma ordem política plenamente democrática. Cabe a eles, portanto, senão resolver, ao menos apontar e diagnosticar o problema.

Mas qual é o problema? Do ponto de vista de uma teoria democrática, o problema reside no fato de que na vida social moderna, isto é, nos países de economia complexa e mundo político fragmentado, observa-se que a comunhão de certo tipo de comportamento dos agentes com a natureza das instituições políticas nas quais estes interagem permite a emergência de situações de tirania. Em suma, permite a emergência de situações em que certos indivíduos e grupos auferem sistematicamente benefícios pecuniários e de *status* às custas do empobrecimento de outros indivíduos e grupos.

Chamarei de teoria política de agentes econômicos este esforço para compreender os efeitos do comportamento maximizador de utilidades (optimalidade paretiana) ou da maximização de interesses de curto-prazo, quando o que está em pauta não são decisões de investimento ou demanda privada, mas sim decisões de legisladores e agências burocráticas governamentais. Com esta teoria pretendo entender e explicar a natureza do processo de produção de decisões políticas a respeito da economia e do bem-estar social, e ela deve ser julgada como contribuição à teoria democrática. Daqui por diante o interesse desta análise recairá sobre o que a teoria econômica nos informa a respeito de nosso objeto.

3) Entre os economistas, a análise do fenômeno da regulação política da economia produziu duas vertentes teóricas cujos resultados e pressupostos se aproximam bastante e suas diferenças parecem ser muito mais uma questão de ênfase. Refiro-me à teoria econômica da regulação de Stigler (1973), Mancur (1982), Posner (1974) e à teoria da sociedade *rent-seeking* de Buchanan et al. (1980). A exposição sucinta, na medida do possível, das idéias e do argumento embutidos em cada uma dessas contribuições será o conteúdo dos próximos parágrafos.

A teoria da sociedade *rent-seeking* parte do paradigma neo-clássico de análise micro-econômica com o objetivo de alcançar resultados que coadunem com a realidade de um sistema econômico politicamente controlado.⁵ A busca do lucro e a tentativa de maximizar os valores presentes das expectativas de retorno financeiro de recursos e ativos são tomados como características irrevogáveis da natureza humana, variando, segundo a teoria, a estrutura institucional através da qual estas características se realizam. Numa estrutura ordenada de mercado, a busca individual do lucro colocará sempre em operação resultados sociais desejáveis, fundamentalmente, porque a tentativa dos agentes interagindo num mercado livre de maximizarem o retorno financeiro de seus recursos e ativos produz externalidades econômicas invariavelmente positivas. Uma outra forma de colocar o mesmo raciocínio seria a de afirmar que uma estrutura ordenada de mercado permite que o produto social marginal seja superior ao produto privado marginal. Importante frisar que este processo se dá, ainda segundo esta teoria, sem que seja necessário que ele faça parte da intenção dos agentes, melhor dizendo, as interações econômicas de mercado ensejam resultados sociais desejáveis não intencionados pela atitude maximizadora dos agentes.

A proposição acima só possui validade, por suposto, na medida em que se aceita o postulado, bastante plausível, de que em interações de mercado ocorrem dois tipos de processos de ajustamento dinâmico da economia. Supondo que as ações dos empresários dirigem o sistema (a ordem de mercado) e que estes estão sempre à procura de novas oportunidades de auferir renda econômica, bem como de novas maneiras de explorar oportunidades existentes, verifica-se, de novo em situações de livre mercado, que, ou ocorre uma dissipação e erosão das rendas existentes, ou ocorre uma aceleração do processo de realocação de recursos. A compreensão da lógica implícita nestes dois processos não parece ser difícil.

Definindo renda econômica como aquela parte do pagamento ao proprietário de uma estrutura de recursos acima e além do que esta estrutura poderia comandar em qualquer uso alternativo (acima de seus custos de oportunidade), disto decorre que nas ocasiões em que algum empresário consegue obter retornos pecuniários pela utilização de recursos sistematicamente acima de seus custos de utilização, outros empresários (considerando o comportamento maximizador constante) serão atraídos para o mesmo tipo de empreendimento. O aumento da oferta do produto resultante deste tipo de empreendimento conflagra um processo competitivo de preços, no sentido de reduzi-los, dissipando e erodindo o nível da renda obtido anteriormente. Por outro lado,

⁵ Esta descrição do modelo de sociedade *rent-seeking* segue as idéias contidas no artigo de Buchanan (1980).

se um empresário se equivoca e comete um erro de predição, superdimensionando oportunidades aparentes, ele passa a auferir uma renda inferior aos seus custos de oportunidade. Isto porque uma renda econômica pode, pelo menos em situações de livre mercado, ser negativa tanto quanto positiva. Quando negativa a renda, o empresário se verá compelido a acelerar o processo de realocação de seus recursos e ativos.

Estes processos de ajustamento dinâmico da economia inerentes à estrutura institucional de um mercado livre e ordenado garante, como consequência não antecipada das ações de agentes maximizadores, o crescimento e desenvolvimento econômico da sociedade, exatamente porque estes agentes estarão sempre livres para buscar novas oportunidades de investimento ou para explorar até a exaustão oportunidades já existentes. A partir de agora a teoria da sociedade *rent-seeking* começa a nos interessar.

Deve-se ter em mente que os processos de ajustamento descritos acima são possíveis somente se supõem a livre entrada e saída dos agentes econômicos nos mercados criados ou já existentes, pois sem esta cláusula nada garante que a criação de uma renda acima dos custos de oportunidade produzirá, no médio ou curto-prazos, a expansão da oferta no mercado e que, por decorrência, os preços sofrerão uma queda. Suponha, por exemplo, que um empresário, ao invés de buscar auferir renda, criando valor na economia (criação de novos produtos e tecnologia), se proponha e consiga convencer o governo, ou alguma instituição governamental, que sua empresa "merece" a garantia de um direito de monopólio. Através deste procedimento, este empresário poderia evitar a entrada de competidores em seus mercados e conseguiria tornar rígida uma renda que naturalmente tenderia a se dissipar. Este empresário manteria o *out-put* de sua empresa em certo nível, para ele ótimo, e desta forma impediria que os preços de seus produtos sofressem aquela queda necessária para que o produto social marginal continuasse a ser superior ao produto privado marginal.

A este processo de criação artificial de renda Buchanan et al. (1980) chamam de *rent-seeking*. Neste sistema, as instituições públicas de governo transformam-se em variável determinante. São elas que permitem a criação destas rendas sem que haja sua contrapartida metamorfoseada em produto ou valor, permitindo assim que o produto privado marginal seja superior ao produto social marginal. Entretanto, não é só o problema da transferência de renda dos consumidores para produtores que está em pauta neste caso, mas, fundamentalmente, o fato de que a possibilidade de existência de processos *rent-seeking* conflagra uma competição pela obtenção e formação de rendas rígidas via legislação. A perda social decorrente dos processos de *rent-seeking* localiza-se justamente na aplicação de recursos reais dentro da economia para a obtenção da legislação necessária à criação de monopólios, tarifas de importação, regulação de preços e entrada.

O debate com a teoria da sociedade *rent-seeking* torna-se útil no que diz respeito ao objeto deste artigo na medida em que, como decorrência dos pressupostos da teoria, não nos permite escapar da seguinte questão: como é possível a criação de legislação daquele tipo denunciado pela teoria da sociedade *rent-seeking* se o que se tem como seu resultado produz o inverso do interesse público?

A resposta mais famosa a esta questão foi dada pela teoria econômica da regulação.⁶ Segundo essa teoria, os sistemas políticos são articulados e utilizados racionalmente por indivíduos, o que significa dizer que eles são, na verdade, instrumentos adequados para suprir os desejos específicos, individuais, dos membros da sociedade. O Estado, de acordo com este argumento, possui aquele recurso que qualquer membro da sociedade gostaria de obter, ou pelo menos impedir que seus inimigos obtenham, a saber, o poder de coagir. Recurso escasso por natureza, o poder político também é coercitivo porque as decisões que dele derivam valem, necessariamente, para todos os membros da sociedade. Isto posto, conclui a teoria econômica da regulação que esta *compelled universality of political decisions* (Stigler, 1973, p.124) dá origem a duas diferenças entre os processos de decisão em instituições democráticas e os processos de decisão em instituições de mercado:

- a) em primeiro lugar, uma decisão político-democrática exige a participação simultânea de um grande número de pessoas, ou seja, o processo político demanda simultaneidade nas decisões. Assim, os custos de transação implícitos neste tipo de decisão tornam-se proibitivamente altos, o que, por sua vez, conduz à necessidade de que o corpo social selecione representantes, portadores do poder de decidir. Aos representantes cabe antecipar os desejos dos eleitores e testar se seu palpite deu certo nas próximas eleições. Conclui-se, portanto, que este tipo de decisão não garante, *a priori*, a realização dos desejos do eleitorado;
- b) além disso, esta teoria aponta como segunda característica do processo de decisão democrática (ou decisão extra-mercado, como quer Buchanan) o fato de que ele envolve todos os membros da comunidade e não simplesmente aqueles membros especialmente afetados por decisões específicas. Para ser mais exato, o processo de decisão política não exclui, porque não lhe é permitido, os eleitores desinteressados e desinformados. Este fenômeno cria um verdadeiro desincentivo à busca de informação e conhecimento por parte daqueles que são efetivamente interessados e que tentam fazer a melhor escolha.

Para fazer frente a estas duas características do processo democrático de decisão a sociedade elaborou um método cujo principal item determina a criação de partidos políticos. Ainda segundo o argumento desta teoria, um partido se assemelha a uma firma se utiliza este termo na acepção de Coase (1952), ou seja, eles, os partidos, são organizados com o intuito de reduzir os custos de transação implícitos no processo de decisão democrática, assim como as firmas se organizam hierarquicamente para reduzir os custos de transação implícitos num sistema regulado pelo mecanismo de preços. Os partidos, assim, apresentam candidatos que possuem a obrigação de se dedicarem quase que integralmente à produção de decisões governamentais. Aqui a teoria econômica da regulação começa a nos interessar mais de perto.

⁶ A análise que se segue baseia-se em Stigler (1973).

O drama está montado e tem início quando o representante de um partido não possui nenhuma garantia de que estará sendo um bom administrador de sua firma se votar contra alguma proposta de regulação da economia capaz de produzir externalidades negativas para o resto da sociedade. Em outras palavras, se este representante tem certeza de que será reeleito caso aprove uma lei que penaliza financeiramente a sociedade, ele certamente o fará; o problema reside no detalhe de que os custos de uma postura *anti-lobby* numa câmara legislativa podem ser grandes o suficiente para impedir sua reeleição.

O que está em pauta neste momento é o problema fundamental dos custos de informação e sua relação com a natureza das instituições de decisão político-democrática. As despesas em informação a respeito do mérito de propostas de políticas (*polices proposals*) são determinadas, para a teoria econômica da regulação, pelas expectativas de custo e retorno. Os custos de informação compreensiva são altos na arena política porque o eleitor se verá sempre diante de questões a respeito das quais ou não sabe nada, ou não está interessado diretamente. Por isso mesmo, a expressão das preferências pelo voto serão sempre menos precisas do que a expressão das preferências no mercado, uma vez que todas as pessoas desinformadas e desinteressadas votam e, por conseguinte, afetam as decisões políticas.

Conclui-se, por decorrência do raciocínio anterior, que o sistema político democrático é, na verdade, um sistema calculado para atender aos interesses de quem possui recursos econômicos disponíveis numa intensidade de preferências relativamente alta. Porque, somente nestes casos os custos de obtenção de informação relevante a respeito do processo decisório e a probabilidade de que sua ação realmente influencie a decisão assumem uma posição de equilíbrio. Dito de uma forma clara: se uma empresa deseja poder político, ela deve recorrer à firma especializada no produto, os partidos coasianos; e, além disso, ela deve também estar disposta, neste processo, a pagar pelo favor obtido o preço que qualquer partido coasiano cobraria: votos e recursos de campanha.

4) Se os partidos são firmas e os representantes agentes responsáveis pela sua administração e se os eleitores, pela própria natureza das instituições de representação política e de produção de políticas públicas, não possuem, em sua maioria, recursos e incentivos para influenciar o rumo das decisões coletivas, torna-se mais fácil compreender porque os processos descritos pela teoria da sociedade *rent-seeking* não são apenas fruto da imaginação de alguns economistas conservadores, assustados com a recente expansão do setor público nos países capitalistas avançados.⁷ Antes desta teoria, o tema da **espoliação** tratado por Pareto já chamava a atenção para os perigos colocados pela atitude maximizadora, particularmente quando esta prolifera e se generaliza pelas instituições da sociedade e, particularmente, quando ela invade as instituições criadas para cumprir os ideais democráticos, quais sejam, os de garantir a participação e representação política do povo através das noções de igualdade e liberdade.

⁷ Como bom exemplo deste recício, ver os artigos de Brittain (1975, 1977).

Evidentemente, tantos os teóricos da sociedade *rent-seeking*, quanto os teóricos da regulação econômica não concordariam com a perspectiva de que a atitude maximizadora pode ser responsabilizada por alguma coisa; para eles esta atitude faz parte da natureza humana. Em relação a esta assunção o presente artigo pretende suspender o juízo. O que se quer, na verdade, é verificar a procedência da hipótese de que os políticos são agentes maximizadores, além de procurar entender e explicar como a comunhão deste comportamento com as instituições de representação democrática pode produzir transferência injusta de renda, ineficiência alocativa e não-neutralidade decisória. São estes os pontos que devem interessar a uma teoria política dos agentes econômicos.

2 O QUE É UMA TEORIA POLÍTICA DE AGENTES ECONÔMICOS

1) Na primeira seção deste artigo, após breve exposição do problema a ser tratado, apresentei a perspectiva de algumas teorias, formuladas por economistas, a respeito de temas (o problema do *rent-seeking* e a teoria da regulação econômica) que guardam alguma relação com o problema mencionado acima. Esta seção tem como objetivo principal definir, de maneira mais apropriada e aprofundada, as relações existentes entre um sistema político supostamente democrático, isto é, baseado em princípios institucionais e constitucionais de representação (via partidos e eleições) e participação (via grupos de interesse); e os processos de espoliação paretiana desenvolvidos – é o que se supõe – exatamente no bojo das instituições cuja finalidade seria a de viabilizar o projeto democrático. Se estes processos existem e, de fato, ocorrem nestas instituições, isto significa que estamos diante de um curioso paradoxo, qual seja, o de que as instituições criadas para promover a democracia, ou melhor, criadas para impedir a emergência de situações tirânicas, permitem, quando manipuladas por agentes maximizadores, a proliferação das situações que a democracia procura evitar.

Portanto, impõe-se, a esta altura da discussão, esclarecer os motivos que me levam a identificar os processos de espoliação paretiana como casos de tirania. Esta identificação existe porque defino tirania precisamente com os mesmos termos de Fishkin. Segundo Fishkin (1979, p. 18) "... constitui ato tirânico, ... de um governo, impor privação severa quando uma decisão alternativa não implicaria em impor privação severa em ninguém". Ademais, Fishkin observa que impor uma privação severa a alguém corresponde a uma decisão ou não-decisão governamental que compromete, ou melhor, destrói os planos de vida pessoal de indivíduos, ou de uma comunidade. Assim, por exemplo, pode-se dizer que, nos termos de Fishkin, os quais assumo, um governo age tiranicamente quando observa que a maioria da população por ele governada encontra-se em estado de miséria absoluta e, não obstante, por motivos que se tornarão claros adiante, promove decisões para o benefício exclusivo daquela minoria que possui condições de existência mais do que razoáveis. Nada fazer em relação à miséria, conseqüentemente, constitui sempre um ato tirânico, segundo a perspectiva utilizada por Fishkin, e, por mim, a partir de agora.

Todavia, discutir os determinantes da pobreza no Brasil não é o objeto deste trabalho e isto ficou claro na seção anterior. Por outro lado, gostaria de enfatizar, desde logo, que estou partindo do pressuposto de que ineficiência alocativa grave, irracio-

nalidade no gasto público e má gerência de políticas-sociais de combate à miséria são diferentes facetas de um mesmo problema, a saber, o de que aqueles grupos economicamente capazes de influenciar as decisões de governo o fazem no sentido de maximizar suas oportunidades imediatas de valorização de rendimentos e, além disso, os políticos responsáveis pelas decisões ou as tomam neste sentido ou nada fazem para impedir o ímpeto maximizador dos agentes econômicos. Os motivos, institucionais e comportamentais, que determinam a postulação de certas decisões por parte dos políticos, bem como o impacto deste processo, digamos, **promíscuo** de envolvimento entre agentes econômicos maximizadores (o que, segundo alguns, não passa de uma redundância) e políticos maximizadores (o que, segundo alguns, também não passa de uma redundância) constituem, agora sim, o nosso problema central.

Finalmente, é importante ressaltar que não estou partindo do pressuposto de que os políticos, assim como qualquer agente econômico, maximizam necessariamente seus interesses de curto-prazo; afirmo, apenas, que este comportamento é possível, e, na medida em que se generaliza, produz efeitos perversos políticos e econômicos. Espero que isto fique claro a partir da exposição dos fundamentos da teoria política de agentes econômicos.

2) Antes de tentar estabelecer com clareza os pressupostos de uma teoria política de agentes econômicos, cabe lembrar um pouco da lógica implícita ao que estou chamando aqui de processos de espoliação paretoiana. E isto por um motivo simples, que ficará claro a partir de agora.

É importante notar que a caracterização feita pelo próprio Pareto a respeito dos processos de espoliação ainda é insuficiente, tendo em vista os termos nos quais se coloca a problemática da predação no mundo contemporâneo. Devemos lembrar que para Pareto o drama da espoliação era fundamentalmente de natureza distributiva, isto é, enfatiza-se, segundo sua perspectiva, apenas o fenômeno da transferência pura de renda. Em Pareto, por decorrência, o mal da espoliação residiria no fato de que, por sua causa, alguns indivíduos e grupos torna-se-iam mais ricos e outros indivíduos e grupos empobreceriam sem que, para tanto, fosse preciso a criação de valor e riqueza para a economia de uma nação.

Por que esta caracterização é insuficiente? Ela é insuficiente porque subestima os custos sociais derivados dos processos de espoliação e predação. Senão vejamos.

A princípio, não seria totalmente desprovido de sentido argumentar que, por conta de necessidades relativas ao desenvolvimento de uma economia nacional, o governo de uma nação deva promover políticas de incentivo à indústria nascente. Ademais, um economista sensível aos anseios de desenvolvimento econômico da elite e do povo de seu país poderia argumentar que o estabelecimento de tarifas abusivas de importação e a concessão de direitos de monopólio para indústrias não afetadas por problemas de economia de escala não produzem nenhum tipo de ineficiência econômica. Para isso, bastaria comprovar que o estabelecimento de tarifas e a concessão de direitos de monopólio configuram apenas casos de transferência pura de renda, isto é, de alguns consumidores – daqueles que pagam mais pelo mesmo produto –, para alguns produtores – para aqueles que produzem os produtos contemplados pelos

benefícios. O argumento se completa com a afirmação de que esta transferência de renda não passaria de uma externalidade negativa cuja compensação seria obra do tempo, pois neste processo, diria o economista, a indústria nacional cresce.⁸

Infelizmente o problema não é tão simples quanto parece. Em artigo que compara o estabelecimento de monopólios e tarifas numa economia com a existência generalizada do roubo numa sociedade, Tullock conclui que os custos sociais da regulação política da economia são maiores do que supõe os argumentos desenvolvimentistas. Para além dos custos operacionais envolvidos na implementação e inspeção das políticas de regulação, Tullock revela a verdadeira natureza dos custos sociais de tarifas e monopólios, aqueles cujo impacto econômico enseja o drama dos processos de espoliação paretiana: a competição que se estabelece entre e intra-setores e indústrias de uma economia para a obtenção dos benefícios decorrentes de legislação reguladora. O raciocínio torna-se ainda mais claro por intermédio de três assertivas: a) governos não impõem tarifas por si mesmos, pois precisam sofrer a pressão de *lobbies*; b) recursos são gastos na ação política necessária à produção da tarifa; c) recursos são gastos na contra-ação política anti-tarifa. Por esta via, conclui Tullock: "Estes gastos, que, até certo ponto, se anulam, são, do ponto de vista da sociedade como um todo, puro desperdício. Eles são gastos não para aumentar a riqueza, mas sim na tentativa de transferir riqueza" (Tullock, 1980, p. 44).

As observações de Tullock são importantes porque apontam para o fato de que a mera transferência de renda nada custaria à sociedade, caso não se desperdissasse recursos para a obtenção e prevenção de transferências. Da mesma forma, o mero ato de roubar nada custaria à sociedade, só fazendo incorrer em algum custo quem o sofreu, se, e somente se, não fossem gastos recursos na própria ação de roubar, na prevenção privada contra sua ocorrência e não investimento público em proteção policial.

3) Uma vez apreendida a verdadeira extensão do problema da predação, então é o momento de especular sobre um de seus aspectos principais, a saber, o que diz respeito ao papel econômico do Estado.

Toda vez que nos deparamos com argumentos, sobretudo os mais persuasivos, que apontam para os limites da intervenção estatal na economia, devemos expor, ainda que, de maneira geral, a visão que temos a respeito da propriedade ou impertinência da regulação econômica. Entretanto, notar-se-á adiante que os motivos que me levam a expor minha visão a esse respeito transcendem a necessidade de fazer uma profissão de fé, pois têm impacto substantivo na abordagem do problema proposto.

Na verdade, a exposição do argumento que se segue servirá também para diferenciar meu enfoque a respeito das relações entre o mundo político e o mundo econômico do enfoque de Tullock acima exposto. Depreende-se da análise deste último sobre o problema da espoliação que, na verdade, o que está em jogo nestes mecanismos políticos de extração (via transferência) de renda não é apenas o interesse imediato daqueles agentes que são vítimas do processo – por exemplo, o interesse dos consumidores de um bem cujas empresas produtoras estejam contempladas por uma regulação que impõe barreiras à entrada no mercado –, e isto porque a ação preventiva contra estes

⁸ Boa defesa deste ponto pode ser encontrada em Campos (1963).

mecanismos implica numa tentativa de se impedir que a maximização dos interesses de empresários e sindicatos produza custos nos quais incorrem não apenas consumidores, mas também os próprios produtores.

Colocando de forma mais apropriada, deriva-se da leitura de Tullock que o interesse público a ser defendido pelo governo não se restringe à defesa dos consumidores contra a ganância dos produtores, mas reside, fundamentalmente, na tentativa de impedir que empresários e trabalhadores, ao constituírem *lobbies* eficientes, possam causar problemas alocativos graves que, a longo-prazo, afetarão seu interesse primordial na estabilidade agregada da economia. De fato, encontra-se implícita na linguagem de Tullock a demonstração de que o interesse público pode ser atingido se o governo de um país impede a ação de *lobbies* (isto é, a ação político-participativa) e a execução de suas políticas; por conseguinte, podemos dizer que, segundo seu argumento, reprimir a participação direta de grupos econômicos no mundo político não deixa de ser função de um governo que visa o interesse público, metaforizado em racionalidade econômica. Chamarei este diagnóstico de terapia conservadora e entre seus principais adeptos podemos colocar não só economistas como Tullock, mas também cientistas políticos como Huntington, Crozier, Watanuki (1975).

A necessidade e o caráter decisivo da ação governamental na economia, embora exista discordância quanto à extensão e objeto desta ação, raramente é algo controverso. Por outro lado, afirmar que cabe ao governo, nesta matéria, apenas garantir os direitos de propriedade, a inviolabilidade dos contratos e reprimir a participação política não parece ser expediente auspicioso, quando se trata de entender a natureza e os custos da ação dos grupos de pressão nos sistemas políticos contemporâneos. Como Santos já havia percebido, o ponto não é defender a idéia de que a participação política é um bem em si mesmo, mas, sim, verificar que o nível de complexidade atingido pelos sistemas capitalistas e democráticos a partir do pós-guerra tornou o atendimento a demandas dos grupos de interesse a principal forma de se evitar que as contradições inerentes ao sistema de representação político-partidário criem continuamente situações de tirania (Santos, 1988, cap. 4). Por um lado, se os partidos, enquanto método de seleção, reduzem os custos de transação no que se refere à questão de quem deve governar, estes mesmos tipos de custos são altos no que diz respeito ao processo de decisão parlamentar, exigindo tempo e recursos para o fluxo normal de decisões. Por outro, esta mesma lógica de seleção de representantes pode fazer com que o interesse vital de certos grupos e indivíduos sejam continuamente desconsiderados pelo processo de decisão parlamentar. Conseqüentemente, e até por uma questão de equidade, o método da participação direta tornou-se parte constituinte da realidade político-econômica das democracias-liberais contemporâneas, sendo sua erradicação defendida pela terapia conservadora, um procedimento não só anti-democrático, mas também anti-econômico. Para que isto fique claro, considere o seguinte exemplo:

Um sistema econômico eficiente e competitivo internacionalmente é o que ensina Joseph Schumpeter. Assenta-se, em grande medida, na capacidade de se criar constantemente novas oportunidades de investimento e novos mercados.⁹ Esta capaci-

⁹ Refiro-me é claro a Schumpeter (1950).

dade, por sua vez, depende dos incentivos econômicos e de *status* fornecidos pela sociedade e a economia àquelas pessoas com o talento e a disposição para a atividade criativa; contudo, e como indica importante trabalho de Machlup (1984), o funcionamento puro do mecanismo de preços e o simples contra-peso privado entre custos e benefícios não é suficiente para garantir a existência de tais incentivos. Primeiro, porque os benefícios advindos de um investimento em pesquisa para o aprimoramento e desenvolvimento de tecnologias são de difícil, para não dizer impossível, mensuração, isto é, eles não são imediatamente auferidos. E, em segundo lugar, num processo desregulado de competição, a imitação e apropriação de invenções alheias se encarrega de dissipar rapidamente, ou mais rápido do que o desejado, as rendas obtidas inicialmente através dos novos processos produtivos. Conclusão: considerando que um mercado competitivo e eficiente precisa da criação de novas oportunidades de investimento, e que esta necessita de atividades inventivas, tem-se que o governo deve, em alguma medida, assegurar a continuidade e intensidade da aplicação de recursos nestas atividades, porque o mecanismo puro de competição privada não gera incentivo suficiente para que os agentes produzam um *output* ótimo em R e D (pesquisa e desenvolvimento). A forma que esta intervenção deverá tomar é uma outra questão.

Importante lembrar que recorro aqui a apenas um dos exemplos possíveis para justificar alguma forma de regulação governamental do processo produtivo. Além disso, e na medida em que se concorda com o raciocínio de Coase, a existência de externalidades derivadas de interação e produção econômica, e nos casos para cuja resolução privada os custos de transação sejam proibitivamente altos para as partes envolvidas, requer o arbítrio constante de uma autoridade pública no sentido de dirimir conflitos (Coase, 1960).

O ponto fundamental, no entanto, é o de que a mera necessidade de alguma intervenção, considerando o argumento delineado acima correto, recoloca a questão de quem e como se deve receber os incentivos governamentais à produção econômica. E, se essa questão torna-se ponto crucial da agenda pública de uma nação, surge o corolário inevitável: estabelece-se uma competição entre e intra-setores da economia pela aquisição destas rendas destinadas a impulsionar o dinamismo produtivo nacional. Esta discussão, assim, possui o propósito de chamar a atenção para o caráter crucial e complexo do fenômeno das decisões governamentais no mundo contemporâneo. Crucial porque a ação governamental, por ser redistributiva, pode produzir impactos alocativos e distributivos em contradição com a identidade democrática das instituições decisórias; e complexa porque é a instância de interação humana que com maior frequência faz com que o ser humano se depare com sua própria ignorância e oportunismo.

Tratar do problema das decisões, assumindo o sistema participativo como dado da realidade complexa do mundo político-democrático de nossos dias, portanto, é o objetivo analítico de uma teoria política de agentes econômicos. O fato de a intervenção governamental não ser perfeita na maioria das ocasiões, por desperdício ou incompetência, significa para esta teoria que devemos sempre estar atentos para a falibilidade humana, mas não é motivo suficiente para descartarmos definitivamente a possibilidade de intervenção. Como observou Stiglitz, no que concordo, existem diferenças no que diz respeito às consequências da falibilidade se esta ocorre no setor

público ou privado, mas o erro não é privilégio exclusivo de nenhum arranjo institucional (Stiglitz, 1989). A diferença fundamental parece ser a de que o ônus de desperdícios ocorridos no setor público são democratizados, justamente porque o erro ocorreu no setor público, ao passo que os erros no setor privado são consumidos privadamente. A consequência é a de que existem incentivos mais fortes e eficazes para se adquirir informação relevante para evitar o desperdício, quando se trata de assunto privado, pois quem incorre nos custos da desinformação neste caso é exclusivamente um agente privado.

É importante frisar, por outro lado, que a participação política tornou-se a forma mais eficaz de se monitorar as decisões econômicas do governo, isto é, aquelas que dizem respeito à alocação e distribuição de rendas e recursos. Assim como as firmas são criadas para reduzir custos de transação econômica, o sistema participativo pode ser entendido como uma forma de reduzir custos de transação democrática, tendo em vista o nível de complexidade atingido pelos sistemas político-liberais contemporâneos. Evidentemente, se um grupo constata que, na ausência de uma ação direta no sentido de pressionar o sistema político, ele deverá se transformar em vítima de um processo de predação fiscal, cujos benefícios de curto-prazo serão auferidos por outros grupos, não lhe resta outra alternativa senão a de também participar do sistema de pressão – para usar a terminologia de Schattschneider (1960).

À luz das considerações desenvolvidas acima, a teoria política de agentes econômicos propõe, para fins de especulação e crítica, o seguinte propósito: dado os custos de transação inerentes aos sistemas de decisão político-partidário, a participação via grupos de interesse surge como alternativa para que um governo não tire certos grupos ao desconsiderar seus interesses primordiais; entretanto, o próprio mecanismo participatório pode tornar-se fonte sistemática de produção de tirania. Nossa teoria tenta, neste sentido, identificar os casos em que o mecanismo participativo, em conluio com o representativo, ao invés de promover a justiça, tiraniza o resto da sociedade.

3 CONCLUSÃO

Em comentário crítico ao trabalho de Stiglitz, Douglas North atenta para três aspectos da questão que gira em torno do papel econômico do Estado: a) o que o Estado tem feito?; b) o que o Estado deve fazer?; c) o que é possível que o Estado faça?

Para North, se se determina o que deve ser feito pelo Estado, e se se leva em consideração o que lhe é possível executar, então a tarefa de avaliar o desempenho concreto de diferentes sistemas políticos, no que concerne à sua capacidade de estimular o desenvolvimento sócio-econômico de uma nação, torna-se menos complexa. O importante passa a ser averiguar em que condições pode-se considerar que uma organização política, que extrai e distribui recursos e riqueza de modo legalmente autorizado, age de modo semelhante à Máfia, isto é, a uma instituição que possui o único propósito de tiranizar a população sob seu domínio.¹⁰

¹⁰ Ver o quarto comentário ao texto Stiglitz (1989).

Como bem observa o mesmo North, para que se evite o Estado-Máfia não basta constituir um conjunto de regras estáveis e válidas para as interações entre agentes econômicos e para as relações entre os poderes do Estado e a sociedade civil, pois, ao longo da história, a aplicação das mesmas regras constitucionais associa-se a resultados contraditórios do ponto de vista econômico. Como exemplo, tome-se o caso da aplicação das regras constitucionais de um Estado Liberal nos Estados Unidos e compare-se o resultado com a aplicação destas mesmas regras ao longo da história dos países da América do Sul. Em suma, aplicação de regras iguais de organização do mundo político não garante resultados sócio-econômicos semelhantes e não-contraditórios.

Não obstante a importância de se tentar resolver este dilema, o leitor deve ter reparado que as pretensões deste artigo foram bem mais modestas: elaborar, ainda que de forma preliminar, uma teoria que explique e identifique empiricamente a emergência de situações em que, com certeza, os políticos eleitos pelo sistema representativo, ao atenderem interesses promanados do sistema participativo, tiranizam outros grupos e indivíduos. Em suma, uma teoria política de agentes econômicos deverá ser aquela que procura conhecer em que condições pode-se afirmar que um governo, ou governante, age como se fosse Máfia.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BRASIL, Olavo. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945 a 1964*. Rio de Janeiro : Graal, 1983.
- BRITTAIM, Samuel. The economic contradictions of democracy. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 19, Apr. 1975.
- . Can a democracy manage an economy? In: SKIDELSKY, Robert (ed.) *The end of the Keynesian era: essays on the disintegration of the Keynesian political economy*. London : The MacMillan Press, 1977.
- BUCHANAN, James M. Profit seeking versus rent seeking. In: BUCHANAN, James M., TULLOCK, Gordon, TOLLISON, Robert D. (eds.) *Toward a theory of the rent seeking society*. Austin : Texas University Press, 1980.
- . et al. (eds.) *Toward a theory of the rent seeking society*. Austin : Texas University Press, 1980.
- CAMPOS, Roberto Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro : APEC, 1963. p. 53-82.
- COASE, Ronald. *The nature of the firm in readings in price theory, selected by a committee of the American Economic Association*. Chicago : Richard D. Irwin, 1952.
- . The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, Chicago. v. 3, out. 1960.
- FISHKIN, James. *Tyranny and legitimacy: a critique of political theories*. Baltimore : John Hopkins University Press, 1979.
- FURTADO, Celso. Political obstacles to economic growth. In: VELLIZ, Cláudio (ed.) *Obstacles to change in Latin America*. London : Oxford University Press, 1969.

- HUNTINGTON, Samuel, CROZIER, Michael, WARTANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. New York : New York Press, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento político e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1962.
- MACHLUP, Fritz. *The economics of information and human capital knowledge : its creation, distribution, and economic significance*. Princeton University Press, 1984.
- MANCUR, Olson. *Stagflation and social rigidities*. Yale University Press, 1982.
- PARETO, Vilfredo. *Corso di economia politica*. 5 ed. Torino : Einaudi, 1953. 2v.
- . Sociological writings. Nova York : Praeger, 1966. p.114-120.
- POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. *The Bell Journal Economics*. v. 5, n. 2, Fall, 1974.
- RAMOS, Guerreiro. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro : Zahar, 1961.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo : Vértice, 1986.
- . *Paradoxos do liberalismo*. São Paulo: Vértice, 1988. cap.3. Modelos endógenos de decadência liberal. cap. 4. O século de Michels.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy politics in America*. The Dryden Press, 1960.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York : The University Library Harper and How, 1950.
- SOARES, Glaucio Ari Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo : Difel, 1973.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello e. *Estado e partidos no Brasil*. São Paulo : Alfa-Omega, 1976.
- STIGLER, George J. *The citizen and the state : essays on economic regulation*. The University of Chicago Press, 1973.
- STIGLITZ, Joseph E. *The economic role of the state*. Cambridge : Basil Blackwell, 1989.
- TULLOCK, Gordon. The social costs of tariffs monopolies, and theft. In : BUCHANAN, James, TULLOCK, Gordon, TOLLISON, Robert D. (eds.) *Toward a theory of the rent seeking society*. Austin : Texas University Press, 1980.