

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE DOUTORADO EM ECONOMIA

**O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia
do Setor Público na Segunda Metade do Século XX:
um balanço crítico**

Rui de Britto Álvares Affonso

Tese de Doutorado
apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual
de Campinas para obtenção do
título de Doutor em Economia sob
orientação do Prof. Dr. Frederico
Mathias Mazzucchelli.

Campinas, novembro de 2003

Banca:

- Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello – IE – Unicamp
- Prof. Dr. José Luís Fiori – UFRJ
- Profa. Dra. Sulamis Dain – UFRJ
- Prof. Dr. Frederico Mathias Mazzucchelli – IE – Unicamp
- Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo – IE – Unicamp

Suplentes:

- Prof. Dra. Sonia Miriam Draibe – IE - Unicamp
- Prof. Dr. Waldir José de Quadros – IE - Unicamp

Data: 28 de novembro de 2003

Horário: 12:00h

*Para Cris a quem devo este trabalho,
com amor.*

*Para Laura e Dora,
minhas filhas queridas.*

Agradecimentos

Após vários anos trabalhando sobre o tema do federalismo, um sentimento de enorme gratidão perpassa meu espírito ao completar esta tese de doutoramento.

Muitos foram aqueles que, das mais variadas maneiras, contribuíram para que este trabalho pudesse ser concluído.

Começo por reconhecer o apoio que a FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, me concedeu na formulação e desenvolvimento do projeto “Balanço e Perspectivas da Federação no Brasil”. A professora Liana Aureliano, então Diretora Executiva, abraçou a idéia do projeto e sustentou o enorme esforço institucional que significou a sua realização. Na FUNDAP contei sempre com escudeiros leais, amigos e profissionais de primeira grandeza como Ligia Beira, Karla Krepsky, Elenira Fonseca, Simone Pereira, Beatriz Lefèvre e José Roberto Rodrigues. No âmbito deste projeto destaco a presença de José Luis Fiori sempre lúcida e desafiadora.

Mais recentemente, recebi da professora Neide Hahn o apoio necessário para que a relação FUNDAP – Forum of Federations prosperasse. O apoio institucional e a sua amizade foram centrais para que pudesse manter-me conectado ao tema do federalismo e levado adiante a tese.

Ao longo dos últimos dez anos a participação em seminários, congressos e reuniões de trabalho sobre o federalismo no Brasil e no exterior exercitaram de modo permanente minha análise crítica sobre o tema. Nesta trajetória contei com o convívio fraterno de José Roberto Afonso, Fernando Rezende e Clovis Panzarini, três dos melhores especialistas sobre federalismo fiscal no país. No plano internacional, a convivência com Gabriel Aghón e Juan Carlos Lerda da CEPAL-ONU, com Joachim Knoop da Friedrich Ebert Stiftung e com Bob Rae,

Céline Auclair e Ronald Watts do Forum of Federations, do Canadá, ampliaram meus horizontes sobre a importância do federalismo no mundo contemporâneo.

No Instituto de Economia da UNICAMP agradeço o apoio sempre dedicado e eficiente de Alberto Curti, assim como a parceria na disciplina de doutoramento “Federalismo no Brasil” com o meu amigo, o professor Sérgio Prado. Contamos para isso com a sustentação institucional e o entusiasmo do professor Wilson Cano. Os debates e comentários com os alunos do curso foram centrais para que pudesse clarear pontos de vista e apurar vários argumentos propostos neste trabalho de doutoramento.

Na troca de idéias sobre vários pontos da tese, bem como na sugestão de bibliografias foi inestimável a ajuda de Bruno Théret, Fábio Wanderley Reis, Wanderlei Guilherme dos Santos e Luiz Mello.

Em minha banca tive o privilégio de contar com a participação dos professores Sulamis Dain, José Luis Fiori, Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello. Ao professor Frederico Mazzucchelli, um agradecimento especial pela amizade reafirmada pela lealdade em cada gesto.

Ao professor João Manuel Cardoso de Mello, meu orientador, reitero minha dívida maior. Seu apoio incondicional me levou a conceber e executar um ambicioso projeto de pesquisa sobre o federalismo no Brasil e a persistir num tema que lhe era pouco familiar, com o descortínio dos que enxergam além do horizonte próximo. João Manuel me amparou nos vários becos e encruzilhadas com que me deparei na travessia, mas, sobretudo, permitiu-me privar do seu fértil convívio intelectual e da sua enorme generosidade.

Ao José Geraldo Portugal, companheiro de mais uma jornada de elaboração de tese, o agradecimento pelas idéias compartilhadas, de Porangaba a Ibiúna, alicerçadas pela amizade renovada.

Aos amigos de sempre, Márcio Percival, Eduardo Fagnani e Plínio Sampaio Júnior, agradeço a companhia fraterna, imprescindível nas várias etapas do caminho.

Grande parte deste trabalho foi realizada na Casa do Professor Visitante da UNICAMP. Aos seus funcionários devo o carinho, a atenção e a torcida que, ao longo de vários anos, tornaram o árduo trabalho, uma tarefa também prazerosa.

Esta tese não teria sido absolutamente possível sem a dedicação permanente de Laura Pola, assistente, amiga, profissional de competência e lealdade sem igual.

Em suma, o meu esforço e obstinação encontraram solo fértil no carinho, na amizade e competência de colegas, alunos, professores, amigos e familiares, os quais com sua ajuda transformaram um projeto em realidade.

A todos o meu muito obrigado!

“O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, os possíveis feitos de suas políticas no futuro, tudo isso e muito mais está escrito em sua história fiscal, destituído de qualquer retórica.

Aquele que sabe escutar sua mensagem aqui percebe o trovejar da história mundial mais claramente do que em qualquer outro lugar.”

Schumpeter, 1954

“A natureza essencial do federalismo deve ser procurada não nas sutilezas da terminologia jurídica e constitucional, mas nas forças — econômicas, sociais, políticas, culturais — que tornaram necessárias as formas externas do federalismo (...) A essência do federalismo reside não na estrutura constitucional ou institucional, mas na própria sociedade.”

Livingston, 1956

“A explicação de todas as coisas apenas por causas econômicas não é suficiente, seja qual for o sentido, em nenhuma esfera de fenômenos culturais, nem na própria esfera econômica.”

Max Weber

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	1
<i>Ia. O ponto de partida do trabalho: suas motivações e seu escopo</i>	1
<i>Ila. A importância da temática do federalismo no mundo contemporâneo</i>	3
<i>IIb. A influência da mainstream theory e a sua limitação constitutiva para lidar com a temática do federalismo</i>	5
<i>III. O objetivo deste trabalho e a metodologia utilizada</i>	6
<i>IV. O pano de fundo teórico: os desdobramentos da visão neoclássica da economia do setor público dos anos 50 aos 90 e suas implicações na compreensão do federalismo</i>	7

CAPÍTULO 1 – A TEORIA DA “ECONOMIA DO BEM ESTAR”: O ESTADO COMO REGULADOR DAS “FALHAS DE MERCADO”	11
<i>1.1. O contexto histórico-teórico da emergência da welfare economics e do “federalismo fiscal”</i>	11
<i>1.2. A teoria do federalismo fiscal</i>	14
1.2.1. Economia, estado e mercado na teoria neoclássica	14
1.2.2. A redução do federalismo ao federalismo fiscal	21
1.2.3. O federalismo entendido como “descentralização”	24
1.2.4. A divisão de competências no federalismo fiscal	28

CAPÍTULO 2 – A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E O CONTRA-ATAQUE NEOLIBERAL: O MERCADO “CONTRA” O ESTADO	34
<i>2.1. O contexto histórico-teórico da emergência do neoliberalismo e da public choice theory</i>	34
<i>2.2. Os principais supostos teóricos da public choice e a economia do setor público</i>	39
2.2.1. A teorização de uma “economia da política” e a concepção do Estado como “mercado”	39
2.2.2. A public choice theory e a welfare economics: o Estado e o mercado	47
2.2.3. A public choice theory e a “analogia divergente” entre o funcionamento do mercado e o funcionamento do Estado	48
<i>2.3. A public choice theory e o federalismo fiscal</i>	58

2.3.1. O federalismo competitivo e a extensão do modelo de Tiebout	58
2.3.2. O federalismo fiscal na teoria da escolha pública e na economia do bem-estar.....	69
2.3.3. Os desdobramentos da teoria da escolha pública: o hiperliberalismo e o neo-institucionalismo	71

CAPÍTULO 3 – A TEORIA ECONÔMICA NEOINSTITUCIONALISTA E A NOVA ECONOMIA POLÍTICA: O MERCADO COMO REGULADOR DO ESTADO

77	77
3.1. <i>Introdução</i>	77
3.2. <i>A emergência do neo-institucionalismo e da nova economia política: condicionantes históricos</i>	79
3.3. <i>Condicionantes teóricos da emergência da new institutional economics e da new political economy</i>	100
3.3.1. A "informação imperfeita" e os "mercados incompletos" como fios condutores das mutações da mainstream a partir dos anos 70	100
3.3.2. Da "informação imperfeita" e "mercados incompletos" às ações coletivas não cooperativas	107
3.3.3. Os mecanismos formais de votação como uma tentativa de "resolver" o problema da revelação das preferências	108
3.3.4. Os equilíbrios de second best e suas implicações	127
3.4. <i>Características centrais da new institutional economics referidas ao âmbito da economia do setor público</i>	129
3.4.1. As características centrais da new institutional economics	133
3.5. <i>Características centrais da new political economy referidas ao âmbito da economia do setor público</i>	138

CAPÍTULO 4 – A NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, A NEW POLITICAL ECONOMY E O FEDERALISMO

145	145
4.1. <i>Introdução</i>	145
4.2. <i>A relação Estado-Mercado nas teorias neo-institucionalista e da nova economia política</i>	146
4.3. <i>A new institutional economics, a new political economy e o federalismo</i>	153
4.3.1. <i>Introdução</i>	153

4.3.2. A explicitação das contradições da descentralização como um turning point da public choice theory para a new institutional economics na concepção do federalismo	156
4.3.2.1. <i>Introdução</i>	156
4.3.2.2. <i>A inflexão da visão da mainstream theory com relação à descentralização</i>	160
4.3.2.3. <i>A inflexão da mainstream do ponto de vista teórico</i>	161
4.3.2.4. <i>Os principais argumentos sobre os “riscos da descentralização”</i>	164
4.3.3. Dos “perigos da descentralização” à forma de evitá-los: a emergência da concepção do Estado como “estruturador” do mercado e do governo central como “regulador” dos governos subnacionais.....	169
4.3.3.1. <i>A questão da divisão de competências para a new institutional economics</i>	177
4.3.3.2. <i>A economia neo-institucionalista e a competição tributária interjurisdicional</i>	183
4.3.3.3. <i>Descentralização x centralização: a descentralização centralizada da new institutional economics</i>	189

CAPÍTULO 5 – BALANÇO CRÍTICO DAS TEORIAS HEGEMÔNICAS SOBRE O FEDERALISMO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX	193
5.1. <i>Federalismo, Estado e mercado: uma primeira abordagem</i>	193
5.1.1. Características centrais.....	193
5.1.2. Avaliação crítica da primeira abordagem.....	194
5.2. <i>Federalismo, Estado e Mercado: uma segunda abordagem</i>	198
5.2.1. Características centrais.....	198
5.2.2. Avaliação crítica da segunda abordagem	198
5.3. <i>Uma avaliação crítica comum às diferentes vertentes explicativas da mainstream para o federalismo</i>	201
5.3.1. O individualismo metodológico como base teórica para a análise do federalismo	201
5.3.2. A abstração do conceito de “território” nas teorias dominantes sobre federalismo	207
5.3.3. A divisão de competências como uma normatividade abstrata	212
5.3.4. A incapacidade das teorias hegemônicas de diferenciar o “Estado unitário descentralizado” do “Estado federal”	216

5.3.5. A visão que a mainstream tem de suas próprias transformações	221
ANEXO AO CAPÍTULO 5	229
CAPÍTULO 6 – UMA BREVE CONCLUSÃO	236
BIBLIOGRAFIA	240

Resumo

Este trabalho analisa as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX. Através de uma contextualização histórico-teórica, procura-se evidenciar a inadequação dessas teorias para a compreensão do complexo fenômeno do federalismo. A welfare economics, a public choice theory, assim como a new institutional economics e a new political economics são estudadas em especial na caracterização que fazem do Estado, do mercado e da relação entre ambos, e sua visão a respeito do Estado federal e da descentralização.

I. Introdução

1a. O ponto de partida do trabalho: suas motivações e seu escopo

Este trabalho parte da constatação da importância da compreensão do federalismo para a correta análise do sentido de boa parte da ação do Estado no Brasil. Suas origens remontam ao projeto “Balanço e Perspectivas do Federalismo no Brasil”, realizado no período de 1993 a 1995 pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), órgão vinculado ao Governo do Estado de São Paulo. Esta pesquisa, desenvolvida em um momento em que escasseavam os trabalhos de maior fôlego sobre o federalismo no Brasil, teve o mérito de descortinar a temática do funcionamento recente de nosso Estado federal, ousando abordá-lo de vários ângulos, além do estritamente fiscal. A organização da pesquisa, estruturada na forma de uma rede de Fundações Regionais¹, possibilitou o intercâmbio intenso de diferentes perspectivas debatidas em seminários regionais, evitando uma ótica exclusivamente “paulista” da problemática. No esteio desta rede de Fundações Regionais, estruturou-se a “Rede Ipea”, com o objetivo de desenvolver, com metodologias comuns, pesquisas em várias unidades da Federação, além de propiciar o intercâmbio de informações.

Uma das primeiras iniciativas dessa rede foi a execução da pesquisa “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”, a qual lançou luzes sobre aspectos importantes das políticas sociais descentralizadas nos anos 90.

A experiência da publicação de boa parte dos trabalhos dessas duas pesquisas comandadas pela Fundap, com o apoio institucional da Fapesp, nos levou a criar uma série editorial denominada “Federalismo no Brasil”, sob a qual vem sendo publicados resultados de pesquisas aplicadas na temática federativa,

¹ Fundação de Economia e Estatística (FEE), Fundação Joaquim Nabuco (FJN), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Fundação João Pinheiro (FJP), Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance) e Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea).

das experiências na descentralização da educação aos dilemas da guerra fiscal e ao problema do sistema de transferências intergovernamentais de recursos².

Desde o começo, a questão do marco teórico a ser adotado constituiu um problema de difícil solução a curto prazo, especialmente levando-se em conta que os “temas federativos” no Brasil aparecem, no mais das vezes, subsumidos à temática “regional” ou estritamente “fiscal”. Apoiava-mo-nos em autores “clássicos” da teoria do federalismo, tais como W. Riker, M. Burgess e Alain Gagnon, Michael Bothe, K. C. Wheare, W. S. Livingston, Daniel Elazar, Richard Bird. Contudo, não tivemos a pretensão de eriger um corpo teórico de referência estruturado. Isso seria trabalho para um fôlego maior... Desde o começo, também, a insinuação de que deveríamos apoiarnos no arcabouço teórico da mainstream esteve presente, seja através da crítica à ausência de um marco de referência analítica que embasasse as diferentes pesquisas, seja através da sugestão que este marco analítico poderia ser encontrado nos desdobramentos contemporâneos da teoria neoclássica aplicada ao setor público – a public choice theory, a new institutional economics e a new political economy³.

A percepção da impregnação das teorias da mainstream nas análises dos processos de descentralização e revigoramento do federalismo na América Latina nos anos 80 e 90 se tornou muito nítida para mim, através da participação em duas grandes pesquisas da Cepal e da GTZ sobre o assunto: “Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe” e “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, além de diversas atividades promovidas pela Fundação Friedrich Ebert.

² Série Federalismo no Brasil: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento (1995), Reforma Tributária e Federação (1995), A Federação em Perspectiva - ensaios selecionados. Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil (fruto de Seminário Internacional realizado em 1995), Empresas Estatais e Federação (1996), Descentralização e Políticas Sociais (1996), Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo (1998), Descentralização e Privatização nos Setores de Infra-Estrutura no Estado de São Paulo (1999), Descentralização da Educação: Novas Formas de Coordenação e Financiamento (1999), Descentralização das Políticas Sociais no Brasil (1999), A Guerra Fiscal no Brasil (2000), Partilha de Recursos na Federação Brasileira (2003).

³ Ver, a respeito, Aguirre e Moraes (1997).

A participação em inúmeras atividades e na articulação de redes internacionais sobre o tema⁴ consolidou minha percepção a respeito da importância do ressurgimento do federalismo e da descentralização como fenômenos globais e acentuou minha descrença na utilização dos instrumentos das novas teorias da mainstream para a sua compreensão.

Ila. A importância da temática do federalismo no mundo contemporâneo

Assistimos, nas últimas décadas do século XX, ao ressurgimento vigoroso da discussão sobre o federalismo e a descentralização no cenário internacional.

Em 1970, Ducacek identificava 21, dentre 130, Estados-nação existentes como Estados federais. Elazar, em 1994, contabilizava 50 Estados, dentre 180 nações soberanas, nos quais encontrava estruturas federativas ou formas institucionais que visavam preservar a autonomia política dos governos subnacionais.

Segundo Dillinger, em 1995, dos 75 Estados subdesenvolvidos ou em transição para economias de mercado cujas populações superavam os cinco milhões de habitantes, em apenas 12 não estava em andamento um processo de descentralização, vale dizer, um processo de transferência de poder político-econômico para unidades subnacionais de governo.

Neste começo do século XXI, aproximadamente 25 nações reivindicam o adjetivo “federal” para seus Estados ou ostentam características típicas de federações, respondendo por algo em torno de 40% da população mundial⁵. As evidências desses processos de federalização e descentralização encontram-se em inúmeros Estados formalmente unitários, como a Espanha e a Bélgica, por exemplo, assim como, em dimensões supranacionais, é o caso da proposta, formulada pela Alemanha, de uma Federação Européia.⁶

⁴ Refiro-me aqui ao “Forum of Federations” (www.forumfed.org) e à “Red Iberoamericana de Investigación sobre Impactos Territoriales de La Reestructuración (RII)”.

⁵ A respeito, consulte Ducacek (1970), Dillinger (1995), Elazar (1994) e *Federalism in a changing world – Learning from each other – Conference reader – august 2002, St.Gallen, Switzerland – International Conference on Federalism*, p. 23.

⁶ Bird e Stawfer (2001); Hennessy (1989); Simantod (2002, p. 78-81); Nelsh (1996); Sidjanski (2001); e Inman (1992, p. 654-660).

Como determinantes gerais do espraiamento dos movimentos de descentralização e federalização, podemos citar: o desmoronamento do chamado “socialismo real”, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo e a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos.

Também como fator de difusão da descentralização e da federalização, devemos considerar, ainda, a emergência do fenômeno da “globalização” ou da “mundialização do capital” e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *region states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado-nação; e a ascensão do ideário neoliberal – com a subsequente redução do papel do Estado na economia.

Em todos esses processos, houve um aumento considerável das disparidades inter-regionais e intra-regionais e a explicitação crescente de diferenças étnicas, religiosas e culturais.

Atualmente, é quase senso comum a observação de que o mundo tornou-se simultaneamente mais integrado e mais fragmentado, sendo, dessa forma, “natural” que o federalismo aparecesse como resposta à organização política do Estado Nacional. Este arranjo permitiria a um só tempo lidar com o aumento da diversidade e da heterogeneidade preservando a unidade política nacional⁷.

Não é difícil observar que o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma “ferramenta” (*techne*) do que um fim em si mesmo (“telos”)⁸.

Essa diversidade de conteúdos tem levado, inclusive, a alguns autores a se perguntarem se o federalismo constituiria um objeto próprio de análise. A despeito da complexidade deste objeto, argumentaremos mais adiante que o federalismo demarca um escopo próprio, passível de estudo sistemático.

⁷ Hueglin (1991, p. 204).

⁸ Hueglin (1995, p. 203).

IIb. A influência da mainstream theory e a sua limitação constitutiva para lidar com a temática do federalismo

O ressurgimento do federalismo como tema da economia nas últimas décadas se deu concomitantemente à emergência das novas formas que a teoria econômica neoclássica assumiu, sendo o seu estudo hegemônico por ela.

Apesar de o federalismo, como procuraremos demonstrar, não ser um tema congruente com os pressupostos da *mainstream theory*, esta passa a absorvê-lo crescentemente, desfigurando-o em seus traços fundamentais. A hegemonia da teoria neoclássica, transmutada na public choice e, mais recentemente, na new institutional economics, dá-se não apenas no terreno da academia, mas também nos organismos multilaterais como o Bird, o BID, o FMI, a OCDE, “imantando”, também, concepções de instituições outrora infensas à teoria econômica dominante, como a Cepal.

Sua influência estende-se a vários processos concretos de descentralização e federalização na América Latina e nos chamados países “em transição” (para a economia de mercado), bem como em alguns países desenvolvidos.

No campo das finanças públicas intergovernamentais, podemos citar a Fiscal Responsibility – ACT da Nova Zelândia, em 1994, precursora da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em 2000, a Lei de Restrição ao Endividamento Subnacional adotada na Colômbia, em 1997, a Lei de “Honestidade Orçamentária”, promulgada na Austrália, em 1998, e a Lei 25.125 – “De administración de los recursos públicos” ou “Ley de Convertibilidad Fiscal”, de 1999, na Argentina, dentre inúmeras outras medidas⁹.

Nessa mesma linha, encontra-se uma série de reformas de “modernização” do aparato de Estado na América Latina ao longo dos anos 90, de inspiração claramente neo-institucionalista¹⁰.

Talvez o exemplo mais acabado de penetração do ideário da nova mainstream neo-institucionalista seja o informe da “missão para a

⁹ Ver, dentre outros, Kopits (2002, p. 202-234).

descentralização” à Presidência da República da Colômbia¹¹, com o objetivo de reformular a sua constituição no começo dos anos 90, preparado por Eduardo Wiesner. A sua estruturação teórica, bem como as sugestões de reforma acolhidas pelo parlamento constituem um marco de referência que será estudado e replicado parcialmente em outros países do Continente.

Em franco contraste com a importância acadêmica, instrumental e ideológica das novas teorias da mainstream no âmbito do federalismo e da descentralização, procuraremos neste trabalho evidenciar a sua incapacidade de apreender esses fenômenos ao reduzi-los a uma dimensão meramente mercantil e individualista.

III. O objetivo deste trabalho e a metodologia utilizada

Este trabalho tem como objetivo apreender a lógica e o conteúdo do conceito de federalismo desenvolvido pelas teorias econômicas hegemônicas e estabelecer sua relação com o contexto histórico do capitalismo contemporâneo, bem como o entorno teórico da teoria da mainstream. Ou seja, busca analisar o núcleo central das teorias hegemônicas da “economia do setor público”, a partir de sua contextualização histórica e teórica, ressaltando suas relações recíprocas e des-qualificando, dessa maneira, a idéia de uma metamorfose meramente “intelectual” de tais teorias.

Sendo a Federação uma forma específica de organização do Estado Nacional, daremos especial atenção à derivação do Estado pela teoria da mainstream, assim como à relação que esta procura estabelecer entre o “Estado” e o “Mercado”.

Esse percurso, em nosso entender, além de desnudar a impropriedade das teorias hegemônicas para a compreensão do federalismo, é capaz de fornecer pistas bem como iluminar algumas alternativas para a sua inteligência.

Até o começo dos anos 70 era possível qualificar como “teoria hegemônica”, no âmbito do federalismo, a chamada teoria das finanças públicas

¹⁰ Cepal (1998, p. 203-266).

¹¹ Consulte Colômbia – Departamento ... (1992).

neoclássica. De fato, a partir do final da segunda Guerra Mundial inúmeros trabalhos foram desenvolvidos no campo do “federalismo fiscal”, os quais consistiram na aplicação da welfare economics aos contextos de estruturas estatais com vários níveis de governo.

Contudo, a partir dos anos 70 e, especialmente, dos anos 80, a mainstream, no que se refere à teoria do federalismo e da descentralização, deixa de estar referenciada na ortodoxia do neoclassicismo em sua forma original.

Com raízes que remontam aos anos 50 e provenientes de diferentes campos de conhecimento, a teoria da “escolha pública” e, mais adiante, o “neo-institucionalismo” ganham lugar na ortodoxia acadêmica e se enraízam como pensamento dominante através das grandes instituições de financiamento e cooperação técnica.

Apesar de reivindicarem uma “herança comum” ao neoclassicismo, a public choice e os neo-institucionalistas representam importantes mudanças metodológicas em relação ao paradigma da welfare economics. Seu significado pode ser apreendido pela penetração de suas concepções em grande parte do fazer e do pensar o Estado e nas políticas públicas na atualidade.

Um conceito-chave nessa nova mainstream é o de “descentralização”. O federalismo aparece, como veremos, sob vários aspectos, associado a esse conceito.

IV. O pano de fundo teórico: os desdobramentos da visão neoclássica da economia do setor público dos anos 50 aos 90 e suas implicações na compreensão do federalismo

Na ótica da teoria hegemônica da economia do setor público, é possível distinguir, a partir dos anos 50, três momentos bem demarcados no que se refere à teorização da relação Estado-Mercado e sua inter-relação com o movimento histórico mais geral do capitalismo.

O primeiro desses momentos é constituído pela racionalização do Estado do Bem-Estar Social, nas economias centrais, através da welfare economics. Essa

teorização, num momento em que o Estado assume um importante papel na regulação social após os traumas vivenciados pelo capitalismo na primeira metade do século XX, tem como característica central a derivação e a delimitação da participação do Estado na economia a partir das “falhas de mercado”. Se na visão liberal de Adam Smith o mercado era concebido como sendo auto-regulável, cabendo ao Estado apenas o papel de gendárme ou “guardião”, em última instância, da ordem e da lei, na teoria da welfare economics o Estado seria capaz de reparar aquilo em que o mercado idealizado “falhava”.

O segundo momento da teorização hegemônica da economia do setor público ocorre concomitantemente à emergência da crise capitalista mundial, na virada da década de 1960 para a década de 1970. Enquanto o stablishment ataca ferozmente a teoria keynesiana no domínio da chamada teoria das finanças públicas, procede-se à crítica dos pressupostos da welfare economics com respeito à relação entre o Estado e o mercado. O caminho escolhido passa pela explicitação dos mecanismos de funcionamento dos governos, bem como pela de seus agentes (políticos, burocratas), antes tidos como dados exógenos à teoria econômica. A partir da pressuposição de que os governos não atuam de maneira eficiente na correção das “falhas de mercado”, advoga-se a redução drástica do papel do Estado na economia. Os neoliberais utilizam as pressupostas virtudes da concorrência estabelecida pelo mercado como argumento contra o papel “excessivamente grande” assumido pela regulação estatal; é o “mercado contra o Estado”.

Finalmente, o terceiro momento de elaboração da mainstream quanto ao papel do Estado se dá após duas décadas (anos 70 e 80) de políticas de ajustamento macroeconômico e de reformas do Estado de cunho neoliberal. Nesse contexto, cresce a importância da temática institucional como pano de fundo para a reintrodução da importância do Estado na teoria econômica como regulador do mercado. Essa revisão teórica, que emerge nos anos 80 e se consolida nos 90, não constitui, contudo, uma simples “volta ao passado” da welfare economics. O neo-institucionalismo e a “nova economia política positiva” trazem estampados em suas denominações a tentativa de reconciliar a teoria

econômica neoclássica com as demais ciências sociais, subordinando-as aos seus axiomas.

Esse reencontro ocorreu, portanto, sob a supremacia da primeira. Tratar-se-ia, agora, de formular mecanismos institucionais capazes de promover aquilo que constituiu, nesta visão, o que o mercado melhor poderia promover: a competição e a eficiência.

Esses “incentivos seletivos” deveriam, para serem exeqüíveis, levar em consideração os determinantes extra-econômicos dos “arranjos governamentais” possíveis, tanto em sua concepção quanto em sua implementação e acompanhamento. Trata-se não mais apenas de “propor” políticas governamentais, mas de conceber novas formas de estruturação do setor público, passada a fase do ajuste neoliberal.

Cabe destacar que a emergência de tais teorias, seu reconhecimento intelectual e sua condução ao centro da teoria econômica dominantes não se processam de forma linear e contínua, muito menos sincrônica em termos estritos, com respeito às grandes transformações e aos diferentes momentos vivenciados pelo capitalismo a partir dos anos 50. Várias das teorias que hoje ocupam papel de destaque no âmbito da “economia do setor público” foram formuladas com uma defasagem temporal de várias décadas. Contudo, é apenas a partir da evolução conflitiva entre seus desdobramentos internos, de seu contraste com outras teorias então prevalecentes e do crescente confronto com uma nova realidade a desafiá-la, a submetê-la à ideologia dominante, é que elas serão galgadas ao lugar de proeminência que hoje ocupam.

Essas teorias, ao contrário do que alguns autores supõem, não parecem, em nenhuma hipótese, constituir base analítica adequada à estruturação de uma teoria do fenômeno do Estado federal e do federalismo. Na verdade, em vários aspectos, os desdobramentos recentes da mainstream parecem caminhar em direção oposta. Ao generalizarem as hipóteses de comportamento maximizador dos agentes econômicos para a esfera pública, as teorias hegemônicas da economia do setor público não conseguem (re)construir, teoricamente, os sujeitos coletivos o que o federalismo pressupõem.

CAPÍTULO 1 – A TEORIA DA “ECONOMIA DO BEM ESTAR”: O ESTADO COMO REGULADOR DAS “FALHAS DE MERCADO”

1.1. O contexto histórico-teórico da emergência da welfare economics e do “federalismo fiscal”

O Welfare State emerge como resultado das grandes transformações do capitalismo na primeira metade do século XX, as quais levaram ao limite a sua capacidade de criação e destruição. De fato, as duas guerras mundiais, a grande depressão econômica dos anos 30 e a ascensão do movimento operário e do mundo socialista alteraram de maneira profunda a estruturação do Estado na fase do capitalismo monopolista: “A grande depressão e a experiência do nazi-facismo colocaram sob suspeita as pregações que exaltaram as virtudes do liberalismo econômico. Frações importantes das burguesias européia e americana tiveram de rever seu patrocínio incondicional ao ideário do livre mercado e às políticas desastrosas de austeridade na gestão do orçamento e da moeda, diante da progressão da crise social e do desemprego. (...) estas reações foram essencialmente políticas, no sentido de que envolveram a tentativa de submeter os processos supostamente impessoais e automáticos da economia ao controle consciente da sociedade. Mas é preciso deixar claro que a chamada era keynesiana estava fundada, sobretudo, na articulação de interesses entre trabalhadores e capitalistas e na construção de instituições e procedimentos políticos destinados a reduzir a angústia de quem se propõe a assumir os azares do mercado. Afinal em sua essência, o Estado do Bem-Estar, através da aplicação política dos critérios diretamente sociais, buscou encontrar soluções para o problema da satisfação das necessidades, contrariando as condições impostas pela troca generalizada de mercadorias”¹².

¹² Belluzzo (1998, p. 23 e 25).

Esses constituem os traços gerais daquilo que Heilbroner denomina “visão keynesiana” – “a set of widely shared political and social preconceptions”¹³ –, marcada pela preocupação de civilizar o capitalismo.

A welfare economics traduzirá no terreno da teoria econômica dominante essa gigantesca reestruturação econômica e política do pós-Guerra. Essa nova teoria econômica, que substitui a teoria neoclássica liberal, se, por um lado, assume “defensivamente” o papel atuante do Estado nessa fase mais democrática e civilizada do capitalismo, por outro lado, procura uma síntese do keynesianismo com os fundamentos teóricos da economia neoclássica.

Tal “síntese neoclássica”, como sabemos, é realizada na direção da economia neoclássica, através da teoria keynesiana e, em vários de seus fundamentos, contra ela.

Dentre as várias características da “síntese neoclássica”, destacam-se: a descaracterização da moeda enquanto reserva de valor e indicador da incerteza quanto ao futuro, a reintrodução do paradigma do equilíbrio, a metamorfose do conceito de “incerteza” em “risco” (sujeito ao cálculo probabilístico), a derivação do desemprego a partir das supostas “imperfeições” no mercado de trabalho (“inflexibilidade” dos salários à queda”, “legislação trabalhista”) etc.

Em relação ao Estado, a welfare economics procura definir teoricamente o seu escopo e, ao fazê-lo, delimitar o seu raio de atuação.

A expressão “Estado interventor” denuncia o caráter “exógeno” deste Estado em relação à economia e à sociedade. Essa “exogeneidade” oculta qualquer consideração sobre a dominação social inerente ao Estado, o que será ainda mais evidente na utilização cada vez mais comum do termo “governo” em lugar do termo “Estado” pela teoria econômica.

A ação governamental no terreno econômico, por sua vez, aparece como uma espécie de “imperativo lógico” decorrente da consideração das chamadas “falhas de mercado”.

¹³ Heilbroner (1995).

Como sabemos, “em um mercado econômico neoclássico padrão, há mercados para tudo, todos sabem tudo e sabem a mesma coisa, não há bens públicos, não há externalidades, não há custo transacional nem retornos crescentes. Como, nessas condições, o mercado produz a melhor alocação de recursos possível, não há lugar para o Estado. A intervenção estatal, em todas as suas formas, é transferência de renda e transferência de renda que – por fazer com que as taxas de retorno sejam diferentes das taxas de mercado – reduz os incentivos e distorce a informação sobre oportunidades”¹⁴.

A racionalização da welfare economics para a ação do Estado na economia se dá através da constatação das “falhas de mercado”: bens públicos, externalidades, custos transacionais e de monopólios. Ao Estado caberia “ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes”¹⁵.

Nota-se que a justificativa da “intervenção” governamental na economia é construída como contraponto às falhas “de” mercado e não “do” mercado, uma vez que estas se referem não ao funcionamento concreto da instituição mercado, mas da operação teórica do mercado idealizado!

É evidente que na construção dos modelos neoclássicos seus elaboradores tinham muito claro – fato explicitado em várias oportunidades – que o “mercado-tipo-ideal” diferia bastante daqueles encontrados na planície da realidade do capitalismo.

O que faz com que se relaxem alguns, e apenas alguns, desses supostos nessa fase do capitalismo parece estar determinado pela incontornável forte presença do Estado em todas as economias de tal período (centrais, periféricas e, claro, as socialistas). Em suma, o Estado é uma realidade forte demais para ser ignorado pela teoria da mainstream. Assim, deriva-se a “necessidade” da presença governamental na economia a partir de algumas falhas “de” mercado como os bens públicos ou as externalidades e os monopólios, enquanto outras igualmente presentes desde o nascedouro dos cânones neoclássicos, como a

¹⁴ Przeworski (1997, p. 41).

possibilidade de informação incompleta ou imperfeita, são mantidas como secundárias, irrelevantes ou desprezíveis do ponto de vista analítico.

Somente mais adiante, com a crise do Welfare State nos anos 70 e o ataque do neoliberalismo é que essas outras falhas “de” mercado passaram a ganhar o centro da atenção da ortodoxia.

Contudo, o Estado derivado a partir das “falhas de mercado”, por ser construído como contraponto ou complemento das inconsistências ou lacunas da operação dos mecanismos de mercado, aparece (de forma curiosamente paradoxal) como um Estado eficiente, um Estado benevolente, consciente, onipresente e onipotente (mais tarde a crítica neoliberal definirá como naïve). O feitiço volta-se contra o feiticeiro: como a welfare economics não concebe o Estado de modo articulado com a sociedade e o mercado e, ao contrário, o “exogeniza”, a justificativa de sua atuação se dá como um “espelho invertido” daquilo que o mercado idealizado não pode fazer.

Dessa forma, a ação do Estado acaba por apresentar-se, indiretamente, como eficiente na situação das “falhas de mercado”, justamente ao contrário das características originárias que a teoria neoclássica lhe atribui.

A “eficiência” do Estado como corretor das “falhas de mercado” decorre, como mencionado antes, do objetivo de limitar teórica e praticamente a atuação do Estado, restringindo-a às fronteiras estreitas das “falhas de mercado”.

1.2. A teoria do federalismo fiscal

1.2.1. Economia, estado e mercado na teoria neoclássica

Da perspectiva teórica neoclássica, a “questão econômica” nasce do problema da escassez ou, mais precisamente, do confronto entre as necessidades ilimitadas dos agentes econômicos, de um lado, e da escassez de recursos para satisfazer a essas necessidades, de outro. Esse dilema desdobra-se nas questões do que produzir, do quanto produzir e do como produzir. Para equacionar o

¹⁵ Przeworski (1997, p. 41).

referido dilema, materializado nessas três questões, a história teria proporcionado uma solução institucional bastante adequada: o mercado¹⁶.

O mercado – apesar de sua apresentação, em alguns autores, como algo proveniente da evolução histórica da tradição neoclássica – passa a constituir-se em um “tipo ideal”¹⁷. O mercado é constituído por “agentes econômicos”, os quais, através da oferta e demanda de bens e serviços, conformam o sistema de preços. Os preços nada mais são do que “índices de escassez relativa”. É através desse sistema que o mercado resolveria às questões do quê, como e quanto produzir.

Mais ainda, partindo do suposto de que o mercado é plenamente concorrencial, isto é, que nenhum indivíduo ou unidade produtiva influencia isoladamente o preço dos bens e serviços, do comportamento maximizador (das suas utilidades ou bem-estar, por parte dos indivíduos; e do seu lucro por parte das empresas), chegar-se-ia a uma situação de equilíbrio, ou seja, a uma situação da qual os agentes não desejariam sair¹⁸. Esse equilíbrio seria, ademais, “ótimo”, no sentido definido por Vilfredo Pareto, como aquele em que nenhum agente econômico consegue melhorar o seu bem-estar a não ser diminuindo o bem-estar de algum outro agente.

Dessa forma, uma economia de mercado, desde que algumas condições fossem satisfeitas, asseguraria uma resposta altamente satisfatória para as questões fundamentais de economia.

Contudo, verifica-se, na prática, uma série de circunstâncias nas quais o mercado não funciona adequadamente para proporcionar soluções as mais eficientes¹⁹ aos “problemas econômicos”.

Tais situações foram denominadas pela literatura neoclássica de “falhas de mercado”, as quais justificariam a presença do Estado em termos teóricos, independentemente de razões de ordens históricas ou ideológicas²⁰.

¹⁶ Essa forma de colocar o problema é fundada por Schumpeter (1928).

¹⁷ Calcagno e Calcagno (1995, cap. 6).

¹⁸ Screpanti e Zamagni (1993, p. 206-207).

¹⁹ Por “eficiência” entende-se a melhor adequação possível de meios a fins estabelecidos previamente (Cf. Napoleoni, 1990, p. 148).

O Estado é considerado um produtor de bens e serviços públicos que não podem ser produzidos pelo mercado. A eficiência da ação governamental consistiria, neste caso, em otimizar o bem-estar econômico global, obtido pelo somatório das utilidades individuais, a partir de certa produção e dados os critérios de equidade em vigor.

Ou seja, o papel reservado ao Estado seria tornar possível o funcionamento de uma economia de livre mercado nos moldes idealizados pelo “tipo ideal” de mercado neoclássico.

Dentre as principais falhas, destaca-se a indivisibilidade do produto. Os bens indivisíveis são aqueles para os quais não se podem estabelecer preços via mercado. Esses bens têm como características principais a não-exclusividade e a não-rivalidade. “O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o ‘princípio de exclusão’ pode ser aplicado, isto é, quando o consumo por ‘A’ de um determinado bem implica que ele tenha pago o preço do referido bem, enquanto que ‘B’, que não pagou por este bem, é excluído do consumo do mesmo. O comércio não pode ocorrer sem que exista o direito de propriedade e tal direito depende da possibilidade do princípio da exclusão”²¹.

“A não-rivalidade significa que o acesso de mais pessoas no consumo dos bens e serviços considerados não implicaria um acréscimo dos seus custos”, enquanto os bens indivisíveis “(...) são classificados como bens públicos puros. Esses bens, pelas suas características, só seriam oferecidos pelo governo”²².

A existência de bens públicos puros explicita a impossibilidade de o mercado atender a todas as necessidades da sociedade, “falha” essa que justificaria a intervenção do Estado na economia.

²⁰ Cf. Musgrave e Musgrave (1980, p. 5; c1973). A ação do Estado seria necessária para “corrigir” e “suplementar” o mercado. “Mesmo que todas as barreiras à competição perfeita fossem removidas, as características de produção ou de consumo de determinados bens são tais que não poderiam ser fornecidos pelo sistema de mercado”. Por outro lado, segundo o autor, a definição do “tamanho apropriado do setor público é, em grau bastante elevado, uma questão técnica ao invés de ser uma questão ideológica”.

²¹ Musgrave e Musgrave (1980, p. 42; c1973).

²² Riani (1997, p. 28-29).

Outro tipo de “falhas de mercado” são as “externalidades”. Para que a situação de ótimo pareteano seja alcançada, as ações de determinada unidade, seja esta um consumidor ou uma empresa, não devem interferir positiva ou negativamente nas ações das outras unidades.

Nas palavras de Screpanti e Zamagni, “a presença de externalidades indica uma insuficiência do mecanismo de mercado, no sentido de que as escolhas dos indivíduos são feitas com base em preços e custos que não refletem o valor verdadeiro dos recursos utilizados”²³, ou seja, as externalidades tornam desigual o custo marginal e a receita marginal ou preço.

Além da existência de bens públicos e de externalidades, são também consideradas “falhas de mercado” a operação de mercados imperfeitos ou não plenamente concorrenciais e a falta de conhecimento perfeito por parte de consumidores ou produtores; em todas essas circunstâncias, torna-se impossível a otimização de uma economia de mercado propugnada por Pareto.

A partir da existência de bens públicos e de externalidades, “deduzem-se” a necessidade, o conteúdo e a extensão da participação do Estado na economia, na perspectiva da welfare economics.

O Estado interviria para “assegurar que os custos das captações externas positivas fossem aproveitados e para que os custos das captações externas negativas fossem contabilizados. Resumindo, poderíamos dizer que as falhas do mercado são a principal razão da existência dos governos e dos setores públicos”²⁴ (grifos meus).

No caso dos bens públicos, isto é, aqueles que segundo definição de Paul Samuelson podem ser consumidos por todos independentemente de manifestação individual de preferências²⁵, o governo interviria “com o objetivo de satisfazer essas necessidades coletivas (os exemplos clássicos são segurança e justiça),

²³ Screpanti e Zamagni (1993, p. 360).

²⁴ Wiesner (1992, p. 49).

²⁵ Samuelson (1971, p. 35-82).

utilizando a tributação para obter compulsoriamente os recursos necessários ao financiamento de sua produção²⁶.

Existem os casos intermediários entre os bens públicos e os bens privados. Seria o caso dos serviços de saúde e educação. “Embora passíveis de serem produzidos pelo setor privado (...), tendo em vista as substanciais economias externas que estão associadas à elevação do nível de educação e de saúde da comunidade, a produção desses serviços pelo governo, com caráter gratuito ou a preços subsidiados, é considerada necessária. Nesse caso, a exemplo dos bens públicos, os recursos necessários à sua produção teriam que ser obtidos através da tributação, de forma a repartir os encargos pela comunidade”²⁷. Musgrave denominou esses bens de “meritórios” ou “semipúblicos”.

A amplitude do conceito de “bem público” pode ser observada, ainda, em sua utilização como justificativa de intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento econômico através de sua participação em atividades diretamente produtivas, como o setor siderúrgico, as quais exigem uma escala mínima de operação²⁸. Por fim, a política tributária e de gastos governamentais pode ser utilizada para a correção de desigualdades na distribuição de renda²⁹.

A simples enumeração dos “bens públicos” evidencia o caráter conceitualmente equívoco e controverso.

De acordo com Baker e Elliott, “o conceito de ‘bem público’, que inicialmente floresceu na literatura italiana, alemã e escandinava da teoria dos gastos públicos em fins do século XIX, nunca penetrou realmente nos países anglófonos, onde as teorias prescritivas dos gastos públicos e de política econômica fundamentaram-se geralmente em conceitos como economias e deseconomias externas, com as conseqüentes divergências entre cálculos da relação custo-benefício privada e social, nas imperfeições da concorrência,

²⁶ Silva (1978, p. 27).

²⁷ Silva (1978, p. 28).

²⁸ Silva (1978, p. 28).

²⁹ Silva (1978, p. 28).

incluindo aquelas causadas pelos fenômenos dos custos declinantes, e nas desigualdades da distribuição de renda”³⁰.

Ainda segundo esses autores, “provavelmente seria justo afirmar que, depois de oito anos e duas reexposições, essa teoria ainda é um certo enigma para a maioria dos economistas, embora se considere de grande importância. Ao longo de seus três artigos, Samuelson refere-se às economias externas, junto com certas outras considerações, como elementos importantes de qualquer teoria completa e geral dos gastos públicos, mas a relação entre os vários conceitos permanece pouco clara, exceto talvez para o especialista”³¹.

A difícil caracterização dos bens públicos em termos conceituais se relaciona – ademais da genealogia dos diferentes conceitos a ele afeitos na teoria neoclássica – ao fato da conexão direta existente entre o âmbito das “falhas de mercado” e o grau definido como “desejável” de “intervenção” do Estado na economia.

De fato, o escopo da atividade governamental é definido, no “vácuo” das “falhas de mercado”, como seu “reflexo invertido” e tendo como objetivo, precisamente, alcançar os mesmos resultados idealizados para o mercado na solução pareteana. Segundo Stiglitz, *“a eficiência pareteana requer que um bem público seja suprido até o ponto em que a soma das taxas marginais de substituição se iguale à taxa marginal de transformação”*³².

A própria ação estatal deveria, nesse sentido, ser entendida como um “bem público” o qual deveria ser suprido de forma eficiente. “Se o governo for capaz de tornar-se mais eficiente, reduzindo os impostos sem reduzir o nível de serviços governamentais, todos seremos beneficiados”³³.

³⁰ Baker e Elliott (1990, p. 177).

³¹ Baker e Elliott (1990, p. 177). Uma análise detalhada da relação entre “externalidades” e “bens públicos” é feita às páginas 180-190.

³² Stiglitz (1988, p. 141).

³³ Stiglitz (1988, p. 141).

Desse modo, em diversas oportunidades, o Estado é definido como a “mão visível”, em uma clara alusão por sinonímia ao mercado enquanto “mão invisível”, na caracterização feita por Adam Smith.

Mattos Filho diz que “não há como evitar dilemas conceituais na especificação das funções do Estado mesmo desprezando fatores históricos, culturais e circunstanciais; o grau de intervenção continua indeterminado; o máximo que se consegue é racionalizar critérios de escolha”³⁴.

“Em geral, as falhas de mercado classificam-se em alocativas (preços relativos), distributivas (dotação de recursos e produtos) e de estabilização (capacidade ociosa). Esta classificação é muito abrangente para o Estado minimalista, pois não caberia a ele ocupar-se com a distribuição da renda e com o nível de atividade”³⁵.

Por outro lado, ainda de acordo com Mattos Filho, “as falhas de mercado de natureza alocativa (‘externalidades’) distinguem-se em divisibilidades tecnológicas e indefinições do direito de propriedade. Caracterizam-se entre as primeiras os monopólios naturais e, entre as segundas, os bens públicos ou semipúblicos”. Neste caso, o Estado deveria intervir para corrigir preços que o mercado não revela espontaneamente, ou que não correspondem, como vimos, ao custo da produção. No Estado maximalista, ressalta o autor, “não cabe uma classificação, já que o problema econômico confunde-se com o social; aqui a alocação de recursos e a distribuição de renda são resolvidas politicamente”³⁶.

Essa amplitude ou indefinição conceitual das ‘falhas de mercado’ e dos “bens públicos” leva Friedman a manifestar sua preocupação com a possibilidade de se justificar uma ação estatal ampla demais. “justificar a ação do Estado por estas falhas pode nos levar longe demais. Muitas atividades geram efeitos externos, e não é por isso que o governo vai se intrometer em todas elas. Digo mais, não podemos esquecer das falhas do governo”³⁷ (grifos meus).

³⁴ Mattos Filho (1993, p. 22).

³⁵ Mattos Filho (1993, p. 22).

³⁶ Mattos Filho (1993, p. 22).

³⁷ Calcagno e Calcagno (1995, p. 129); e Friedman e Friedman (1982, p. 32-33).

Definida, embora com extensão variável, a necessidade da presença do Estado na economia, cabe estabelecer qual estruturação do setor público melhor lhe possibilitaria ofertar bens e serviços públicos de maneira eficiente.

1.2.2. A redução do federalismo ao federalismo fiscal

O federalismo é concebido, da perspectiva da teoria neoclássica das finanças públicas, como “federalismo fiscal”. Como sabemos, após o final da segunda Guerra Mundial, como produto da grande depressão dos anos 30 e da constatação das fortes disparidades em termos da distribuição da renda e da riqueza que remanesciam apesar da prosperidade alcançada nos anos 60, prosperou a temática daquilo que na linguagem neoclássica se denomina “falha de mercado”³⁸.

O reverso do estudo das “falhas de mercado” nada mais era do que a teorização das condições nas quais se justificaria uma intervenção do Estado na economia.

Admitida a intervenção do Estado, tratava-se de analisar as condições para que sua atuação fosse eficiente, ou seja, corresponde-se exatamente àquilo que se esperaria de um mercado atuando em condições ideais, sem “falhas”. Um caso específico dessa atuação seria aquela de sistemas federais, concebidos como aqueles compostos de vários níveis de governo atuando simultaneamente.

Essa assunção de uma definição mais restrita de federalismo em relação, por exemplo, à economia política, tendo como parâmetro o escopo da economia neoclássica, é explicitada por Musgrave e Musgrave: “Embora os problemas concretos do federalismo fiscal estejam intimamente ligados à evolução histórica do país, é mais adequado iniciar nossa análise por uma visão normativa do

³⁸ Cf. Stiglitz (1988, p. 3-4). Ver, também, Musgrave e Musgrave (1980, p. 41-65; c1973).

problema. Com tal propósito, vamos admitir que apenas as fronteiras nacionais sejam dados do problema e que as subdivisões políticas possam ser redesenhadas de forma a assegurar o desempenho mais eficiente possível das funções fiscais dos governos. Considerando as funções fiscais básicas – alocação, distribuição e estabilização – nós vamos analisar se cada uma dessas funções deve pertencer ao governo central ou a níveis mais baixos de jurisdição, ou mesmo a ambos”³⁹.

Não se indaga, pois, a respeito das origens das estruturas federais de organização do Estado nacional mas, alternativamente, teoriza-se acerca das características ideais que um sistema federativo deveria ter em termos fiscais⁴⁰. Por que em termos estritamente fiscais? Porque a fiscalidade corresponderia à atuação do Estado no suprimento das “falhas de mercado” nos termos da concepção neoclássica de Economia. Essa atuação corresponderia às suas “funções”, a saber: alocativa, distributiva e de estabilização.

Wallace Oates, outro expoente da teoria das finanças públicas neoclássica, deriva sua visão do “federalismo fiscal” a partir de uma nítida distinção entre a abordagem feita pela ciência política e um enfoque “estritamente econômico” do federalismo.

Oates remete-se a Kenneth C. Wheare, o qual, em estudo pioneiro, define federalismo como “(...) o método da divisão dos poderes para que em determinada esfera os governos geral e regionais sejam cada qual coordenados e independentes”⁴¹. A partir dessa definição e da observação da realidade concreta dos governos federais, Wheare estabelece um conjunto de características que um sistema político deveria possuir de modo a ser qualificado como “federal”. Estas residiam basicamente em uma série de garantias constitucionais visando à proteção da autonomia dos diferentes níveis de governo ⁴².

³⁹ Musgrave e Musgrave (1980, p. 532; c1973).

⁴⁰ Cf. Tanzi (1995, p. 285): “Esta interpretación ya supone que los gobiernos subnacionales existen de antemano, de tal modo que la pregunta relevante sería: entre los ya existentes niveles de gobierno ¿cuál de ellos debería ser el ser responsable de cada particular forma de gasto público?”

⁴¹ Wheare (1963, p. 10).

⁴² Oates (1990, p. 562-563; c1972).

Se do ponto de vista da ciência política é evidente a importância para o federalismo da análise da divisão e da utilização do poder, a problemática do federalismo seria bastante diferente do ponto de vista da economia: “(...) em particular, a preocupação central do economista é com a alocação de recursos e a distribuição de renda dentro do sistema econômico. Por isso, a estrutura do governo interessa-lhe apenas na medida em que tem implicações para os padrões de uso dos recursos e distribuição de renda. A partir dessa perspectiva, a descentralização do setor público é importante principalmente por oferecer um mecanismo através do qual os níveis de provisão de certos bens e serviços públicos podem ser estabelecidos de acordo com as preferências de subconjuntos geográficos da população. Portanto, fatores legalistas podem influir de forma concreta nos procedimentos de tomada de decisão. (...) Todavia, vale frisar que é o quanto as decisões como tais refletem interesses locais que importa para o economista. A estrutura constitucional assume importância apenas na medida em que afeta a capacidade que a provisão de serviços locais tem de corresponder às preferências locais. Esta evidentemente é uma visão muito mais ampla do federalismo do que aquela normalmente adotada na ciência política. Na verdade, para um economista, a maneira mais útil de abordar essa questão é tratar o federalismo em termos relativos em vez de absolutos”⁴³.

Como podemos observar, de forma análoga à visão de Musgrave, também em Oates a estrutura federativa em seus aspectos sociais, jurídicos e políticos acaba por ser considerada como um dado “exógeno” do qual se parte.

Contudo, essa exogeneidade é definida por Oates através de um caminho ligeiramente diferente do utilizado por Musgrave.

Em Musgrave e Musgrave (1980)⁴⁴, as estruturas federativas são tomadas explicitamente como dados exógenos (ou pelo menos em parte, uma vez que as jurisdições internas seriam passíveis de redefinições, no âmbito do modelo).

⁴³ Oates (1990, p. 563-564; c1972). Segundo Oates, essa seria a abordagem sugerida por Livingstone em “A Note on the Nature of Federalism”.

⁴⁴ Musgrave e Musgrave (1980; c1973).

Em Oates (1972)⁴⁵, o tratamento exógeno das estruturas federais e de suas determinações históricas se dá mediante o contraste direto do escopo da ciência política e da ciência econômica tal qual definida pelos neoclássicos⁴⁶. Em outro trabalho, Oates (1991a) explicita, de forma mais clara, sua proximidade com o ponto de vista teórico de Musgrave e Musgrave ao afirmar que “(...) é útil, neste ponto, desenvolver com um pouco mais de detalhe aquilo que seria um ‘sistema federal ideal’ e, em seguida, considerar certas importantes complicações desse modelo ideal”⁴⁷.

Na mesma linha, Musgrave e Musgrave (1980) argumentam: “Em parte, a existência de um governo pode refletir a presença de ideologias sociais e políticas, que divirjam das premissas adotadas quanto à soberania do consumidor e quanto à preferência por um sistema de decisões descentralizadas. Mas este é apenas um aspecto secundário do problema. Tem maior importância o fato de que o mecanismo de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas. A atuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar este mecanismo em alguns aspectos”.

1.2.3. O federalismo entendido como “descentralização”

Neste ponto é crucial perceber que para a welfare economics e, em particular, para o “federalismo fiscal”, o federalismo é entendido como “descentralização”.

Wallace Oates é quem provavelmente melhor explicitou tal identificação. Como Oates deriva sua concepção de federalismo dos atributos da economia, definida pela teoria neoclássica, sem o recurso à existência exógena de governos federais (como Musgrave e Musgrave), isso lhe possibilitou deduzir, sem

⁴⁵ Oates (1990; c1972).

⁴⁶ Essa adequação do conceito de federalismo aos marcos da economia neoclássica se, por um lado, aumenta o grau de “coerência interna” do modelo, ao eliminar importantes determinantes do nascimento e funcionamento das estruturas federativas, por outro lado, retira desta teoria a capacidade de lidar com a necessidade de reformar a própria estrutura federal, como será detectado, mais adiante, principalmente pela corrente da “economia neo-institucionalista”.

⁴⁷ Oates (1991a; c1968).

mediações, a equivalência entre “federalismo” e “federalismo fiscal” e entre este e “descentralização”.

Em An economic approach to federalism, Oates (1990) deixa isso bem claro ao afirmar: “Ao contrário da concepção do federalismo em ciência política, para o economista faz pouca diferença se a tomada de decisões em determinado nível de governo baseia-se na autoridade delegada ou constitucionalmente garantida. O importante é simplesmente que as decisões quanto aos níveis de provisão de serviços públicos especificados em determinada jurisdição reflitam substancialmente os interesses dos habitantes dessa jurisdição”⁴⁸.

Segundo esse autor, a preocupação de alguns cientistas políticos em distinguir os sistemas federais dos unitários os levou a estabelecer uma diferenciação entre “descentralização”, a qual representaria “a autêntica detenção do poder decisório por unidades descentralizadas, e ‘desconcentração’, que implicaria apenas a delegação do controle administrativo para níveis inferiores da hierarquia administrativa”⁴⁹.

Para Oates, entretanto, desde o ponto de vista da economia (neoclássica), um governo federal pode ser definido como “um setor público com níveis decisórios tanto centralizados quanto descentralizados, no qual as escolhas são feitas em cada nível quanto à provisão de serviços públicos aos habitantes (...) da respectiva jurisdição”⁵⁰.

Dessa ótica, o federalismo fiscal é enxergado como um spectrum de situações de maior ou menor centralização (ou descentralização), como um continuum centralização-descentralização. Nessa abordagem, a especificidade do Estado federal, definido aqui do ângulo da economia neoclássica, se esfuma! O próprio Oates chega a afirmar: “... em termos econômicos a maioria dos sistemas é federal, se não todos. A não ser no caso de centralização absoluta da tomada de decisões, o que é quase impossível de se imaginar na prática, os setores públicos

⁴⁸ Oates (1990, p. 563; c1972).

⁴⁹ Oates (1990, p. 562; c1972).

⁵⁰ Oates (1990, p. 563; c1972).

*de todos os países seriam federais, com distinções apenas quanto a graus diferentes de centralização*⁵¹ (grifos meus).

No que se refere à relação entre federalismo e descentralização, Musgrave e Musgrave⁵², embora a partir de uma outra demarche, concordarão, no essencial, com a posição de Oates. De fato, embora Musgrave e Musgrave considerem a existência de sistemas federais como um dado exógeno, estabelecendo, dessa maneira, de forma implícita uma distinção entre aqueles e os regimes unitários, no decorrer de sua análise a identificação entre federalismo e descentralização emerge reiteradamente.

Ao se referirem, por exemplo, aos problemas do federalismo fiscal, Musgrave e Musgrave os identificam com aqueles de um “sistema fiscal descentralizado”⁵³. Ou, então, ao confrontarem “centralização fiscal” com “descentralização fiscal”, identificam “nos Estados Unidos com seus governos ao nível federal, estadual e local um exemplo de estrutura descentralizada”⁵⁴.

Definida, portanto, a problemática do federalismo em termos da descentralização, o próximo passo dos teóricos do “federalismo fiscal” será o de identificar o grau de descentralização mais adequado para se alcançar uma eficiente provisão de bens públicos na Optimal Size Public Unit, conforme Oates.

Em 1954, Paul Samuelson argumentou, em artigo clássico, que a extrema dificuldade para deduzir a revelação das preferências dos consumidores por bens públicos limitava fortemente a aspiração de ofertá-los de forma eficiente. Ao mesmo tempo, posicionava-se a favor de maior centralização na oferta de bens públicos, uma vez que, dessa forma, seriam obtidos ganhos de escala⁵⁵.

Em 1956, Charles Tiebout oferece uma resposta à questão formulada por Samuelson em um contexto de um problema mais amplo, a saber: *“se os níveis locais de governo possuem diferentes tamanhos, diferentes taxas de crescimento*

⁵¹ Oates (1990, p. 563; c1972).

⁵² Musgrave e Musgrave (1980).

⁵³ Musgrave e Musgrave (1980, p. 531).

⁵⁴ Musgrave e Musgrave (1980, p. 16).

⁵⁵ Samuelson (1954, p. 36).

*econômico e populacional, e preferências por bens públicos que se alteram com o passar do tempo e se, ademais, a estrutura de consumo de bens públicos não coincide necessariamente com os tamanhos ótimos de produção, como conseguir, então, um federalismo fiscal eficiente?*⁵⁶

Tiebout sustenta que, se existir um grande número de governos locais oferecendo bens públicos, cada indivíduo poderia escolher a localidade para morar de acordo com sua escala de preferências por bens públicos. Dessa maneira, a partir do suposto da mobilidade espacial dos consumidores, propõem-se que os cidadãos poderiam revelar suas preferências “caminhando na sua direção” (isto é, na direção das jurisdições que ofereçam bens públicos adequados às suas preferências) “votando com os pés”. “Dentro desse esquema, cada jurisdição atuará como se fosse um produtor privado, que procura maximizar sua eficiência. E o cidadão fará o papel de consumidor, procurando aumentar sua utilidade”⁵⁷. Obter-se-ia, assim, uma solução similar à que caracteriza o sistema de mercado⁵⁸.

De forma ainda mais precisa: na medida em que exista a mobilidade dos fatores e que os impostos pagos pela população migratória reflitam o custo marginal de estender os serviços locais aos novos residentes, o resultado tenderá a ser eficiente no sentido de Pareto⁵⁹. Ou seja, na margem, os benefícios derivados de consumir um bem público determinado serão iguais ao seu custo, medido em termos de impostos estabelecidos segundo o princípio do benefício⁶⁰.

As jurisdições que não conseguissem atrair consumidores perderiam população, e sua receita tributária diminuiria; por outro lado, aquelas jurisdições que proporcionassem bens públicos locais de uma forma eficiente ganharão população e consumidores, e aumentarão suas receitas tributárias. A dinâmica desse processo produziria, a longo prazo, uma distribuição espacial da população que tenderia a coincidir com os tamanhos ótimos de produção e consumo em

⁵⁶ *apud* Wiesner (1992, p. 52).

⁵⁷ Wiesner (1992, p. 52).

⁵⁸ Stiglitz (1988, p. 636).

⁵⁹ Tanzi (1995, p. 284).

⁶⁰ Tanzi (1995, p. 286).

cada jurisdição⁶¹. Note que a visão de Tiebout não possui no âmbito da welfare economics o caráter hegemônico que irá alcançar, anos mais tarde, com a ascensão da teoria da public choice.

Durante vários anos, o modelo de Tiebout não experimentou qualquer tentativa de comprovação empírica.

Em 1969, Oates tentou provar a validade desse modelo medindo a relação entre as diferenciais fiscais de diferentes comunidades, de um lado, e o valor da capitalização da propriedade privada, de outro.

O que Oates procurava estabelecer era em que medida os impostos pagos às jurisdições mais eficientes eram “capitalizados” no maior valor da propriedade imobiliária⁶². Contudo, de acordo com Shah (1988), o estudo não conseguiu confirmar a validade da hipótese de Tiebout⁶³.

Apesar disso, os partidários de tal visão peculiar sobre o funcionamento do setor público subnacional transferem suas convicções para pressupostas tendências de longo prazo. Segundo Wiesner, “(...) *as forças de mercado que atuam como elementos subjacentes são os fatores mais determinantes, a médio e longo prazos, da estrutura do setor público regional e local*”⁶⁴.

1.2.4. A divisão de competências no federalismo fiscal

No debate sobre a “forma ideal” de organização do setor público federal, ou seja, sobre a distribuição de competências entre níveis de governo, a proposta ortodoxa de maior difusão tem sido a sugerida por Richard Musgrave⁶⁵.

Musgrave propôs basicamente um cruzamento dos critérios de distribuição de competências entre os vários níveis de governo e as diferentes funções do setor público: alocativa, redistributiva e estabilização.

⁶¹ Wiesner (1992, p. 52).

⁶² Wiesner (1992, p. 53).

⁶³ Shah (1988, p. 233).

⁶⁴ Wiesner (1992, p. 53).

⁶⁵ Musgrave (1959 – *The theory of public finance*, New York, McGraw-Hill). Posteriormente, esse trabalho foi atualizado e detalhado – Musgrave e Musgrave (1973; *Public finance in theory and practice*, New York, McGraw-Hill). A respeito, veja Musgrave e Musgrave (1980).

Um federalismo fiscal eficiente seria aquele no qual a estrutura de governo é a mais adequada para as funções que pretende desenvolver⁶⁶.

O argumento é o de que nos casos dos objetivos de equidade e de redistribuição, de forma geral, a função pode ser melhor desempenhada pelo governo central ou federal (no caso dessa abordagem, como vimos, a distinção é irrelevante). Isso porque se considera o orçamento nacional como o instrumento mais eficiente para a redistribuição de renda⁶⁷.

De modo semelhante, a função estabilização também seria melhor desenvolvida através de instrumentos centralizados no âmbito do governo federal. Já no caso da função alocativa – a provisão de bens públicos – faz-se necessário um sistema descentralizado de organização do Estado, cada qual correspondendo à natureza do bem público em questão.

Isso ocorreria devido a inúmeros fatores, dentre eles: o fato de os benefícios provenientes do fornecimento de bens públicos serem limitados no espaço, assim como porque as preferências em relação a esses bens variam de localidade para localidade; a escolha individual do local de estabelecimento da residência pode ser influenciada pela dotação de bens e serviços públicos de cada jurisdição; a existência de vários tipos de economias de escala, a qual contribui para a determinação do tamanho eficiente para uma jurisdição; a existência de alguns bens públicos de natureza claramente nacional, como a segurança nacional ou a justiça etc.⁶⁸.

A divisão de competências, no que se refere às receitas tributárias, deveria distribuir-se, de modo análogo ao caso dos dispêndios, entre os níveis de governo cuja arrecadação fosse mais eficiente. As prováveis incongruências entre competências acerca do gasto e de seu financiamento, tanto entre níveis de governo como entre diferentes jurisdições de um mesmo nível de governo, seriam sanadas através de transferências compensatórias (verticais ou horizontais).

⁶⁶ Wiesner (1992, p. 50).

⁶⁷ Wiesner (1992, p. 50).

⁶⁸ Segundo outros autores, existem outros tipos de bens públicos, resultantes das chamadas “externalidades interjurisdicionais”, em cujo caso seriam necessárias criar formas de governo mistas, entre Municípios ou Estados, para “interiorizar” as vantagens dessas externalidades. Cf. Wiesner (1992, p. 51).

De modo geral, Musgrave assume que os fatores de produção (bases impositivas) com maior mobilidade espacial deveriam ser tributados pelo governo central, enquanto aqueles fatores com nenhuma mobilidade (imóveis, por exemplo) seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local. Dessa maneira, ao governo federal caberia, tipicamente, a tributação da renda; aos governos locais, a tributação sobre a propriedade imobiliária e taxas de uso em geral. Aos governos estaduais caberia a tributação do consumo.

“Em suma, nesse modelo os impostos financiam, no nível central, bens públicos de interesse nacional, além de políticas de estabilização e redistribuição. Os governos locais limitar-se-iam a explorar bases tributárias próprias (a propriedade imóvel, tarifas e taxas), para financiar serviços eminentemente locais. Instâncias intermediárias de governo custeariam bens públicos especialmente limitados em seus benefícios por meio de impostos indiretos, procurando minimizar externalidades fiscais, mediante a adoção do princípio do destino nas transições interjurisdicionais”⁶⁹.

O trabalho clássico de Wallace Oates, “Studies in fiscal federalism”, constitui, sem dúvida, um marco na definição do federalismo fiscal. Partindo, como vimos, de uma definição estritamente econômica do federalismo, nos termos da teoria neoclássica, Oates procura identificar a estrutura “ótima” de governo, isto é, aquela mais eficiente em termos econômicos. Para tanto, analisa duas situações polares em termos de um espectro de possibilidades de estruturas governamentais mais ou menos descentralizadas.

Oates identifica na forma unitária de governo – igualada em sua análise à atuação de um governo central – a melhor aproximação a uma estrutura de governo no que se refere à provisão de um nível eficiente de bens públicos que beneficiam os membros de todas as jurisdições.

“Os governos locais, conforme visto anteriormente, teriam grande dificuldade para estabilizar suas respectivas economias, realizar a distribuição de renda mais eqüitativa possível e prover níveis eficientes de produção daqueles

⁶⁹ Mattos Filho (1993, p. 24).

bens públicos que conferem benefícios aos membros de todas as comunidades ou de várias delas. Um governo central é muito mais capaz de cumprir essas funções de modo satisfatório”⁷⁰.

Em compensação, devido à diversidade espacial das preferências dos consumidores, uma provisão baseada em uma única cesta de bens públicos não poderia corresponder a uma situação que fosse considerada ótima por todos os cidadãos. Esta seria a razão, por excelência, da opção por um setor público descentralizado: “oferece um meio de adaptação dos níveis de consumo de certos bens públicos às preferências de subconjuntos da sociedade. Desse modo, a eficiência econômica é aprimorada pela provisão de uma forma de alocação de recursos que melhor se ajusta ao gosto do consumidor”⁷¹.

Uma segunda razão é aduzida para justificar a descentralização, qual seja a sua capacidade de promover uma crescente inovação, bem como pressões competitivas que induziriam os governos locais a adotarem técnicas mais eficientes de produção de bens públicos. Finalmente, “um sistema de governo local poderá oferecer um contexto institucional que promove melhores decisões públicas através da imposição do reconhecimento mais explícito dos custos dos programas públicos”⁷².

Analisadas as vantagens e desvantagens em termos da eficiência econômica de cada forma de governo, Oates identifica no sistema federal um certo nível de compromisso entre o governo unitário e a descentralização extremada. “Do ponto de vista econômico, a evidente atratividade da forma federal de governo reside em sua capacidade de conjugar as vantagens do governo unitário com as vantagens da descentralização. Cada nível de governo, em vez de tentar preencher todas as funções do setor público, faz aquilo que pode fazer de melhor”⁷³.

⁷⁰ Oates (1990, p. 559; c1972).

⁷¹ Oates (1990, p. 561; c1972).

⁷² Oates (1990, p. 561; c1972).

⁷³ Oates (1990, p. 561; c1972).

Na visão de Oates, uma vez que na forma federal de governo proporciona a melhor resolução dos problemas que constituem a razão de ser do ponto de vista econômico do setor público, ela pode ser considerada “a forma ótima de governo”⁷⁴.

Apesar dessa solução teórica “de compromisso”, Oates enfatiza, ao final de seu artigo, as funções que corresponderiam ao governo central em detrimento daquelas cabíveis aos governos subnacionais. De fato, *“é de se pressupor que o governo central aceite a responsabilidade primordial pela estabilização econômica, pela consecução da distribuição de renda mais eqüitativa e pela provisão de certos bens que exercem uma influência significativa no bem-estar de todos os membros da sociedade. Os governos subcentrais, complementando essas operações, podem prover aqueles bens e serviços que forem de interesse primordial apenas para os habitantes de suas respectivas jurisdições”*⁷⁵.

Segundo Lightman, “na literatura sobre o bem-estar social, dedicou-se pouca atenção ao conceito de província ou estado — ou seja, ao nível intermediário de governo entre a autoridade central e a jurisdição local. Isso, sem dúvida, reflete o fato de que a província enquanto unidade de análise sempre foi percebida como tendo relativamente pouca importância nas principais sociedades em que a literatura relevante foi produzida”⁷⁶ (grifos meus).

A posição relativamente mais centralista tanto de Musgrave quanto de Oates, mesmo quando advogam um “regime federal” ou “descentralizado” de governo, ficará mais evidente no momento em que as confrontarmos com as proposições pró-descentralização, no âmbito da mainstream, nos anos 90⁷⁷.

⁷⁴ Oates (1990, p. 562; c1972).

⁷⁵ Oates (1990, p. 562; c1972).

⁷⁶ Lightman (1987, p. 15).

⁷⁷ Richard Bird, por exemplo, argumenta favoravelmente à tese de que os níveis estadual e municipal de governo possam cumprir com eficiência até funções específicas de caráter redistributivo. Cf. Bird e Miller (1989, p. 55).

CAPÍTULO 2 – A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E O CONTRA-ATAQUE NEOLIBERAL: O MERCADO “CONTRA” O ESTADO

2.1. *O contexto histórico-teórico da emergência do neoliberalismo e da public choice theory*

A teoria da “escolha pública” surge como uma tentativa de sustentar em bases mais sólidas a teoria neoclássica, de modo a promover o ataque à visão keynesiana do Estado e seu papel na economia e na sociedade. Para isso, expandem-se as fronteiras auto-impostas pela econômica neoclássica entre a teoria econômica e a ciência política⁷⁸ e, como decorrência, entre o Estado e o mercado.

Embora com origens que remontam a Knut Wicksell, em 1896⁷⁹, a primeira definição completa desse campo de análise está contida no livro O cálculo do consenso de 1962, no qual James Buchanan e Gordon Tullock estudam os fundamentos lógicos da democracia constitucional⁸⁰.

Uma série de outros epicentros dessa nova corrente teórica pode ser identificada entre os anos 50 e o começo da década de 1960: Kenneth Arrow⁸¹, Duncan Black⁸², Anthony Downs⁸³, Alan Peacock, Willian Riker e Mancur Olson (1965)⁸⁴. Entretanto, será somente nos anos 70, com a emergência da crise mundial, que a public choice theory se desenvolve como pensamento crescentemente hegemônico, o que irá desaguar na “teoria econômica neo-institucionalista” anos mais tarde.

Ao que assistimos nos anos 70 é a convergência de vários fenômenos imbricados, os quais terão um profundo impacto na reestruturação do capitalismo, bem como sobre a teoria econômica hegemônica, a saber: a crise econômica

⁷⁸ Stiglitz (1988, cap. 6).

⁷⁹ Buchanan (1990, p. 40; c1975).

⁸⁰ Buchanan e Tullock (1993; c1962).

⁸¹ Arrow (1963; c1951).

⁸² Black (1948).

⁸³ Downs (1957).

⁸⁴ Olson (1965).

mundial, a crise do Welfare State nos países centrais, o colapso dos Estados socialistas e a crise do keynesianismo enquanto instrumento de política econômica dos Estados nacionais. “Até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial do compromisso de classe, sob o qual diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites de um sistema capitalista e democrático. (...) a crise do keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático”⁸⁵.

Analisando a crise econômica nos Estados Unidos, Paul Krugman enfatiza a importância da reversão do crescimento econômico para a crescente aceitação das teses neoliberais: “(...) para a geração pós-segunda Guerra Mundial, o crescimento foi não só satisfatório, mas também extraordinário, segundo os padrões históricos. Certos conservadores reclamavam que o governo era excessivamente intervencionista, que os impostos eram muito altos, os incentivos fracos demais, mas ninguém os levava a sério. O que de repente tornou oportuna a causa conservadora foi, depois de 1973, a consciência gradual de que alguma coisa não tinha dado certo – que o rápido crescimento da produtividade e dos padrões de vida a que os norte-americanos estavam acostumados tinha de algum modo ficado lento e arrastado”⁸⁶ (grifos meus). “(...) No início da década de 1970, a produtividade tinha dobrado e os padrões de vida tinham subido no mesmo ritmo. Tínhamos nos tornado um país de classe média, no qual 63% das famílias possuíam suas próprias casas, onde havia tantos carros particulares quanto famílias, e em que apenas 10% das famílias ainda viviam na pobreza”⁸⁷. “E, então, a máquina parou. Em 1973 e 1974, os efeitos combinados de pressões inflacionárias longamente acumuladas e dos preços do petróleo em alta levaram a aumentos de preços ao consumidor nunca vistos; a tentativa do Federal Reserve para conter essa inflação diminuindo a liquidez monetária levou à pior recessão desde a década de 1930. (...) A produtividade simplesmente não estava aumentando da mesma maneira como havia feito nos últimos 25 anos”.

Ainda de acordo com Krugman, “do final do século XIX até a segunda Guerra Mundial, a produtividade cresceu a uma média aproximada de 1,8% ao

⁸⁵ Cf. Przeworski e Wallerstein (1988).

⁸⁶ Krugman (1997b, p. 65).

ano – o bastante para quase dobrar o padrão de vida a cada 40 anos. Da segunda Guerra Mundial até 1973, o crescimento médio foi de aproximadamente 2,8% anuais, o bastante para dobrar o padrão de vida em 25 anos. Desde 1973, a produtividade cresceu em média menos de 1% a.a., em um ritmo em que levaria 80 anos para alcançar o mesmo aumento do padrão de vida verificado menos de uma geração antes da segunda Guerra Mundial. Combinada com outro fator básico – a crescente desigualdade da distribuição de renda –, a desaceleração da produtividade transformou o amplo progresso econômico do pós-guerra em um avanço intermitente ou até mesmo em declínio para muitos americanos”⁸⁸.

A profunda crise econômica mundial explicitou a falência de Bretton Woods encerrando a golden age do desenvolvimento do capitalismo⁸⁹ e abrindo um flanco considerável para o ataque neoliberal à teoria keynesiana.

No plano macroeconômico, esse ataque teve como uma de suas vertentes principais a crítica de Friedman às idéias keynesianas de que “as políticas monetárias e fiscal poderiam ser usadas ativamente para suavizar o ciclo econômico. Friedman argumentou que essa política ativa era não só desnecessária como nociva, aumentando a própria instabilidade econômica que pretendia corrigir e deveria ser substituída por regras monetárias mecânicas e simples. Essa é a doutrina que passou a ser chamada ‘monetarismo’”⁹⁰. Friedman investiu também contra o suposto trade off entre inflação e desemprego sugerido pela “curva de Phillips” e o seu corolário em termos de política governamental expansionista⁹¹.

Contudo, o principal aríete da reação liberal contra Keynes nos anos 70 consistiu nas teorias de Robert Lucas (ao menos no centro da ortodoxia econômica americana). Segundo Krugman, “durante a maior parte da década de 1970, o impacto de Lucas sobre o pensamento econômico, não só através de

⁸⁷ Krugman (1997b, p. 66).

⁸⁸ Krugman (1997b, p. 67).

⁸⁹ Fiori (1997b, p. 80).

⁹⁰ *Apud* Krugman (1997b, p. 40).

⁹¹ *Apud* Krugman (1997b, p. 48-49).

seus trabalhos escritos como também pela extraordinária identidade de seus discípulos intelectuais, era indiscutivelmente maior do que qualquer outro economista em atividade na época. Acima de tudo, ele foi associado a uma forma muito mais drástica de interpretação da teoria de Friedman contra uma política monetária ativa. Enquanto Friedman dizia que tal política na prática faria mais mal do que bem, Lucas afirmava que por princípio só poderia fazer mal⁹² (grifos meus).

Parte importante da teoria de Lucas se apóia no conceito de rational expectations apresentado por Richard Muth no início da década de 1960. “Segundo Muth, deveríamos partir do pressuposto de que as empresas usam de modo eficiente todas as informações de que dispõem. Elas podem cometer erros, porque o futuro é sempre incerto, mas não devemos confiar em nenhum modelo que suponha que as empresas cometem erros sistemáticos e previsíveis”⁹³.

Se as empresas “incorporarão” qualquer política monetária habitual às suas expectativas, reagindo a elas, “a política monetária só poderia ‘funcionar’ sendo imprevisível e a única forma de ser imprevisível é sendo aleatória”. Como uma política desse tipo seria instabilizadora da produção, Lucas deduz que qualquer política monetária que vise estabilizar o ciclo econômico seria ou ineficaz ou contraproducente⁹⁴.

Como foi possível, pergunta-se Krugman, que um argumento intelectual tão difícil, tão técnico, “tomasse primeiro a forma de uma cruzada e depois de um dogma?”⁹⁵

Dentre os vários argumentos arrolados é digno de destaque, para os propósitos desta discussão, o “papel desempenhado pela variável ou determinante política, em tornar atraente a macroeconomia das expectativas racionais. Grande parte da atração do monetarismo devia-se ao fato de parecer

⁹² Krugman (1997b, p. 56).

⁹³ Krugman (1997b, p. 57).

⁹⁴ Krugman (1997b, p. 58).

⁹⁵ Krugman (1997b, p. 59).

confirmar o preconceito conservador sobre a intervenção estatal ser sempre algo ruim”⁹⁶.

Nos anos 70 e 80, “a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 havia sido obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo Welfare State. Desde então, essa idéia transformou-se em senso comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista, (...), orientando uma verdadeira revanche do capital contra a autonomia do mundo do trabalho. A partir daí, as idéias de ‘eficiência’, ‘competitividade’ e ‘equilíbrio macroeconômico’ substituíram o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego e passaram a ser os novos totens do pensamento político-econômico internacional. E isso porque, com o desaparecimento do muro de contenção socialista, foram varridos os últimos temores e o neoconservadorismo se impôs como verdade incontestável, não sendo incomum ouvir os próprios social-democratas repetirem que a solução da crise contemporânea passa pela desregulamentação do mercado de trabalho, pela redução dos salários e dos direitos trabalhistas e pela desconstrução do Estado de Bem-Estar Social”^{97/98}. “Os mesmos argumentos que depois reapareceram, já de forma caricatural, nas sociedades periféricas onde os salários e as contribuições sociais têm uma participação baixíssima na formação dos preços e onde jamais existiram redes de proteção social equiparáveis às do Welfare State europeu”⁹⁹ (grifos meus).

A constatação de uma “emergência liberal” nos anos 70 é feita também com base em uma ótica teórica da public choice e da new political economy por Przeworski: “(...) as análises do término do keynesianismo, apresentadas em meados dos anos 70 pela esquerda (Habermas, 1975), pelo centro (Skidelsky,

⁹⁶ Krugman (1997b, p. 61).

⁹⁷ Fiori (1997b, p. 84).

⁹⁸ Essa mesma solução para a crise é formulada a partir da identificação de um “esmagamento” dos lucros pelos salários, com a queda da produtividade e da competitividade de alguns países capitalistas centrais, como a Inglaterra e os Estados Unidos. A chamada teoria do “profit squeeze” encontra-se, dentre outros, em Boddy & Crotty (1975) assim como em Glyn, A. e Sutcliffe (1972).

⁹⁹ Fiori (1997b, p. 84).

1977) e pela direita (Stigler, 1975), eram quase idênticas: o Estado se fortalecia e, por essa razão, passava a atrair os interesses privados especulativos. Como resultado, o Estado acabava permeado por interesses especiais, prevalecia a lógica privada e desintegrava-se a coesão interna da intervenção estatal”¹⁰⁰.

Essa particular visão do que alguns autores denominaram “privatização do Estado” acabou justificando, através da teoria dos *Rent Seekers*¹⁰¹, a proposição fundamentalista neoliberal da não-intervenção estatal na economia.

A tecnologia institucional neoliberal para restringir o Estado incluiu, como se sabe: “a) a redução do tamanho da administração pública; b) a redução do tamanho do setor público; c) o isolamento do Estado das pressões do setor privado; d) um apoio maior em regras do que em decisões discricionárias; e e) a delegação das decisões sujeitas à inconsistência dinâmica a unidades independentes que não se sintam motivadas a ceder às pressões políticas”¹⁰².

2.2. Os principais supostos teóricos da public choice e a economia do setor público

2.2.1. A teorização de uma “economia da política” e a concepção do Estado como “mercado”

No desenvolvimento da public choice theory, assistimos à passagem de uma teorização “defensiva” da mainstream, a qual se materializou, como vimos, na “economia do Bem-Estar”, para uma teoria liberal novamente ofensiva.

O momento histórico propicia uma “revanche” do liberalismo, tanto no plano teórico como no da ação concreta. Trata-se de uma ampla ofensiva destinada a dismantelar o Welfare State, nos países centrais, e os “Estados Nacionais Desenvolvimentistas”, na periferia do capitalismo. As “reformas” preconizadas apontam para uma direção bastante clara: “a privatização e a liquidação das atividades do setor público que concorrem deslealmente com o privado, a eliminação das restrições à concorrência, a eliminação das funções de controle e

¹⁰⁰ Przeworski e Wallerstein (1998, p. 42). Cf. Harbemas (1975); Skidelsky (1977); Stigler (1975).

¹⁰¹ Tollison (1990).

licenciamento e o desmantelamento das agências públicas que desempenham essas funções”¹⁰³ (grifos meus).

No plano teórico, a antiga oposição liberal clássica entre Estado e mercado será recolocada com toda a intensidade. Para fazê-lo, a public choice terá que criticar alguns supostos da teoria hegemônica anterior, a welfare economics sem, contudo, romper com os seus fundamentos neoclássicos. O centro da discordância, no terreno da chamada “teoria das finanças públicas”, residia claramente no papel que a teoria keynesiana e mesmo a sua incorporação pela síntese neoclássica conferiam ao Estado. O tratamento exógeno do Estado – derivado a partir das “falhas de mercado” –, embora preservasse a mainstream de uma série de embaraços teóricos, deixava-o impotente para reelaborar uma crítica do Welfare State.

Assim, a public choice theory será forçada a atravessar as fronteiras auto-impostas pela teoria neoclássica entre a economia e a ciência política, e entre o mercado e o Estado. Vários autores percebem claramente a insuficiência do instrumental analítico neoclássico para uma crítica mais profunda à expansão teórica e concreta do papel do Estado na economia mundial nos anos 50-60.

Alan Peacock, por exemplo, nos diz: “(...) Isso não parecia ser uma razão suficiente para desprezar um setor que freqüentemente absorvia um quarto da produção total anual de recursos. O setor público tinha de ser incorporado de alguma maneira (...)”¹⁰⁴ (grifos meus).

Wallace Oates, por sua vez, argumenta a favor da necessidade de a teoria neoclássica incorporar em seu escopo a reflexão sobre a atuação do setor público: “(...) Mais básica é a incapacidade por parte da abordagem neoclássica de considerar como as decisões do setor público são realmente tomadas. As prescrições neoclássicas quanto às políticas públicas advêm da atmosfera

¹⁰² Przeworski e Wallerstein (1998, p. 42).

¹⁰³ World Bank Working Papers, n. 495, 1990 (*apud* Fiori, 1997a, p. 35).

¹⁰⁴ Peacock (1992, p. 25).

rarefeita da 'welfare economics' pura e não de um modelo do comportamento do setor público"¹⁰⁵.

James Buchanan (1975) identifica o elemento central dessa mudança metodológica: "(...) O elemento central dessa transformação é a dramática ampliação do escopo ou domínio da análise econômica positiva. Os limites do campo de finanças públicas foram deslocados para mais longe. Agora o economista tem diante de si muito mais questões do que o colega de meio século atrás"¹⁰⁶.

É clara, entretanto, a intenção de não romper com os fundamentos do neoclassicismo, mas complementá-los: "A perspectiva neoclássica pode fornecer uma importante ajuda para a compreensão da natureza de problemas econômicos (tais como externalidades) e pode sugerir possíveis políticas corretivas (...)"¹⁰⁷.

A proposta de estender os limites da economia neoclássica não pretende, dessa forma, negar uma solução de continuidade entre a lógica do mercado e a lógica da política.

Mais uma vez, Oates reitera a perspectiva que deve orientar as reformulações teóricas da economia do setor público: "(...) A formulação de recomendações na esfera de políticas públicas requer uma compreensão mais profunda de como o setor público funciona na realidade, mas a perspectiva neoclássica ainda nos pode ensinar muito"¹⁰⁸.

A solução encontrada para manter o núcleo da formulação neoclássica e incorporar os determinantes da ação estatal consistiu na generalização das regras de conduta dos agentes privados ao setor público. "(...) o economista decidiu cruzar a ponte analítica que visualiza quando considera a análise econômica do mesmo tipo de pessoas que atuam no âmbito privado do mercado. Aquelas que intervêm no âmbito público da política e que, em ambas situações, têm motivações e esquemas de comportamento que são, em última instância,

¹⁰⁵ Oates (1990, p. 50).

¹⁰⁶ Buchanan (1990, p. 47).

¹⁰⁷ Oates (1990, p. 51; c1972).

análogos. Portanto, é legítimo, em princípio, tentar aplicar algumas hipóteses e metodologia similares tanto na esfera das relações sociais como na outra”¹⁰⁹.

Dessa forma, a public choice theory pressupõe que iguais regras de comportamento orientam os agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados em suas ações pelos mesmos objetivos: a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder.

A generalização das regras de comportamento dos agentes privados para toda a sociedade permite considerar a política como troca e, portanto, o Estado como um mercado!

Segundo Buchanan e Tullock, a teoria da “escolha pública” pode ser considerada como a “economia da política”, uma forma de analisar a política a partir de uma perspectiva econômica no sentido de “trocas”, ou seja, do ponto de vista mercantil. “Tanto a relação econômica como a política representam cooperação por parte de dois ou mais indivíduos. Tanto o mercado como o Estado são mecanismos através dos quais a cooperação se organiza e se faz possível. Os homens cooperam através do intercâmbio de bens em mercados organizados, e tal cooperação implica benefícios recíprocos. (...) Basicamente, a ação política ou coletiva, de um ponto de vista individualista do Estado, é bastante semelhante”¹¹⁰.

Segundo Peacock, a teoria da public choice consiste no exame da tomada de decisão individual e coletiva em transações nas quais, embora análogas às de mercado, não as replicam – no sentido de não terem como resultado – preços e produtos. A public choice theory produziria hipóteses acerca dos resultados dessas transações¹¹¹.

O “mercado político” seria, na verdade, composto de vários mercados. Peacock identifica três principais “mercados políticos” (embora a teoria da

¹⁰⁸ Oates (1990, p. 55; c1972).

¹⁰⁹ Salinas (1993, p. 11; c1962).

¹¹⁰ Buchanan e Tullock (1993, p. 44; c1962).

¹¹¹ Peacock (1992, p. 13).

“escolha pública” possa ser aplicada em várias outras áreas em que barganhas são processadas sem a intermediação de moeda).

O primeiro deles seria o “mercado político primário”, no qual os políticos “vendem” políticas por votos. Esse tipo de análise possui um papel central na teoria da public choice, desenvolvendo-se através do estudo dos vários sistemas eleitorais hipotéticos com proposições influentes, embora contestáveis, como a do median voter theorem¹¹².

O segundo mercado político seria o da “oferta de políticas”, no qual os burocratas oferecem pacotes administrativos alternativos para a promoção da política desejada pelos governos eleitos. A análise dos resultados da demanda e da oferta desses pacotes é exemplificada na “teoria econômica da burocracia” e na controvérsia centrada no “teorema de Niskanen”, o qual postula que os burocratas maximizam o tamanho do seu orçamento^{113/114}.

O terceiro “mercado político” seria, na verdade, constituído por vários mercados, sendo denominado por Peacock de “mercado de execução de políticas”. Segundo esse autor, nos modelos-padrão de escolha pública, parece ter-se assumido implicitamente que aqueles que são afetados pela execução das políticas públicas, tais como os contribuintes ou os beneficiários de políticas de welfare, ou de subsídios diversos, se ajustam de forma mais ou menos passiva aos requerimentos da lei¹¹⁵. Já na chamada “teoria econômica da regulação”, ao contrário, pressupõe-se que a obediência à lei não produz esse resultado, levando à “captura” dos reguladores pelos “regulados”. Peacock assume um terceiro ponto

¹¹² Peacock (1992, p. 13).

¹¹³ Peacock (1992, p. 13).

¹¹⁴ Cf. Buchanan (1975), *apud* Baker e Elliott (1990): “William Niskanen boldly challenged the orthodox conception of bureaucracy by modeling separate bureaus as budget-maximizing units” (W. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine, 1971). “The implication of his polar model is that bureaus, acting as monopoly suppliers of public services, and possessing an ability to control the elected political leaders through a complex and interested committee structure in the legislature, fully drain off the potential taxpayer’s surplus that might be possible from public-goods provision”. p. 47.

¹¹⁵ Peacock (1992, p. 13).

de vista, segundo o qual o que se observa é uma “barganha” entre “reguladores” e “regulados”¹¹⁶.

Peacock assume as limitações do seu “sistema triangular de mercado”, admitindo-o como sendo altamente simplificado, mas, ao mesmo tempo, sustenta sua superioridade analítica em relação ao paradigma sobre o funcionamento do governo resultante da “teoria de política econômica comumente utilizada para explicar como opera a política macroeconômica”¹¹⁷.

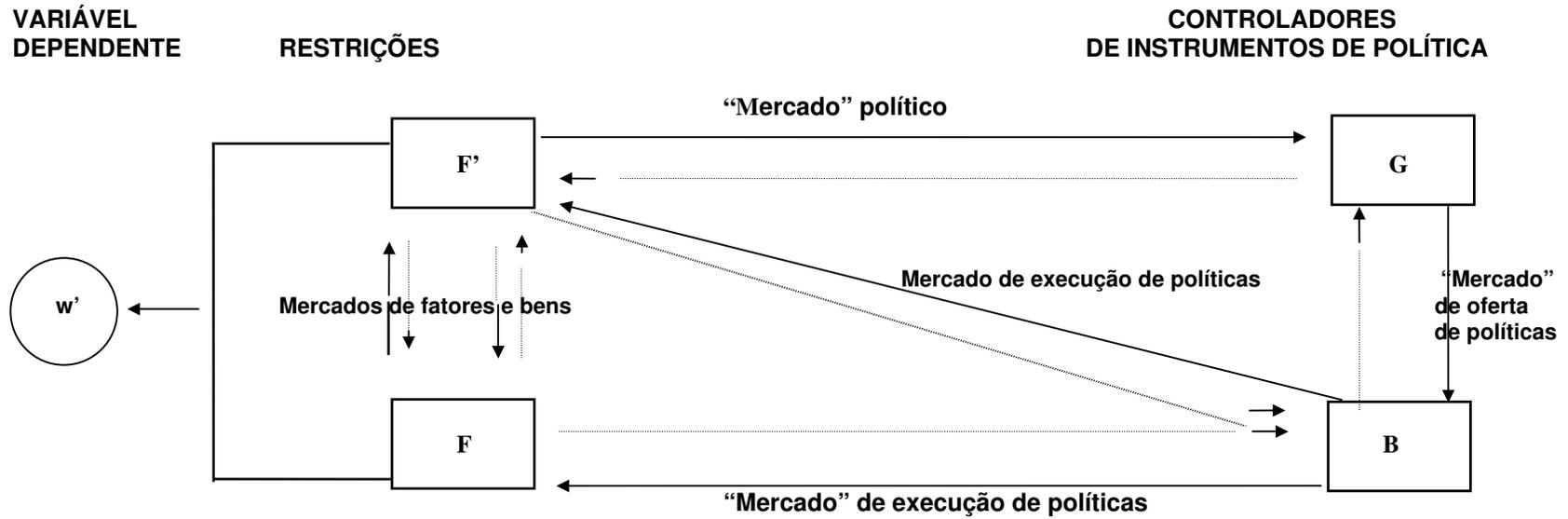
Os diagramas a seguir procuram ilustrar, as duas perspectivas de análise.

¹¹⁶ Peacock (1992, p. 14).

¹¹⁷ Peacock (1992, p. 14).

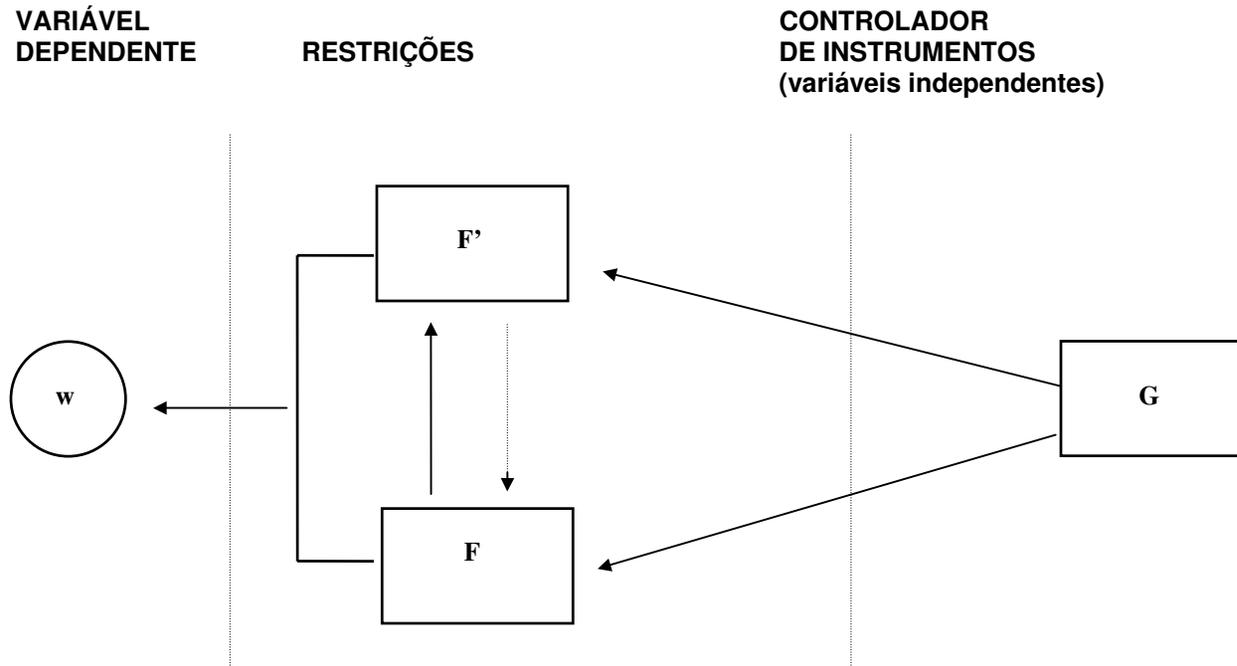
PARADIGMAS DE POLÍTICAS

Figura I



- w' = Resultados de políticas (refletidos em objetivos, ex. taxa de inflação, emprego etc.)
- G = Governo (maximizador de votos)
- B = Burocracia (maximizador de resultados? Maximizador de orçamentos?)
- F' = Famílias/eleitores (maximizadoras de utilidade)
- F = Firmas (maximizadoras de utilidade)

Figura II



W = FUNÇÃO BEM-ESTAR (WELFARE) DO GOVERNO

G = Governo (maximizador do bem-estar coletivo)

F = Firms (maximizadoras de lucro)

F' = Famílias (maximizadoras de utilidade)

2.2.2. A public choice theory e a welfare economics: o Estado e o mercado

A public choice theory refere-se à concepção de Estado implicitamente assumida pela welfare economics e pela sua teoria do “federalismo fiscal” como “ingênua” (“naïve”). Na mesma linha de argumentação, os neoliberais, segundo Przeworski, (...) “afirmam que as prescrições de intervenção estatal baseiam-se em um modelo ingênuo de Estado onisciente e benevolente. Para eles, os motivos que levam o Estado a intervir são os mesmos de todas as ações econômicas: os interesses particulares de alguém”¹¹⁸.

É curioso notar que esse suposto caráter naïve do Estado deriva do fato de o mesmo ser considerado exógeno no modelo da welfare economics, sendo definido como uma resposta às “falhas de mercado”. Dessa forma concebido, o Estado carrega consigo, por contraposição, as suposições de eficiência que o mercado idealizado possuiria.

É sugestivo que a falta de explicitação teórica a respeito da ação do Estado na welfare economics seja concebida como uma “caixa-preta benigna”, “que funciona sempre tendo em vista corrigir, de maneira eficiente, falhas de mercado. Digo caixa-preta porque não há nenhuma hipótese clara a respeito de como, a partir do momento em que se constata a falha de mercado, acumulam-se o arsenal, o instrumental, as instituições e, portanto, os programas capazes de resolver de maneira eficiente essas falhas de mercado via política de governo”¹¹⁹.

Assim, a defesa da não-intervenção do Estado na economia formulada pelo neoliberalismo, amparado na teoria da “escolha pública”, embora possua um “substrato filosófico comum” ao liberalismo clássico, se dá por caminhos diferentes. No primeiro caso, temos uma rejeição “por contraposição” do Estado ao mercado idealizado supostamente eficiente. O Estado é definido aqui como um “não mercado”, sendo, portanto, “ineficiente”. De fato, como vimos, a intervenção do Estado na economia é racionalizada na welfare

¹¹⁸ Przeworski (1998, p. 42).

¹¹⁹ Sá (1999, p. 22).

economics a partir das “falhas de mercado”, e o Estado aparece, nesse contexto, como um espelho invertido de tais falhas.

Para a public choice, o Estado, apesar de ser definido de modo análogo ao funcionamento do mercado, se mostra, nos termos dessas relações de trocas mercantis, ineficiente!

2.2.3. A public choice theory e a “analogia divergente” entre o funcionamento do mercado e o funcionamento do Estado

Como vimos antes, “paralelamente à justificativa dos governos, pela ocorrência eventual de falha de mercado, existe um argumento que poderia chamar-se “hiperliberal”, cujo objetivo é o de limitar a possibilidade de ação dos governos pelo risco da ocorrência da falha de Estado”¹²⁰.

As chamadas “falhas governamentais” ou “falhas públicas” emergem na teoria econômica da mainstream nos anos 70 concomitantemente à ascensão do neoliberalismo. Segundo Stiglitz, “enquanto as falhas de mercado deram nos programas governamentais de grande porte dos anos 30 e 60, nos anos 70 as deficiências dos programas levaram economistas e cientistas políticos a investigar as falhas governamentais. Em que condições os programas governamentais não funcionariam bem? As falhas dos programas governamentais eram meros acidentes ou eram resultados previsíveis que derivavam da natureza inerente da atividade governamental?”¹²¹.

A resposta fundamentalista – hiperliberal a essas indagações – espalhou-se fortemente nos anos 80 e 90. De fato, Joseph Stiglitz constata: “A capacidade dos governos de corrigir falhas de mercado é mais polêmica. Muitos americanos acreditam que, independentemente da gravidade da falha de mercado, é provável que o governo só piore as coisas, em vez de melhorá-las”¹²², ou ainda: “Quem critica a intervenção governamental na economia acha a importância das falhas governamentais suficientemente grande para que o governo seja impedido de

¹²⁰ Sá (1999, p. 20).

¹²¹ Stiglitz (1988, p. 5).

¹²² Stiglitz (1988, p. 6).

tentar corrigir as alegadas deficiências dos mercados”¹²³. Peter Druker deixa bastante clara essa posição ao afirmar: “Smith tinha pouco apreço por homens de negócio e menos ainda por individualismos. [Ainda assim], ele não argumentava que o governo não conduzisse bem a economia. Ele dizia que o governo, por sua própria natureza, não poderia conduzi-la. Ele não argumentava que elefantes não voavam tão bem quanto andorinhas. Ele argumentava que governos, sendo elefantes, não podiam voar”¹²⁴. Em relação aos Estados Unidos, assevera: “Os pobres da América, e especialmente os negros pobres, tornaram-se mais pobres, mais desamparados, mais desfavorecidos, quanto mais recursos foram gastos para ajudá-los. O welfare americano encoraja a dependência. Paralisa mais do que energiza”¹²⁵.

A teoria da “escolha pública” revela-se, assim, uma crítica feroz da intervenção do Estado na economia ocorrida a partir dos anos 30 e ratificada pela welfare economics. Entretanto, o “amadurecimento” dessa postura teórica se processou em dois momentos distintos. No começo dos anos 60, verificamos que a análise da public choice enfatizou as similitudes entre os mercados de bens e serviços privados e os “mercados públicos” através do paralelismo entre seus agentes, os quais seriam os mesmos e estariam sujeitos às mesmas regras de comportamento. Nos anos 70 e 80, para a public choice, essa analogia serve principalmente para ressaltar as diferenças intrínsecas entre o Estado e o mercado. Vejamos, a seguir, como essa “analogia” entre o mercado e o Estado transmuta-se rapidamente em uma “divergência constitutiva”.

“A contribuição metodológica mais importante da teoria da eleição pública se apóia na ampliação pura e simples do modelo de maximização da utilidade para explicar o comportamento das pessoas que atuam em papéis da eleição pública. Papéis de votantes, de burocratas, de juízes, de legisladores e de políticos são desempenhados por pessoas como as outras, que procuram maximizar suas próprias utilidades, sujeitas às restrições dentro das quais

¹²³ Stiglitz (1997a, p. 552).

¹²⁴ Druker (1999, p. 95).

¹²⁵ Druker (1999).

atuam”¹²⁶. Nesse contexto, a teoria da “escolha pública” através de Buchanan¹²⁷ procura recompor a configuração de equilíbrio e eficiência idealizada pela teoria econômica neoclássica agora em um modelo abrangente de “mercados públicos” e privados. Para que isso fosse possível, seria necessário que alguns supostos adicionais aos do modelo tradicional fossem observados: processo plenamente democrático; regras que possibilitem uma participação política ampla (mesmo que indireta) de todos os membros da coletividade; elevado grau de institucionalização das regras sociais; formas preestabelecidas de atingir o consenso social aceitas pelos representantes políticos etc.

Mancur Olson será, desde o começo, uma voz dissonante no campo da public choice. Sua teoria sobre a “Lógica da ação coletiva”^{128, 129}, isto é, pública, questiona os alicerces da possibilidade teórica de obter resultados sociais cooperativos e eficientes a partir de comportamentos individuais egoístas. Desse ponto de vista, Olson também pode ser interpretado como um precursor da teoria econômica neo-institucionalista, uma vez que, ao negar que o Estado possa ser deduzido a partir de indivíduos isolados ou, mais especificamente, que o Estado pode ser deduzido a partir do mercado, enseja, através de sua teoria dos “Incentivos seletivos”, um papel importante para o Estado tal como o preconizado pela new institutional economics.

A tentativa de estabelecer uma conciliação entre o comportamento do mercado idealizado e o comportamento do sistema político-eleitoral como revelador das preferências dos consumidores/cidadãos se dá através da distinção entre a chamada “visão econômica” ou “utilitarista” do funcionamento do sistema político-eleitoral e o seu entendimento como um processo de “maximização do poder”.

No primeiro caso, o “mercado político” se assemelharia a um mercado privado competitivo e poderia também ser expresso como “um jogo de soma

¹²⁶ Pardo (1984, p. 88).

¹²⁷ Buchanan (c1967; 1975); Brennan e Buchanan (1980).

¹²⁸ Olson (1965).

¹²⁹ Olson Jr. (1990, p. 193-206).

positiva”. No segundo caso, entretanto, o sistema político-eleitoral seria melhor representado pela estrutura de um “mercado imperfeito” ou um “jogo de soma zero”. Nessa variante, o processo político se converteria em algo diametralmente oposto à relação econômica, e em algo que, mesmo dando rédeas soltas à imaginação, não pode considerar-se análogo¹³⁰.

A análise de Buchanan e Tullock em 1962, em O cálculo do consenso, se apóia na distinção entre os processos teóricos de maximização de utilidade e o de maximização do poder, bem como na afirmação de que não existiria uma evidência concreta de que os homens buscam, de fato, o poder sobre os seus semelhantes¹³¹.

Embora admitam que a luta pelo poder entre os políticos ou entre partidos possa ser analisada através da hipótese de maximização de poder, como o fez William Riker¹³², Buchanan e Tullock argumentam que o seu modelo de escolhas coletivas concentra-se no processo político como um todo, o qual é geralmente cooperativo e no qual os votantes poderiam incrementar a sua utilidade total.

As diferenças entre o processo político e o processo de mercado seriam evidentes nesses primórdios da public choice theory. No primeiro caso, os custos seriam maiores: “A diferença nos dois processos está baseada no fato de que as oportunidades da negociação permitida no processo político fazem com que o indivíduo invista mais recursos na tomada de decisões e, dessa maneira, fazem com que o retorno seja muito mais trabalhoso de ser obtido. Como conseqüência, requer-se a adoção de regras específicas sobre a tomada de decisões. Não porque as oportunidades da negociação obriguem os indivíduos a ocultar suas preferências ou porque se espere que a negociação produza soluções ‘imperfeitas’, mas sim, em casos particulares, por causa da relativa ‘ineficácia’ do processo”¹³³.

¹³⁰ Buchanan e Tullock (1993, p. 50; c1962).

¹³¹ Riker (1959, p. 120-131).

¹³² Buchanan e Tullock (1993, p. 49; c1962).

¹³³ Buchanan e Tullock (1993, p. 139-140; c1962).

Contudo, ao adentrar aos anos 60 e, especialmente, dos anos 70 em diante, a teoria da public choice abandona claramente os paralelismos entre o funcionamento dos sistemas político-eleitorais e o dos mercados, ou seja, a correspondência entre a “política” e o “mercado”¹³⁴.

As diferenças entre o funcionamento dos mercados privados e dos governos, do ponto de vista econômico, decorreriam de diferentes razões “estruturais” ou “constitutivas” dos mesmos.

A primeira delas seria o “fato”, segundo Gordon Tullock, de que as regras e as restrições institucionais que delimitam o grau de autonomia na busca da maximização dos objetivos pessoais seriam muito mais rigorosas na empresa privada do que na administração pública¹³⁵. “Daqui, sai o resultado paradoxo que diz que é na empresa privada onde os atos individuais, sem qualquer mudança nas outras coisas, têm maior possibilidade de coincidir com o interesse geral. Enquanto que é nos organismos públicos onde os indivíduos têm mais possibilidades de maximizar seus interesses individuais que, por sua vez, os permitirá compartilhar com o interesse geral”¹³⁶.

Observado de um outro ângulo dessa perspectiva teórica, tal argumento sobre as diferenças de funcionamento dos “mercados privados” e dos “mercados públicos” pode ser visto como uma “irresponsabilidade intrínseca” do processo de escolhas coletivas. Segundo Buchanan, “o comportamento do indivíduo no contexto de decisões coletivas difere daquele discutido em relação ao papel da escolha privada ou da escolha por órgãos públicos. (...) Em termos da responsabilidade pela escolha e da ação subsequente, e em termos da incidência dos efeitos, o indivíduo que age num papel relacionado à tomada de decisões coletivas não arca nem com a responsabilidade pela decisão (e pela ação), nem pela incidência básica dos efeitos da ação. É a irresponsabilidade básica da

¹³⁴ A conexão entre os diversos mercados e, ao mesmo tempo, seu caráter diferenciado é exemplificado claramente por James Heckman, da Universidade de Chicago e prêmio nobel de economia de 2000, ao observar, com ironia, que, ao contrário do que alguns economistas ortodoxos gostariam, o mercado de trabalho não funciona da mesma maneira que o mercado de sapatos. A diferença fundamental, diz Heckman, é que sapatos não votam! Cf. Heckman (2000).

¹³⁵ Pardo (1984, p. 88).

¹³⁶ Pardo (1984, p. 89).

escolha individual nesse contexto que merece consideração especial aqui¹³⁷ (grifos meus). Em suma, enquanto na escolha privada estaria bem definido o nexos causal entre “escolha” e “conseqüência”, no caso da escolha coletiva este elo estaria “rompido” ou seria “fluido”.

A segunda das características diferenciadoras do comportamento dos “mercados privados” em relação aos “mercados públicos” seria a de que, nestes últimos, operaria uma tendência ao monopólio. “A concorrência eleitoral é considerada cada vez mais uma concorrência entre monopolistas potenciais. Todos os que lutam por obter uma licença exclusiva (...)”¹³⁸.

Nesse caso, o resultado poderia bem ser compreendido como um jogo de soma zero, ao contrário da visão inicial da public choice expressa por Buchanan e Tullock em O cálculo do consenso (1993; c1962).

O elemento decisivo para Buchanan, no que se refere a essa característica dos “mercados públicos”, é a ausência de opções, um dos fundamentos da competição: “A razão de haver intercâmbio se baseia na expectativa mútua de lucro. Entretanto, mesmo em mercados competitivos, existe uma margem escassa para negociação. Os indivíduos contam com pouco incentivo para investir escassos recursos no esforço estratégico. Como Frank Knight enfatiza, a concorrência entre os indivíduos não caracteriza, de maneira real, os mercados competitivos, que são praticamente impessoais em seu funcionamento. O mecanismo de mercado faz com que todas as decisões fiquem marginalizadas no momento em que se convertem todas as unidades em unidades marginais. Esta transformação é realizada pela falta de visão dos bens compartilhados. A transformação é possível graças à disponibilidade das alternativas (...). No momento em que modifica seu comportamento, ele (o indivíduo) não pode obter um aumento dos lucros pessoais porque seu sócio, que aparece no contrato, tem múltiplas alternativas disponíveis. Uma diferença essencial entre o ‘intercâmbio

¹³⁷ Buchanan (1986, p. 223).

¹³⁸ Buchanan, McCormick e Tollison (1984, p.130).

político' e o mercado é a ausência de alternativas no segundo caso"¹³⁹ (grifos meus).

Segundo Buchanan, pareceria de elemental senso comum naquele momento (anos 70) “comparar as instituições tal como se espera que elas funcionem, ao invés de comparar modelos românticos. Como se poderia esperar que tais instituições funcionassem?. Mas esse critério tão simples e óbvio desapareceu da consciência culta do homem ocidental durante mais de século”¹⁴⁰. Embora não se possa estabelecer uma correspondência biunívoca estrita entre elaboração teórica e funcionalidade política, parece evidente que a nova postura metodológica crescentemente adotada pela public choice resulta funcional à postura ideológica antiestado do neoliberalismo. Essa “funcionabilidade” ideológica é explicitada candidamente por James Buchanan, em entrevista ao periódico “The region”, em 1995. “Tradicionalmente os economistas foram muito mais pró-mercado e antipolítica ou antigoverno do que outras setores da Academia em geral. Mas ao longo das décadas os economistas sentiram-se frustrados pelo fato de que iam divulgando suas idéias e ninguém prestava atenção. Os economistas descobriram que não dá para sair por aí vendendo a idéia da economia de mercado com muita facilidade. É preciso ser sofisticado para entendê-la. É difícil vender a idéia da economia de mercado e, por isso, os economistas não conseguiram fazê-lo muito bem. Potencialmente, a idéia da escolha pública, ao meu ver, foi eficaz de forma completamente diferente. A escolha pública não afirma que o mercado é perfeito, nem tampouco que o mercado sequer funciona. Isso não faz parte dela. O que ela afirma é que a atividade política é falha. Há muitas pessoas lá fora que irão reconhecer que a atividade política é falha e que, portanto, irão apoiar o mercado, mas nunca teriam passado a apoiar o mercado nos termos colocados pelo pessoal pró-mercado. Essas pessoas percebem o lado antipolítica. É assim que entra a escolha pública”¹⁴¹ (grifos meus).

¹³⁹ Buchanan e Tullock (1993, p. 132; c1962).

¹⁴⁰ Buchanan, McCormick e Tollison (1984, p. 109-110).

¹⁴¹ The region. Federal Reserve Bank of Minneapolis (September, 1994, p. 4). Entrevista com James Buchanan.

Como vimos, a teoria da public choice, embora parta de uma analogia entre o funcionamento dos “mercados privados” e o dos “mercados públicos”, estabelece uma distinção fundamental entre os dois: “(...) o ‘economic approach to publics’, ao aprofundar e sistematizar a metáfora de Schumpeter sobre a política enquanto mercado e o cálculo do interesse individual como fundamento último do comportamento dos eleitores, das burocracias e da “classe política”, acaba por reduzir o Estado, os governos e os sistemas políticos a uma soma de indivíduos que, basicamente, se orientam pela busca de vantagens individuais através do acesso seletivo e do manejo arbitrário dos recursos e das políticas públicas. Com a grande diferença que, ao contrário dos mercados econômicos, nesses mercados políticos a mão invisível atua de forma inversa ou perversa, permitindo que seus produtos (as decisões e políticas públicas) fossem invariavelmente irracionais do ponto de vista econômico. Como derivação implícita, ficava ‘demonstrado’ que o funcionamento das ‘democracias de massa’ do pós-guerra tinha sido o grande responsável pela ingovernabilidade decorrente do processo irracional, circular e expansivo que conduziu ao crescimento e crise fiscal dos Estados, assim como à instabilidade e crise das economias centrais nos anos 70. Em 1980, foi Buchanan quem melhor sintetizou a nova agenda da governabilidade: ‘limitar vigorosamente o número de atividades ainda submetidas ao poder regulador dos Estados’”¹⁴² “(...) o Estado, ao contrário do que se previa naquela primeira hipótese do Estado corretor das falhas de mercado, torna-se eventualmente Estado reiterador de falhas de Estado”¹⁴³.

A analogia entre mercado e Estado leva a public choice theory a um tema que será amplamente desenvolvido por esta teoria e pela new institutional economics: os “mecanismos de votação”. O paradigma do funcionamento de um mercado concorrencial faz a public choice considerar os “mecanismos de votação” como formas de “revelação das preferências” dos consumidores/contribuintes/cidadãos, seja em termos de bens e serviços, de opções de programas de governo ou, mesmo, de estruturas fiscais mais ou menos

¹⁴² Fiori (1997b, p. 37).

¹⁴³ Sá (1999, p. 21).

descentralizadas. Ou seja, os “mecanismos de votação” “completariam” os mercados privados através da revelação das preferências por aqueles bens que não possuem preço no mercado privado, constituindo “bens públicos” em um sentido mais amplo do que aquele empregado pela welfare economics.

A análise desses “mecanismos de votação” precede cronologicamente o advento da teoria da “escolha pública”, porém é no seu bojo que eles se desenvolvem amplamente e redundam, invariavelmente, em “becos sem saída” no labirinto da resolução formal a que se propõem. A busca dessas soluções encontrará seu auge no âmbito da teoria econômica neo-institucionalista, a qual será tratada no próximo capítulo.

Dos mecanismos de “trocas voluntárias” de Knut Wicksell (1896) e Erik Lindahl (1919)¹⁴⁴, formalizados em um arcabouço de equilíbrio geral por L. Johansen (1963)¹⁴⁵, à problematização da ação coletiva elaborada por Olson (1965)¹⁴⁶ e Malinvaud (1971)¹⁴⁷, chegamos às intrincadas formalizações de mecanismos coercitivos (democráticos ou não) de escolha coletiva de Arrow (1963)¹⁴⁸, Gibbard (1973)¹⁴⁹ e Satterthwaite (1975)¹⁵⁰. Ao longo desse processo e, principalmente, a partir dos anos 80, a teoria da public choice desaguará em um marco mais abrangente do “neo-institucionalismo” e da “nova economia política”¹⁵¹.

As proposições pioneiras de Wicksell e Lindahl “transferem, na verdade, o problema do comportamento não-cooperativo da esfera do mercado para a esfera das instituições governamentais”¹⁵².

¹⁴⁴ Lindahl (1967, p. 168-176; c1919).

¹⁴⁵ Johansen (1963, p. 346-358).

¹⁴⁶ Olson (1965).

¹⁴⁷ Malinvaud (1971, p. 96-112).

¹⁴⁸ Arrow (1963; c1951).

¹⁴⁹ Gibbard (1973, p. 587-602).

¹⁵⁰ Satterthwaite (1975, p. 187-217).

¹⁵¹ Esse processo é esmiuçado em Inman (1997, p. 672-738; c1987). Uma síntese didática é realizada por Nogueira e Siqueira (1998, p. 9-31).

¹⁵² Nogueira e Siqueira (1998, p. 21).

Esse desdobramento da teoria da escolha pública é bem caracterizado por Alan Peacock, segundo o qual o problema central da teoria normativa da public choice “foi visto como sendo a aplicação da análise pareteana do bem-estar a situações em que as escolhas políticas formam um elemento substancial das escolhas individuais, sendo tais escolhas normalmente expressas na forma de bens públicos como argumentos adicionais na função do bem-estar individual. Se não se puderem estabelecer mercados de bens públicos, o problema central será decidir quais sistemas de votação mais se aproximam aos critérios pareteanos. Assim, o ‘mercado político’, ‘a oferta de políticas’ e ‘os mercados de execução de políticas’ são tratados como um problema de como eliminar a eficiência X e a ineficiência alocativa nas relações entre agentes”¹⁵³.

¹⁵³ Peacock (1992, p. 14-16). Peacock, contudo, considera espúria essa demanda da *public choice*. ‘just as it seems odd to me that Keynes should choose such strange bedfellows from the past, it must seem quite bizarre to Italian colleagues to have Pareto associated with an individualistic, normative theory of public choice, for as you know better than I do, Pareto considered that his criteria for allocative efficiency applied only to the private economy ‘ (Peacock, 1992, p. 16).

2.3. A public choice theory e o federalismo fiscal

“Desde o início de meu mandato, uma de minhas prioridades foi consertar a máquina do governo e prepará-la para a década de 1970 (...). O objetivo de todas essas reformas é (...) tornar o governo mais eficaz e mais eficiente, colocando um ponto final em sua incapacidade de entregar os serviços que promete.”

Richard Nixon, 1969 (Discurso sobre federalismo na televisão)¹⁵⁴

“O governo não é a solução de nosso problema. O governo é o problema.”

Ronald Reagan, Discurso de Posse¹⁵⁵

“O governo federal não criou os estados. Os estados criam o governo federal.”

Ronald Reagan, Discurso de Posse¹⁵⁶

2.3.1. O federalismo competitivo e a extensão do modelo de Tiebout

Como vimos anteriormente, a ascensão da teoria da public choice se deu de modo concomitante à emergência do neoliberalismo tanto no plano teórico, quanto no terreno das políticas públicas concretas.

No que se refere às relações intergovernamentais, a public choice theory pode ser associada ao modelo do “federalismo competitivo”, o qual, por sua vez, costuma ser identificado com a política do “new federalism” dos governos Nixon e Reagan, nos Estados Unidos. Contudo, essa identificação entre o new federalism americano e o modelo do “federalismo competitivo” preconizado pela teoria da public choice deve ser matizada em vários aspectos.

Em primeiro lugar, embora os governos Nixon e Reagan possam ser enxergados como “momentos” de uma mesma agenda neoliberal de reformas das relações intergovernamentais, eles possuem conteúdos bem diferenciados. De fato, segundo Colan: “Ambos os Novos Federalismos foram respostas à percepção de falhas de políticas públicas no passado; ambos ampliaram a

¹⁵⁴ *Apud* Colan (1988, p. 1).

¹⁵⁵ *Apud* Colan (1988, p. 1).

¹⁵⁶ *Apud* Kincaid (1994, p. 49).

descentralização como meta para responder a essas falhas; ambos compartilharam certos instrumentos de reforma, tais como 'block grants' [subvenções em bloco]; e ambos foram lançados numa época de oposição forte ao governo no Congresso. No entanto, foram manifestamente diferentes nos objetivos e resultados de suas políticas públicas, nos pressupostos filosóficos e nas coalizões partidárias"¹⁵⁷.

Segundo Dye: "A frase 'novo federalismo' originou-se durante o governo do Presidente Richard M. Nixon, que a utilizava para descrever a transferência da arrecadação tributária do governo nacional aos governos estaduais e locais com poucas condicionantes. Mais tarde, a frase foi utilizada pelo Presidente Ronald Reagan para descrever uma série de propostas que visavam reduzir os gastos federais com programas domésticos e incentivar os estados a assumir maiores responsabilidades na esfera das políticas públicas"¹⁵⁸.

Para Timothy Colan, essas diferenças entre os governos Nixon e Reagan "(...) refletem não só as prioridades domésticas diferentes dos presidentes republicanos recentes, mas também desdobramentos importantes na evolução do pensamento conservador moderno. No curto período entre Nixon e Reagan, o objetivo primordial dos responsáveis pelas políticas públicas, responsáveis esses que eram conservadores, mudou da racionalização e do ativismo governamental para a demolição do próprio estado do bem-estar moderno"¹⁵⁹ (grifos meus).

Em outras palavras, as diferenças dos governos Nixon e Reagan quanto ao tratamento das relações intergovernamentais se referem às diferenças entre a emergência e a consolidação das políticas de cunho neoliberal.

Essa nova postura teórica encarnada no âmbito da problemática do setor público pela public choice theory será materializada no escopo do federalismo fiscal, sob a denominação de "federalismo competitivo".

¹⁵⁷ Colan (1988).

¹⁵⁸ Dye (1990, p. 13).

¹⁵⁹ Colan (1988, p. 2).

Para os adeptos fervorosos dessa nova ortodoxia, como Thomas Dye, o competitive federalism model ainda não teria encontrado no governo Nixon e no governo Reagan a sua tradução.

Segundo Dye, “(...) esses modelos de novo federalismo não constituem uma teoria coerente do federalismo — uma teoria de ‘interesses opostos e rivais’ como proteção contra a tirania. Ao contrário, enfatizam uma nova divisão de receitas e responsabilidades. Reconhecem que o governo nacional ficou grande demais e excessivamente invasor, mas vislumbram a separação das funções nacionais e estaduais ao invés da competição entre governos estaduais e entre os governos estaduais e nacional. Nenhum desses modelos de federalismo americano dá muita atenção à concorrência, em termos tanto normativos quanto analíticos”¹⁶⁰.

De outra perspectiva teórica, segundo John Kincaid, um defensor do “federalismo cooperativo” e antineoliberal convicto, os governos Nixon e Reagan, apesar do empenho e da retórica simplesmente, não teriam conseguido implementar a propalada descentralização de responsabilidades do governo federal para os Estados. Isso não apenas no período do chamado new federalism de Nixon e, principalmente, de Reagan (1981-1989), mas também na tentativa mais recente de implementar a devolution revolution, a partir da vitória que os republicanos obtiveram no Senado (1994). De fato, segundo Kincaid, “(...) na realidade, porém, o governo Reagan não transferiu poder de volta aos estados. Em vez disso, aumentou substancialmente o poder federal em relação aos estados. (...) No entanto, após seis anos com maioria republicana em ambas as casas, o Congresso foi incapaz de transferir poderes significativos do governo federal aos estados, muitas vezes relutando em fazê-lo. A lebre da centralização ainda corre à frente do cágado da devolução, como também foi o caso nos anos Reagan”¹⁶¹.

O “federalismo competitivo” é utilizado como contraponto teórico e pragmático ao “federalismo cooperativo”, o qual constituiu o paradigma do

¹⁶⁰ Dye (1990, p. 13).

federalismo americano desde o New Deal de F. D. Roosevelt, sendo usado também como referência do federalismo alemão após a segunda Guerra Mundial. Podemos afirmar que o cooperative federalism corresponde à descrição teorizada das estruturas estatais federais sob a égide do Welfare State. De forma análoga, como vimos, o fiscal federalism da welfare economics neoclássica representa o lado fiscal-econômico da teorização do federalismo do Welfare State.

“De acordo com o federalismo cooperativo, a principal característica dos relacionamentos intergovernamentais é, e deve ser, o compartilhamento e a acomodação mútua (por exemplo, *comitas gentium* — cortesia ou cooperação jurídica entre estados), obtidos através da negociação e do respeito mútuo pelas alocações constitucionais da autoridade. Embora essa teoria focalize principalmente o relacionamento entre o governo federal e os estados, significa implicitamente que relacionamentos de cooperação entre governos estaduais e locais, e entre o governo federal e os estados, são a norma”¹⁶².

Segundo Dye, “esse federalismo ‘bolo mármore’ misturava responsabilidades federais e estaduais em matéria de políticas públicas”¹⁶³. Nesse modelo, “(...) o viés normativo tendia nitidamente em direção à cooperação em vez da competição — e a cooperação que se pedia aos estados e comunidades ligava-se à consecução de objetivos determinados pelo governo nacional”¹⁶⁴.

A “U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations” (Acir), Comissão Consultiva sobre Relações Intergovernamentais – comissão federal bipartite criada em 1959 e encarregada de analisar as relações intergovernamentais nos Estados Unidos, foi estruturada sob os princípios do federalismo cooperativo: ... “A legislação que criou a Acir estipula que suas

¹⁶¹ Kincaid (2001, p. 87).

¹⁶² Kenyon e Kincaid (1991, p. 7-8).

¹⁶³ Dye (1990, p. 7). A expressão “marble cake” é utilizada por Morton Grodzins em 1966 para a clássica definição do “federalismo cooperativo”: “As the colors are mixed in the marble cake so functions are mixed in the American Federal System” (Grodzins, 1966, p. 265).

¹⁶⁴ Dye (1990, p. 7).

funções incluem a de promover ‘um relacionamento mais ordenado e menos competitivo entre níveis de governo’ (...)¹⁶⁵.

Durante a maior parte da história da comissão, suas pesquisas tenderam a favorecer a cooperação nas relações tanto interjurisdicionais quanto intergovernamentais. Um exemplo eloqüente dessa postura pró-cooperação se refere ao Report da Acir de 1981, dedicado ao exame da competição interestadual, através de vantagens fiscais, para a atração de empresas.

A questão levantada pela Acir foi, segundo Kenyon e Kincaid, “se a intervenção federal é necessária, porque a competição interestadual pela indústria chegou ao ponto em que é demonstravelmente negativa para a saúde econômica dos estados e da nação” (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1981)¹⁶⁶.

O competitive federalism, pelo contrário, privilegia a competição entre diferentes níveis de governo ou entre Estados e entre Municípios como forma de promover a eficiência econômica. Ressalte-se a absoluta convergência analítica entre o enfoque da public choice e o do competitive federalism, o qual concebe o federalismo as a market place for governments no qual “os governos estaduais e locais competem pelos consumidores/contribuintes através da oferta da melhor gama possível de bens e serviços públicos pelo menor custo possível¹⁶⁷. (...) as preferências de todos os indivíduos na sociedade são melhor atendidas num sistema de múltiplos governos que oferecem pacotes diferentes de serviços e custos do que por um único governo monopolista, mesmo quando democrático, com um único pacote que reflete as preferências da maioria. (...) O federalismo competitivo força os governos a melhorar os serviços e reduzir custos — ou seja, a tornar-se eficientes”¹⁶⁸ (grifos meus).

Assim como na teoria matriz da public choice o “federalismo competitivo” também arranca da preocupação com as public failures e encontra na

¹⁶⁵ Kenyon e Kincaid (1991, p. 8).

¹⁶⁶ Kenyon e Kincaid (1991, p. 8).

¹⁶⁷ Dye (1990, p. 14).

¹⁶⁸ Dye (1990, p. 14).

descentralização e na competição entre níveis de governos e entre jurisdições o complemento necessário à descentralização proposta pelo neoliberalismo¹⁶⁹.

Na verdade, a descentralização idealizada pela teoria do competitive federalism corresponderia à introdução de regras de comportamento privado no âmbito do setor público no contexto de uma estrutura federativa. A analogia entre a “competição privada” e a “competição pública” é reiterada inúmeras vezes: “(...) A competição no mercado promove a descoberta de produtos novos. A competição entre governos promove a inovação em políticas públicas”¹⁷⁰.

Na verdade, o federalismo concebido “as a marketplace model” nada mais é do que uma extensão da pure theory of local expenditures desenvolvida por Charles Tiebout em 1956 e descrita em linhas gerais anteriormente.

Segundo a teoria do competitive federalism, a razão de ser do federalismo deveria ser encontrada em duas dimensões principais, a saber: a dimensão da ampliação da eficiência alocativa espacial através da concorrência e a dimensão da redução do papel desempenhado pelo Estado e o seu maior controle por parte da sociedade.

Vejamos, em primeiro lugar, o objetivo de maximizar a eficiência espacial na provisão de bens e serviços públicos. Ao contrário do que postula a teoria do federalismo fiscal da welfare economics, a qual define uma estrita divisão de competências entre níveis de governo com base em considerações de maximização das economias de escala e minimização de externalidades, o competitive federalism defende a criação de “interesses ‘opostos e rivais’ no seio do próprio governo, ou seja, a promoção da competição dentro do governo e entre níveis de governo”¹⁷¹.

Segundo Dye, que leva esse argumento ao paradoxismo, “(...) o federalismo não é apenas competição entre o governo nacional e os Estados, conforme o enfoque da maioria dos estudos acadêmicos; é também competição

¹⁶⁹ Kenyon e Kinkaid (1991, p. 9).

¹⁷⁰ Dye (1990, p. 15).

¹⁷¹ Dye (1990, p. 12).

entre estados. Mais ainda: por extensão, é também competição entre os oito mil governos locais do país¹⁷² (grifos meus).

O modelo do “federalismo competitivo” deve ser compreendido, portanto, como a aplicação da public choice theory no terreno do federalismo e das relações intergovernamentais.

Segundo essa concepção, a postura do “federalismo fiscal” da welfare economics, ao defender uma divisão clara de competências e funções entre os níveis de governo, com o intuito de maximizar o ‘bem-estar’, levaria à criação de monopólios governamentais na oferta de vários bens e serviços¹⁷³.

O competitive federalism postula, ao contrário, “(...) soluções de mercado para questões de governo” e defende a análise da concentração de poder de forma análoga à da concentração de riqueza, a da centralização governamental como um problema de monopólio e a “livre escolha individual” como a solução para esses problemas¹⁷⁴.

A visão seminal desse tipo de teoria é aquela desenvolvida por Buchanan e Tullock em O cálculo do consenso, de 1962, a qual acompanha de perto as análises de Tiebout¹⁷⁵ e Stigler¹⁷⁶.

Segundo Buchanan e Tullock, “se a organização da atividade coletiva pode ser efetivamente descentralizada, essa descentralização proporciona um meio de introduzir alternativas semelhantes às existentes no mercado para o processo político. Se o indivíduo pode ter disponível várias unidades políticas ao organizar a mesma atividade coletiva, ele pode levar isso em consideração na hora em que tomar decisões de âmbito local. Essa possibilidade de escolher entre as unidades alternativas coletivas faz com que o indivíduo limite tanto os custos externos impostos pela ação coletiva, como os custos já esperados da tomada de decisões. Na medida em que os custos externos da ação coletiva aparecem por causa da

¹⁷² *Apud* Kenyon e Kincaid (1991, p. 9).

¹⁷³ Dye (1990, p. 12).

¹⁷⁴ Dye (1990, p. 13).

¹⁷⁵ Tiebout (1990; c1956).

antecipação das decisões contrárias ao interesse do indivíduo, o limite dos danos esperados deve ser o custo da emigração a outra unidade coletiva”¹⁷⁷. Ainda segundo esses autores, “a descentralização da atividade coletiva permite que se reduzam ambas funções de custo. Na verdade, introduzem-se elementos no processo político que não são diferentes dos encontrados no funcionamento dos mercados competitivos. Tanto a descentralização como o tamanho dos fatores sugerem que, onde fosse possível, a atividade coletiva deveria se organizar muito mais em unidades políticas pequenas do que em grandes. A organização em unidades grandes só se justifica pela forte importância da externalidade que permanece ainda depois de o processo coletivo ter sido localizado e descentralizado”¹⁷⁸.

Como vimos, a concepção do federalismo “as a market place”, na linha da proposição metodológica da public choice, constitui uma derivação do modelo de Charles Tiebout do “voto com os pés”. Dessa forma, Thomas Dye empenha-se em uma aguerrida defesa desse peão central de sua teoria.

Uma primeira crítica ao projeto de Tiebout se refere ao questionamento de se a competição entre governos não resultaria numa redução da oferta de welfare services. Segundo Dye, “o raciocínio é que qualquer governo que eleve os benefícios previdenciários poderia ser inundado de pobres, os quais fugiriam de jurisdições mais avarentas, pegando carona na decisão solidária do vizinho. Além disso, a alta de impostos necessária para financiar os benefícios previdenciários mais altos poderia incentivar os cidadãos afluentes e as empresas a mudarem para jurisdições que não impusessem esse ônus em nome do bem-estar. Assim, a competição entre governos poderia resultar na provisão deficiente de serviços de bem-estar.”

Dye começa por argumentar, na linha de Okun, que os princípios da eficiência e da equidade estão freqüentemente em conflito nas questões políticas

¹⁷⁶ Stigler (1975).

¹⁷⁷ Buchanan e Tullock (1993, p. 143; c1962).

¹⁷⁸ Buchanan e Tullock (1993, p. 144; c1962).

e econômicas, de forma que os benefícios do federalismo competitivo implicariam também custos em termos de equidade¹⁷⁹.

Contudo, segundo o autor, a razão de considerar equidade e eficiência como princípios conflitivos radica na conceituação de “eficiência” de um modo muito restrito, ancorada na assunção da premissa comportamental do homo economicus, em que indivíduos, famílias e empresas atuariam motivados exclusivamente por benefícios monetários-materiais para si próprios.

Dye recorre, então, ao artifício de ampliar o escopo da chamada “função utilidade” individual, incluindo nela as preferências em termos de equidade social. “Sentimo-nos melhor quando há garantias de uma vida digna para os outros — algum padrão mínimo de alimentação, moradia, atendimento médico, educação e outras necessidades básicas”¹⁸⁰. Conclui, então, que o conflito entre os princípios da equidade e da eficiência no bojo do federalismo competitivo ou não existiria, ou seria bem menor.

Em abono à sua hipótese, o autor argumenta ainda que nos Estados Unidos as políticas de welfare seriam principalmente expressão das preferências em termos de equidade das classes médias americanas e não uma resposta às demandas da população pobre. Segundo Dye, os Estados com maior contingente de população pobre em termos absolutos e percentuais fornecem o mínimo em termos de welfare services.

“Os estados com os programas de bem-estar mais generosos, tanto em termos absolutos quanto em proporção à receita, são aqueles com os níveis mais altos de renda pessoal. O determinante mais importante dos níveis de benefícios públicos é o nível de renda da população”¹⁸¹. “(...) Nossas preferências quanto à equidade aumentam com o aumento da renda pessoal. É melhor ser pobre num Estado rico do que num Estado pobre”¹⁸². O argumento de que um federalismo competitivo resultaria em uma sub-produção dos serviços sociais estaria apoiado,

¹⁷⁹ Dye (1990, p. 17-18).

¹⁸⁰ Dye (1990, p. 18).

¹⁸¹ Dye (1990, p. 18).

¹⁸² Dye (1990, p. 18-19).

ademais, na convicção de que a população pobre migraria em direção às jurisdições mais generosas na oferta de welfare services. Contudo, o autor lembra que a população pobre encontra-se entre os segmentos com menor mobilidade da sociedade.

Finalmente Dye admite que o federalismo competitivo não é “desenhado” para maximizar a equidade, ou seja, para estimular políticas redistributivas. Contudo, argumenta, se considerarmos as preferências dos consumidores-contribuintes de um modo menos estreito e autocentrado, verificaremos que o federalismo competitivo assegura a capacidade de resposta às preferências redistributivas, assim como a quaisquer outras preferências em termos de políticas públicas¹⁸³.

Um segundo grupo de críticas ao modelo de Tiebout que Dye procura rebater se refere à capacidade de operar na presença de obstáculos à mobilidade dos consumidores-contribuintes, na existência de “informação imperfeita” e de comportamentos free rider.

De acordo com o autor, do momento da formulação do modelo por Tiebout (1956) a 1985, a mobilidade de pessoas e capital só teria aumentado. Entre 1980 e 1985, 40% dos americanos mudaram de residência e 10% mudaram de Estado. As mudanças tecnológicas, a globalização, as novas formas de produzir com a maior importância do setor de serviços caracterizam-se, em seu conjunto, por maior mobilidade de fatores: “À medida que os sistemas de transporte e comunicação foram melhorando, a mobilidade foi aumentando. Assim, são cada vez mais móveis tanto o capital quanto a força de trabalho, tanto as pessoas quanto as empresas”¹⁸⁴.

A informação representa também um elemento-chave no modelo de Tiebout; é através dela que os consumidores-contribuintes-votantes irão poder comparar os desempenhos dos diferentes governos e influenciar suas condutas.

¹⁸³ Dye (1990, p. 19).

¹⁸⁴ Dye (1990, p. 16).

No que se refere à disponibilidade de informações, Dye é também bastante otimista. Segundo ele, “a quantidade de informações disponíveis hoje às pessoas físicas e jurídicas e a velocidade com que as informações lhes chegam são enormemente maiores do que apenas algumas décadas atrás”¹⁸⁵. Por fim, a existência de comportamentos free rider poderia, em tese, desencorajar os governos a fornecerem um “serviço não exclusivo” na presunção de que seus cidadãos iriam consumir aquele prestado por uma outra jurisdição sem contribuir com seus custos.

Contudo, como argumentado no exemplo da oferta de welfare services, o federalismo competitivo teria condições de ser mais “reativo” às preferências de seus contribuintes-votantes¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Dye (1990, p. 16).

¹⁸⁶ Segundo o “federalismo competitivo”, não se requer a mobilidade absoluta de firmas e famílias para o funcionamento do modelo, assim como os mercados são determinados pela ação de compradores e vendedores marginais, tudo o que se requer é que um número significativo de famílias, empresas e capital seja capaz de reagir às políticas governamentais através da mobilidade espacial. Da mesma forma, não se requereria que todos os votantes dispusessem de informações acerca do desempenho dos governos em outras jurisdições. Cf. Dye (1990, p. 16).

2.3.2. O federalismo fiscal na teoria da escolha pública e na economia do bem-estar

Conforme mencionamos anteriormente, uma importante dimensão do federalismo, segundo a public choice theory, consistiria em sua capacidade de atuar como limitante à própria expansão do Estado, assim como de promover o seu “controle por parte da sociedade”. Segundo Dye: “Todos os governos, mesmo democráticos, são perigosos. (...) Os processos políticos democráticos sozinhos não podem deter o Leviatã. (...) Entre as mais importantes ‘precauções auxiliares’ criadas pelos fundadores para controlar o governo está o federalismo, que consideraram um meio de controlar o Leviatã (...)¹⁸⁷ (grifos meus).

Para Buchanan, “o federalismo político oferece um modo de limitar as bases tributárias, os impostos, os orçamentos totais, assim como a amplitude e o âmbito da atividade reguladora do governo. Na medida em que os poderes fiscal e de regulamentação possam ser localizados em unidades governamentais de âmbito geográfico menor que o tamanho real da economia interdependente, e com um número mínimo de unidades políticas, a concorrência entre tais unidades políticas constituirá uma garantia contra a exploração indevida dos cidadãos, sem necessidade dos controles constitucionais explícitos”¹⁸⁸ (grifos meus).

A idealização do federalismo como um sistema de governo capaz de controlar a “indesejável” expansão do Estado implica assumir certo grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo central e não apenas a mera delegação de competências cedidas por este, o qual manteria todos os atributos de uma “soberania completa” (tal qual supõe, por exemplo, a teoria do federalismo fiscal da welfare economics).

Entende-se, dessa forma, que a public choice theory aplicada ao federalismo se diferencie do “federalismo fiscal” neoclássico. Isso acontece, em primeiro lugar, numa visão abrangente, pela “endogenização” do Estado em tal

¹⁸⁷ Dye (1990, p. 1-2).

¹⁸⁸ Buchanan (1984; c1979), *apud* Buchanan, McCormick e Tollison (1984, p. 169).

teoria, o qual passa a ter o seu comportamento não mais estabelecido de forma exógena (como um “complemento” das “falhas de mercado”), mas determinado por agentes públicos-burocratas, políticos etc., os quais se defrontam com os “consumidores-eleitores” nos “mercados públicos”.

Em segundo lugar, a public choice se distingue do “federalismo fiscal” da welfare economics na medida em que confere, como visto antes, uma esfera de poder próprio, uma determinada “autonomia” aos governos subnacionais.

Uma terceira distinção entre a teoria da public choice quanto ao federalismo e o federalismo fiscal neoclássico reside nas decorrências normativas para a estruturação de um Estado federal.

No âmbito da welfare economics, o federalismo fiscal, apesar de contemplar prós e contras da centralização e da descentralização da estrutura estatal, acaba, como vimos, por atribuir um papel prioritário ao governo central, reservando-lhe as funções principais na divisão de competências quanto à receita e quanto ao gasto.

Na divisão de responsabilidades, é atribuído ao governo federal a assunção da maior parte das responsabilidades concernentes à estabilização da economia e eqüidade na distribuição da renda e na produção de certos bens que poderiam trazer bem-estar para todos os membros da sociedade; os governos locais, à medida do possível, poderiam oferecer os bens e serviços que são, acima de tudo, necessários aos seus contribuintes específicos. De certa maneira, o governo federal poderia resolver de forma mais eficiente os problemas que constituem a razão de ser do setor público¹⁸⁹.

A análise do federalismo fiscal empreendida pela public choice postula uma descentralização não qualificada, redundando, dessa maneira, em um governo central amorfo. Segundo Bélanguer¹⁹⁰, nessa concepção, “(...) o governo federal é um agregado sem objeto próprio”, ou seja, a ligação entre os diversos níveis de governo não é necessária de ser instituída, pois uma coordenação natural e automática é assegurada pela concorrência.

¹⁸⁹ Oates (1972, p. 54).

¹⁹⁰ Bélanguer (1988, p. 329). *Apud* Théret (1995, p. 34).

Em uma síntese comparativa das posições do federalismo fiscal na welfare economics e na public choice, Bélanguer afirma: “à centralização da welfare economics, a public choice opõe a concorrência; ao modelo orgânico e exógeno de estado, ela opõe uma concepção endógena do Estado, em que as decisões governamentais são consideradas como produtos dos agentes econômicos na persecução de seus próprios interesses”¹⁹¹.

2.3.3. Os desdobramentos da teoria da escolha pública: o hiperliberalismo e o neo-institucionalismo

Os desdobramentos da teoria da “escolha pública” no âmbito do federalismo a levarão a se defrontar com duas ordens de limitações internas ao seu escopo. A primeira se refere ao que ficou conhecido na literatura como “os perigos da descentralização”¹⁹², situando-se na pressuposta dimensão da “eficiência alocativa” do federalismo, assim como nas suas implicações sobre a estabilidade macroeconômica.

A valorização não qualificada da descentralização do papel de coordenação do governo central em uma estrutura federativa acaba por estimular uma série de forças centrífugas e/ou a anomia, comprometendo a eficiência alocativa, a qual constituiria o principal objetivo de um Estado federal nessa abordagem teórica. Além dos problemas de eficiência na provisão de bens públicos, a descentralização descoordenada também poderia comprometer a estabilidade macroeconômica e a equidade distributiva (embora não seja esta, como vimos, um objetivo prioritário da teoria da escolha pública).

A segunda limitação com que se defronta a teoria do federalismo da public choice em seus desdobramentos diz respeito à sua dimensão de restrição do papel do Estado como um todo.

Na visão extremada do competitive federalism, a descentralização do aparato de Estado, por si só, não eliminaria o “risco” da limitação da liberdade

¹⁹¹ Bélanguer (1988, p. 32).

¹⁹² Problematização inaugurada por Remmy Prud’homme em seu artigo “The dangers of decentralization”. Veja Prud’homme (1995).

individual pelo Estado. De fato, na ausência de ponderações (ou na falta de um “desenho adequado”, dirão mais tarde os neo-institucionalistas) quanto ao conteúdo da descentralização, cada governo local poderia, ele próprio, tornar-se um “monopólio”. “(...) Os governos estaduais e locais são, eles próprios, monopólios dentro de suas respectivas jurisdições”¹⁹³.

Segundo um dos expoentes dessa visão “hiperliberal”, Clint Bolick, os governos locais também poderiam e estariam atuando como leviathans, padecendo dos mesmos males identificados nos governos centrais. De acordo com Bolick, teria sido Alexis de Tocqueville um dos primeiros a alertar para os “perigos” de governos locais poderosos, 150 anos atrás, em sua obra *A democracia na América*: “(...) ‘Quando a tirania está estabelecida no seio de um estado pequeno’, observou ele, ‘é mais perniciosa do que alhures porque atua num círculo mais restrito e tudo naquele círculo é afetado por ela’. Tal tirania é criada, explicou de Tocqueville, pela ‘interferência exasperadora [do Estado] numa multidão de pequenos detalhes’ que vão além do mundo político, ao qual pertence estritamente, para interferir com os arranjos da vida privada. Não só as ações, mas também os gostos são regulados”¹⁹⁴.

A expansão da grassroots tyranny nos anos 70 e 80 é apontada por Bolick como um sintoma de distanciamento do federalismo americano de suas origens.

“O crescimento do Leviatã local é explosivo: apenas nos anos 70 foram criadas 2 mil novas unidades de governo local. Os governos estaduais e locais têm 500 mil detentores de cargos eletivos e 13 milhões detentores de cargos

¹⁹³ Dye (1990, p. 29).

¹⁹⁴ Bolick (1993, p. 6).

de confiança, comparados com 2 milhões de servidores federais civis. As burocracias estaduais cresceram 19% nos anos 80, duas vezes mais do que a população nacional. Os gastos estaduais dobraram no mesmo período, de \$ 258 bilhões em 1980 para \$ 525 bilhões em 1989”¹⁹⁵.

Ainda segundo Bolick, o “objetivo original” do federalismo, ou seja, o de “promover a liberdade individual”, teria sido abandonado (grifos meus). “Por um lado, a maioria dos liberais está geralmente a favor do poder nacional sobre a autoridade estadual ou local. Mas também tende a preferir a expansão dos poderes governamentais locais quando exercidos para atingir a justiça social ou econômica, mesmo que para isso for preciso impor restrições severas à autonomia individual. Por outro lado, muitos conservadores perderam de vista os princípios originais do federalismo a favor dos direitos dos estados como um fim em si mesmo e não como meio para o fim maior da proteção da liberdade. Nesse construto conservador, o federalismo opera como um escudo que permite o abuso de direitos por governos locais, em vez de proteger esses direitos (...)”¹⁹⁶.

Olhando os desdobramentos da public choice na teoria do federalismo em perspectiva, é como se os governos subnacionais fossem tomados como uma “resposta” à ampliação “excessiva” das funções do Estado sob a égide do Welfare State. Assim, ao descentralizar-se em unidades menores, o Estado “adquiriria” propriedades análogas às do mercado ideal (“competitividade” e “eficiência”).

Tudo se passa como se a public choice theory repetisse o erro por ela imputado ao federalismo fiscal da welfare economics ao conceber o Estado, implicitamente, como um “complemento” das “falhas de mercado”. Nesse caso teríamos, analogamente, os governos subnacionais como “complementos” ou “reparadores” das “falhas públicas”!

Essa contradição entre a valorização teórica e política da

¹⁹⁵ Bolick (1993, p. 6-7).

¹⁹⁶ Bolick (1993, p. 7).

descentralização como eixo do federalismo, por um lado, e a constatação de suas implicações potencialmente negativas sobre a estabilidade macroeconômica e a eficiência alocativa pública, de outro, bem como sobre a “liberdade individual” no plano local, será determinante da transmutação da public choice no neo-institucionalismo.

Como vimos anteriormente, a teoria do federalismo fiscal da welfare economics, no que se refere à divisão de competências tributárias, atribui as bases impositivas mais produtivas ao governo central¹⁹⁷.

Aos governos locais caberia a exploração de bases impositivas “(...) que são relativamente imóveis entre uma jurisdição e outra”¹⁹⁸. A teoria da “escolha pública” apóia-se, inicialmente, no “princípio da equivalência fiscal” de Mancur Olson¹⁹⁹, o qual basicamente postula a conveniência de estabelecer uma correspondência entre gastos e tributação em cada nível de governo, de forma a induzir níveis maiores de “responsabilidade fiscal”. Segundo a abordagem da public choice, entretanto, os governos decidiriam quais impostos adotar mais em termos de cálculo político do que de cálculo econômico, dessa forma: “ (...) a competição pela base tributária afeta a tomada de decisões políticas com relação à tributação apenas na medida em que for vista como algo que afete (por exemplo) a probabilidade de ser reeleito”²⁰⁰.

Essa abordagem, embora descreva, adequadamente, segundo Bird, os determinantes da tributação do nível local de governo nos países em desenvolvimento, não oferece prescrições normativas a respeito do que deveria ser feito. Tais indicações normativas, no âmbito da public choice theory, são desenvolvidas por Brennan e Buchanan²⁰¹. Em contraste com a teoria do federalismo fiscal da welfare economics, a qual poderia ser interpretada “como modelo da maximização de receitas (sujeito a restrições

¹⁹⁷ Cf. Bird (1999, p. 3).

¹⁹⁸ Bird (1999, p. 4).

¹⁹⁹ Olson (1969, p. 479-487).

²⁰⁰ Bird (1999, p. 8).

²⁰¹ Brennan e Buchanan (1980).

quanto à eficiência e, talvez, à equidade), os impostos subnacionais deveriam incidir em fatores móveis exatamente para que a competição entre tais governos sirva para inibir a voracidade do Leviatã²⁰² (grifos meus).

“Segundo essa visão, como diz Mclure (1986), ‘what’s good for the private goose is good for the public gander’, ou seja, a competição é tão saudável e benéfica entre governos quanto entre agentes econômicos privados”²⁰³ (grifos meus).

Por fim, a teoria da “igualação da pressão fiscal” esboçada por Buchanan²⁰⁴ antecipa um componente central da teoria econômica neo-institucionalista sobre a constituição dos chamados “mercados públicos locais”. Em síntese²⁰⁵, essa teoria postula que os indivíduos com situação semelhante em termos distributivos deveriam ser tratados igualmente pelo fisco. Isso implicaria receber em bens e serviços públicos o equivalente ao que pagassem sob a forma de impostos, de tal forma que seu “resíduo fiscal” fosse igual a zero. As transferências do governo central aos indivíduos deveriam servir para esses propósitos.

Como visto, a teoria da “escolha pública” concentra suas críticas no plano político-concreto ao Welfare State e no plano teórico-econômico à welfare economics.

A crítica neoliberal empreendida pela public choice à “intervenção” do Estado na economia arranca do ataque a uma suposta visão ingênua (naïve) da welfare economics, bem como da suposição de que Estado e Mercado estariam compostos por agentes semelhantes sujeitos a regras de comportamento e objetivos análogos.

Entretanto, a analogia entre o funcionamento de Estados e mercados é tênue e fugaz, dando logo lugar à crítica radical a toda e qualquer intervenção

²⁰² Bird (1999, p. 8).

²⁰³ Mclure (1999), *apud* Bird (1999, p. 8).

²⁰⁴ Buchanan (1949 e 1950).

²⁰⁵ Wiseman (1987, p. 388-389).

estatal na esfera econômica. Se os mercados falham, a intervenção governamental não garantiria a sua correção e as chamadas “falhas públicas” reiterariam as “falhas de mercado” ou, inclusive, as amplificariam.

Na verdade, veremos que a public choice theory e o neoliberalismo extremado parecem ter um caráter bastante limitado no tempo, “resvalando” em seguida para o “neo-institucionalismo” neoclássico e a new political economy, os quais irão suplantá-los em seu papel como mainstream.

As proposições antiestatais mais simplórias irão chocar-se, em um intervalo de tempo não superior a duas décadas (anos 70 e 80), na necessidade de coordenação dos mercados e de enforcement governamental em todos os níveis da vida social, de forma a adequar o seu comportamento aos requerimentos de um capitalismo financeiro globalizado.

CAPÍTULO 3 – A TEORIA ECONÔMICA NEOINSTITUCIONALISTA E A NOVA ECONOMIA POLÍTICA: O MERCADO COMO REGULADOR DO ESTADO

3.1. Introdução

À medida que avançam ao redor do mundo o “ajuste” macroeconômico e as reformas do Estado promovidos à luz das concepções neoliberais, observa-se nos anos 80 e 90 uma progressiva transição da public choice theory para a new institutional economics e a new political economy como epicentros da elaboração da teoria econômica hegemônica.

Embora ainda não se diferencie com clareza a teoria da “escolha pública” da “teoria econômica neo-institucionalista” e esta da “nova economia política”, cremos que é possível e necessário estabelecer marcos divisórios tanto teoricamente, quanto com respeito ao contexto histórico que pautou a emergência dessas concepções.

De acordo com Harris, Hunter e Lewis²⁰⁶, “o novo institucionalismo é importante por talvez três razões acima de tudo. Primeiro, é um *corpus* teórico emergente que começa dentro do arcabouço da economia neoclássica, mas oferece respostas aos quebra-cabeças que a teoria neoclássica até então não conseguiu resolver. (...) Portanto, a NIE é importante como desdobramento significativo dentro do paradigma dominante da teoria econômica moderna. Segundo, é importante no contexto da política econômica dos anos 90 por ter questionado o papel dominante atribuído ao mercado pelas ortodoxias dos últimos dez anos, mais ou menos”. Dessa forma, “(...) [aqueles] que antes haviam realçado a importância das falhas de mercado na ‘development economics’ encontram agora no neo-institucionalismo uma justificativa nova de suas crenças intervencionistas. Todavia, a NIE não se restringe apenas à reintrodução do Estado e à ressurreição da estéril confrontação entre ‘Estado’ e ‘mercado’. (...) Mostra que nem o Estado nem o mercado é invariavelmente a melhor forma de organização da provisão de bens e serviços. Além disso, oferece um conjunto de ferramentas para criar um desenho institucional. (...) Terceiro, (...) numa época em

²⁰⁶ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 1).

que a ‘grande teoria’ nas ciências sociais bateu em retirada de modo geral, [a NIE] apresenta-se como capaz de oferecer exatamente esse tipo de teoria abrangente das transformações sociais e econômicas — uma teoria do desenvolvimento em termos de mudanças institucional apropriadas (as quais promovem mais crescimento econômico)”.

A new institutional economics autodefine-se como um desdobramento, uma continuidade teórica da economia neoclássica, de forma análoga à public choice theory. Contudo, ao contrário desta última, questiona o papel absoluto do mercado na regulação da economia, reintroduzindo nessa função o Estado, embora com atribuições totalmente redefinidas. A public choice concentra sua atenção na justificativa da “desconstrução” do Estado, supondo implicitamente que o “vácuo” deixado pelas empresas estatais, pelas redes de proteção social, pela regulação pública da atividade econômica, ou mesmo pela coordenação exercida pelo governo central sobre os governos subnacionais, seria “naturalmente” preenchido pela atividade do livre mercado ou, mais genericamente, da concorrência.

A teoria econômica neo-institucionalista, por sua vez, centra seu foco analítico nas instituições e em seu funcionamento (definido, como veremos, a partir da ótica do individualismo metodológico). Entende que os “mercados livres” constituem uma instituição forjada com a participação crucial do Estado. Assim, dirige suas atenções ao “desenho” de reformas capazes de “instituir” “mercados livres”, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, “eficiente” a partir da constituição de mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental.

A “nova economia política” desenvolve de maneira ainda mais explícita as diferentes alternativas para o “desenho” das chamadas “reformas de segunda geração” (como referência às do Consenso de Washington). Leva em consideração não apenas a adequação desses “desenhos” aos requerimentos do “novo mercado”, mas também os diferentes caminhos para a sua implementação, as resistências esperadas dos diferentes “atores sociais” envolvidos e/ou atingidos, as possíveis coalizões políticas favoráveis às reformas propostas e as

necessidades de “monitoramento e controle”, o chamado “seguimento” das políticas implementadas²⁰⁷.

A new political economy, ao contrário da welfare economics ou mesmo da public choice, admite resultados diferentes daquele correspondente ao “ótimo de Pareto”, do “equilíbrio geral walrasiano”, e trabalha com a possibilidade (e probabilidade) de equilíbrios “subótimos”, de second best, e com a inevitabilidade de trade-offs entre “eficiência”, “eqüidade” e “democracia”. Constitui, dessa forma, um instrumental analítico mais adequado a um momento em que a mainstream está voltada à implementação de “reformas reestruturantes” do Estado e ao seu “redesenho”, conforme as exigências do “capitalismo globalizado”, traduzindo-se, assim, numa verdadeira “economia política da dominação capitalista”.

Para atingir esses objetivos, tanto a “economia neo-institucional” quanto a “nova economia política” valem-se de alguns instrumentos desenvolvidos no âmbito da public choice, tais como: as “teorias de votação”/ “revelação de preferências”, a rational choice etc. Contudo, nesse novo contexto, relaxam ou abandonam alguns dos supostos mais restritivos desses instrumentos analíticos (particularmente quanto à “racionalidade perfeita” e à “informação completa”).

3.2. A emergência do neo-institucionalismo e da nova economia política: condicionantes históricos

A emergência dessas novas concepções ao centro da elaboração da teoria econômica hegemônica ocorre em um contexto de profundas transformações. De fato, os anos 80 e 90 corresponderam a um período de metamorfoses significativas no capitalismo: a “globalização” ou “mundialização do capital”²⁰⁸, isto é, a integração dos mercados sob o comando da “financeirização” internacionalizada das atividades econômicas²⁰⁹; a revolução comandada pelas novas tecnologias da informação; as novas estruturas organizacionais da empresa

²⁰⁷ Wiesner (1993).

²⁰⁸ Chesnai (1996, Cap. 1, 9 e 10).

²⁰⁹ Braga (1997).

capitalista; e as colossais fusões de grandes empresas e bancos internacionalizados.

Ao mesmo tempo, a essas mutações da economia capitalista corresponderam, igualmente importantes, as transformações das relações entre o Estado e o mercado. De fato, as políticas neoliberais de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado tornaram-se absolutamente hegemônicas, compreendendo a desregulamentação dos mercados, em especial o de trabalho e o financeiro²¹⁰, a privatização de empresas estatais e serviços públicos, as mudanças na abrangência e na forma de operação das políticas sociais, resultando no enfraquecimento ou na desestruturação por completo das redes de proteção social do Welfare State ou do “nacional desenvolvimentismo”.

Esses vários processos confluem para o enfraquecimento do Estado-Nação, de diferentes ângulos. Dentre os mais importantes, encontram-se, sem dúvida, as restrições impostas à política macroeconômica pelo capital financeiro internacional. Segundo Hirst e Thompson, “a escala das transações de curto prazo nos mercados internacionais de câmbio – um trilhão de dólares por dia – diminui os fluxos do comércio exterior e dos investimentos diretos, significa também que a maioria dos bancos centrais não possui, na realidade, as reservas (isoladas ou coletivamente) para defender uma determinada taxa de câmbio, caso os mercados decidam elevá-la ou baixá-la. Sem dúvida, os negociantes e os analistas têm seus preconceitos; eles favorecem a inflação baixa, políticas públicas de ‘dinheiro estável’. (...) Essas políticas, sem dúvida, inibem o crescimento e definem os juros de curto prazo das grandes instituições financeiras como o supremo critério econômico”²¹¹. Ademais disso, à medida que

²¹⁰ Salama (1999, Cap. 2, 3 e 4).

²¹¹ Hirst e Thompson (1996, p. 6). *Apud* Gray (1999, p. 121).

parcela importante das fontes de renda – capital financeiro, empresas e pessoas físicas – está livre para migrar para sistemas de baixa tributação, ou paraísos fiscais, as bases fiscais do Estado são severamente comprometidas. Outros autores, ao tratarem do enfraquecimento do Estado-Nação, enfatizam a crescente importância do crime organizado em escala global e, em particular, do narcotráfico e de suas profundas ramificações²¹².

Segundo Fiori, seria preciso relativizar a idéia do enfraquecimento dos Estados nacionais no final do século XX. Certamente, a vulgarização das teses sobre o “fim do Estado-Nação” não encontra qualquer acolhida na evidência histórica recente; ao contrário, o número de Estados-Nação se multiplica²¹³. Estariam eles, entretanto, perdendo soberania?, pergunta-se Fiori. A resposta a essa questão passa por uma relativização do conceito de “soberania” como “a idéia de um poder supremo, absoluto, perpétuo, indivisível e inalienável²¹⁴, legado pela filosofia política clássica, assim como por uma “hierarquização” desse conceito. Até a segunda metade do século XIX, “(...) a história da soberania é a história de um número muito pequeno de Estados europeus (os founding States), aos que se agregaram, a partir dos anos 60 do século XIX, os Estados Unidos e o Japão. Este constituiu-se, desde sempre e segue sendo, o núcleo central do sistema interestatal mundial e do sistema econômico capitalista”²¹⁵.

Fiori ressalta que, “entre eles, o problema da soberania e da competição tem um lugar e uma função completamente diferentes dos demais Estados nacionais gerados pelos impérios. Primeiro na América e depois na Ásia e na África, a maioria desses novos Estados territoriais nasceu enfraquecido pela sua condição de ex-colônia, quase sempre dependentes de suas ex-metrópoles. Esses novos Estados incluem-se, na sua maioria, dentro da categoria dos “quase Estados”, dotados, desde o início, de soberanias limitadas pela sua baixa

²¹² Ver, a respeito, Salama (1999, cap. 5); Castells (1999b, p. 304 e 305); Castells (1999c, Cap. 3).

²¹³ Fiori (1997a, p. 133).

²¹⁴ Fiori (1997a, p. 134).

²¹⁵ Fiori (1997a, p. 136).

capacidade de gerar ou se apropriar da riqueza indispensável ao exercício do poder”²¹⁶.

O problema da soberania nos tempos atuais estaria em questão nos chamados “mercados emergentes”. Os Estados nacionais dessas economias estariam sendo transformados, nesse final de século, numa espécie de ‘guardiões paráliticos’ de uma moeda que de fato não dispõem e de um equilíbrio fiscal que lhes escapa das mãos empurrado pelo círculo vicioso de sua política monetária. A permanência no tempo dessas condições aponta para a deterioração da legitimidade desses governos e da solidariedade nacional indispensáveis à preservação da unidade e da soberania interna desses “quase Estados”, ou seja, para o “núcleo duro” do capitalismo mundial, o que está em jogo “não é a existência do poder político territorial, mas a sua relação com o dinheiro e com as fronteiras sempre variáveis dos “territórios econômicos”. Essa redefinição das relações entre o poder, o dinheiro e os territórios é comum a quase todos os países que estão submetidos aos “novos regimes internacionais” de comércio, investimento, serviços e gestão da moeda”. Mas os seus efeitos assimétricos nas chamadas “economias emergentes”, o impacto dessa mundialização do capital, ameaçam as bases dos “quase Estados” nacionais.

Fiori sintetiza o argumento central de Maria da Conceição Tavares em seu artigo “A retomada da hegemonia americana”, de 1985, quando afirma que “os movimentos em curso de desregulação e financeirização da economia não eram fruto de um desenvolvimento espontâneo e autônomo das forças de mercado. Pelo contrário, faziam parte de um esforço estratégico bem-sucedido de restauração da hegemonia mundial dos Estados Unidos, posta em xeque nos anos”²¹⁷.

Numa linha de argumentação semelhante, John Gray afirma que “o livre mercado global é um projeto americano. Em certos contextos, as empresas americanas foram beneficiadas por ele, visto que os mercados livres alcançaram

²¹⁶ Fiori (1997a, p. 136).

²¹⁷ Tavares e Fiori (1997, p. 8).

economias até então protegidas. Mais isso não quer dizer que o laissez faire global seja uma mera racionalização dos interesses corporativos americanos”²¹⁸.

Dois episódios marcaram essa inflexão na geopolítica mundial entre o final dos anos 80 e o começo dos anos 90: o desmoronamento da União Soviética e a Guerra do Golfo. Esses acontecimentos reafirmam no plano geopolítico a hegemonia econômico-financeira gestada pelos Estados Unidos ao longo dos anos 80²¹⁹.

De acordo com Fiori, “com o fim da URSS, a ideologia liberal e a economia de mercado avançam sem resistências sobre o Leste Europeu. Enquanto na América Latina, a adesão tardia do Brasil, a partir de 1991, completa o alinhamento continental em torno às políticas e reformas liberais de desregulação, abertura e privatização de suas economias nacionais”²²⁰.

Ainda segundo esse autor, “o momento decisivo desta inflexão ocorreu de fato quando os norte-americanos lograram juntar mais de 20 países para derrotar o Iraque numa guerra em que suas perdas humanas não chegaram a 100 soldados, enquanto a dos iraquianos ultrapassava a casa dos 200 mil homens. Foi exatamente no festivo retorno das suas tropas que o presidente Bush anunciou perante o Congresso “o início de um novo século americano (...) pela terceira vez no século XX – como diz Henry Kissinger – um presidente dos Estados Unidos, seguindo a trilha de Woodrow Wilson e Franklin D. Roosevelt, anuncia a sua intenção de reorganizar o mundo à imagem e semelhança dos Estados Unidos”²²¹. Ainda segundo Fiori²²², “(...) a ordem política e econômica emergente tem pouco ou nada a ver com o conceito de hegemonia e parece mais próxima da idéia do imperial system de que falam James Petras e Robert Cox.”

²¹⁸ Gray (1999, p. 278).

²¹⁹ Tavares e Melin (1997, p. 55).

²²⁰ Fiori (1997a, p. 124).

²²¹ Fiori (1997a, p. 123).

²²² Fiori (1997a, p. 128).

A análise de John Gray, em Falso amanhecer²²³, tem como fio condutor central uma crítica contundente a essa pretensão imperial americana, assim como às possibilidades de sua perpetuação.

Segundo Immanuel Wallerstein, os anos 1989-1991, entre os quais estão compreendidos o colapso das economias do bloco soviético e a Guerra do Golfo, marcaram uma inflexão decisiva na história contemporânea. “Ambos acontecimentos, apesar de intimamente associados, são diferentes. O fim dos ‘comunismos’ marca o fim de uma era. A guerra do Golfo Pérsico marca o início de outra era. Uma se fecha, outra se abre. Uma demanda reavaliação, a outra avaliação. Uma é a história de esperanças falidas, a outra de temores ainda não esquecidos”²²⁴ (grifos meus).

Parte importante dessa análise prospectiva gira em torno da viabilidade de manutenção de uma “ordem unipolar”²²⁵ de uma economia do “livre mercado global” sob a liderança americana²²⁶.

“Como é muito grande o grau de incerteza criada pela nova situação mundial, aumenta a dispensa e inconclusividade desses exercícios de construção de cenários”. Fiori propõe, então, concentrar-se em três possíveis “limites de resistência” a partir dos quais o sistema mudaria de natureza econômica: “a acumulação de riqueza dentro da economia capitalista mundial depende ou não, essencialmente, da competição interestatal? E se a resposta for sim, como na era de Max Weber, o que ocorrerá se esse limite for ultrapassado e a competição interestatal for substituída pela estrutura de poder de um império único e mundial?”²²⁷

O segundo desses limites seria de natureza ética e política, sendo resumido por Susan Strange do seguinte modo: “Para que a autoridade seja aceitável, eficaz e respeitada é preciso que haja alguma combinação de forças

²²³ Gray (1999, Cap. 5 e posfácio).

²²⁴ Wallerstein (1998, p. 231).

²²⁵ Cf. Tavares. *Apud* Tavares e Fiori (1997).

²²⁶ Cf. Gray (1999, p. 55 e p. 272-280) e Fiori (1997a, p. 129-130).

²²⁷ Fiori (1997a, p. 131).

que contenha o uso arbitrário e egoístico do poder e que garanta seu emprego. Ao menos em parte, para a promoção do bem comum. (...) A insistência do poder de denegar, limitar ou restringir a autoridade arbitrária implicaria em resultantes entrópicas, arbitrárias e fascistas em última instância”²²⁸.

O terceiro e último desses pontos, a partir dos quais o sistema muda ou acaba, está implícito na definição de hegemonia de Arrighi: uma ordem política e econômica mundial só é sustentável no longo prazo se ela permite aos seus Estados e aos seus governadores manterem a sua legitimidade perante os seus governados. Caso contrário, o sistema global de poder poderá sofrer uma erosão ou decomposição de “baixo para cima”, uma entropia social do poder que iria progredindo lentamente em direção ao centro, como passou, por exemplo, no caso da decomposição do poder imperial de Roma”²²⁹.

Se a resultante estrutural-sistêmica deste mundo globalizado unipolar é incerta, as tensões que sua emergência suscitou, bem como seus efeitos deletérios, são cada vez mais evidentes.

Se esses efeitos nocivos são importantes no primeiro mundo, seu impacto sobre a periferia do capitalismo é avassalador. Conforme diz João Manuel Cardoso de Mello: “Nos países desenvolvidos, o neoliberalismo cumpriu a função de justificar e de promover a ativação do dinamismo da concorrência, necessária para levar adiante a terceira revolução industrial. Nesse sentido, pode-se dizer que a retirada da proteção de certos setores capitalistas e a flexibilização do mercado de trabalho tiveram efeitos econômicos construtivos. E, acrescente-se, os efeitos sociais destrutivos foram parcialmente contrabalanceados pelo crescimento econômico e amortecidos pelo alto nível de renda e pela homogeneidade da sociedade. Aqui, ao contrário, a lógica espontânea do mercado é a da regressão econômica, da decadência social e da barbárie política”²³⁰.

²²⁸ *Apud* Fiori (1997a, p. 131).

²²⁹ Fiori (1997a, p.131-132).

²³⁰ Mello (1992, p. 67).

Mas, não apenas os críticos do neoliberalismo enxergaram os feitos deletérios das políticas preconizadas pela mainstream.

Durou relativamente pouco a euforia turbinada pelos meios de comunicação da vitória do chamado “livre mercado” sobre o bloco soviético, emblematizada pela derrubada do muro de Berlin.

Segundo o secretário-geral da UNCTAD, “mil novecentos e noventa e quatro marca talvez o apogeu do triunfalismo neoliberal e de uma globalização capaz de refazer as regras e o mundo. Naquele ano, a reunião de Marrakesh conclui a Rodada Uruguai e cria a Organização Mundial do Comércio, a primeira instituição internacional de inspiração transnacional, isto é, como se não existissem fronteiras ou elas não fossem relevantes. Desde então, tropeçaram em obstáculos imprevistos os três projetos-chave essenciais à globalização final da economia: 1) o que tornaria obrigatória no FMI a plena convertibilidade da conta-capital, quer dizer, a total liberdade de circulação dos capitais; 2) o código mundial de investimentos proposto pela OCDE e que eliminaria o pouco que resta da capacidade dos governos para controlar os investimentos e as empresas transnacionais; 3) e, enfim, a extensão das fronteiras do sistema comercial para cobrir áreas até hoje de jurisdição dos Estados, tais como o meio ambiente, as questões trabalhistas, os investimentos, a competição e, quem sabe no futuro, os aspectos tributários”²³¹.

Segundo Ricupero, “o que de comum existe entre essas diversas iniciativas é que buscam, quase todas, disciplinar e enquadrar só um dos lados da equação, os países devedores e subdesenvolvidos em geral. O objetivo invariável é restringir a liberdade de escolha desses governos, colocar-lhes fora do alcance as políticas largamente utilizadas pelos ricos durante seus próprios processos de desenvolvimento: controle de câmbio e de capitais, políticas industriais e de orientação regional ou setorial de investimentos, proteção tarifária, subsídios à exportação”²³².

²³¹ Ricupero (2000a, p. B2).

²³² Ricupero (2000b, p. B2).

Ainda de acordo com Ricupero, “não foram, no entanto, esses percalços que quebraram o ímpeto da avassaladora onda globalizadora, mas, sim, as crises financeiras que, a partir de 1995, puseram a nu a vulnerabilidade do sistema e sua propensão ao desastre: México, Argentina, Sudeste e Leste Asiático, Rússia, Brasil, por um triz os Estados Unidos, por ocasião dos problemas do Long Term Capital Management Fund. A globalização descobriu sua mortalidade e nunca mais será a mesma”²³³.

Em alguns organismos “multilaterais” ou “interestatais”, como a ONU ou mesmo o Bird e o BID²³⁴, observa-se no começo dos anos 90 e, principalmente, em sua segunda metade um esforço para construir um corpo de princípios e recomendações alternativos àqueles retificados pela teoria econômica neoliberal. Essas iniciativas apoiaram-se, em grande medida, nas teorias neo-institucionalistas e na new political economy. Esses esforços revisionistas no âmbito da mainstream têm em comum a preocupação com a “fragilização institucional” tanto dos países que seguiram à risca a terapia das reformas e ajustes macroeconômicos neoliberais – na América Latina e na Ásia –, quanto dos países egressos do socialismo, as chamadas “economias em transição ao mercado”²³⁵. Ao mesmo tempo, constata-se a inoperância das políticas liberais para a estruturação dos países africanos, devastados pelas guerras civis, grandes epidemias e mergulhados na miséria absoluta. O fio condutor dessas análises apóia-se na percepção de que o ajuste liberal teria “ido longe demais”, comprometendo mesmo alguns dos fundamentos da própria economia de mercado, tais como funções essenciais do Estado e a sua base de apoio social e político.

Do ponto de vista teórico, essas análises parecem indagar se o fundamentalismo neoliberal não teria subestimado o escopo do “Estado mínimo”, incapacitando-lhe de cumprir suas “funções básicas”, tais como a de assegurar os “direitos de propriedade”. Enxergado de um outro ponto de vista (neo-

²³³ Ricupero (2000b, p. B2).

²³⁴ Os quais poderíamos chamar, parodiando Althusser, de “aparelhos ideológicos do capital”.

institucional), poderíamos dizer que as reformas neoliberais ficaram “aquém” do necessário, ao desconsiderarem as “variáveis” político-institucionais necessárias para o funcionamento de uma economia de “livre mercado”.

Essas preocupações se traduzem em novas formas de tratar antigos temas da pauta neoliberal, tais como o “seguimento e a avaliação de políticas públicas”, a “reforma do Estado” e a “descentralização”. Também se materializam em novos temas na agenda da mainstream: a corrupção, o narcotráfico, a burocracia, a guerrilha, a institucionalidade democrática (tal como o funcionamento dos diferentes poderes – Legislativo, Judiciário etc) ²³⁶.

Segundo Robert Boyer, “de maneira aberta, são discutidos os limites de uma estratégia inteiramente governada pela lógica do mercado, debate que ocorre tanto nos países atingidos pela crise quanto no seio das organizações internacionais, como o Fundo Monetário e o Banco Mundial”²³⁷. Uma sucessão de relatórios do Banco Mundial ilustraria essa tendência²³⁸.

Do nosso ponto de vista,, o mais emblemático desses relatórios é o de 1997, dedicado explicitamente a reexaminar o papel do Estado após as reformas liberais²³⁹.

Nesse relatório, o Banco Mundial propõe-se a repensar o papel do Estado em uma economia globalizada e após quase 20 anos de ajustes e reformas liberais. Essa “reavaliação” do papel do Estado se dá, bem entendido, em relação à concepção neoliberal hegemônica; trata-se de uma “reconsideração” interna à mainstream. Dentre as preocupações que ensejariam essa revisão, o Banco Mundial destaca quatro questões: “O colapso das economias dirigistas da antiga União Soviética e do Leste Europeu; a crise fiscal do Estado do bem-estar na maioria dos países industrializados; a importância do Estado nas economias do

²³⁵ Esse seria um “eufemismo” segundo John Gray. O que menos estaria claro, segundo esse autor, é em direção ao que a “transição” desses países aponta.

²³⁶The World Bank (1997). Index of corruption, pág. 104; index of bureaucracy, pág. 93; Guerilla de Chiapas, pág. 122; crise da Ásia, pág. 163; a fragilidade da institucionalidade na Rússia, pág. 165; a crise de legitimidade do Estado na África, pág. 162.

²³⁷ Boyer (1999).

²³⁸ Boyer (1999, p. 6).

“milagre” do Leste asiático; e o desmoronamento do Estado e a explosão de emergências humanitárias em várias partes do mundo”²⁴⁰.

Ênfase especial é dada ao completo colapso do aparelho de Estado em várias economias subdesenvolvidas, bem como nos países do ex-bloco soviético.

De fato, segundo o Banco Mundial, “o clamor por maior eficácia governamental chegou a assumir proporções de crise em muitos países em desenvolvimento, onde o Estado perdeu a capacidade de prover até mesmo os bens públicos mais básicos, como direitos de propriedade, estradas, saúde e educação. Esses países caíram num círculo vicioso: as pessoas e as empresas respondem à deterioração dos serviços públicos com a evasão dos impostos, levando a mais deterioração dos serviços”²⁴¹. Ao mesmo tempo, nas economias socialistas, “(...) o colapso do planejamento central criou problemas também. Nesse vácuo, os cidadãos às vezes são privados de bens públicos básicos como lei e ordem. No limite, como no Afeganistão, na Libéria e na Somália, o Estado desmoronou completamente, deixando as pessoas e as agências internacionais numa tentativa desesperada de juntar os cacos”²⁴². Na mesma linha de argumentação, Grindle (1996), apoiado em estudos do começo dos anos 90, ressalta a crescente fragilização institucional dos Estados na África e na América Latina. No limite desses processos, observa-se a emergência de mercados e governos “paralelos”.²⁴³ Ao mesmo tempo, a multiplicação de golpes ou tentativas de golpes de Estado na América Latina e na África subsahariana indicariam “a ampla existência de oposição política e vulnerabilidade governamental (...)”²⁴⁴, assim como a evidência “(...) da ineficácia das forças policiais e de segurança,

²³⁹ The World Bank (1997).

²⁴⁰ The World Bank (1997, p. 1).

²⁴¹ The World Bank (1997, p. 2).

²⁴² The World Bank (1997, p. 2).

²⁴³ Grindle (1996).

²⁴⁴ Na segunda metade dos anos 90, já não serão novidades a extensão dos territórios ocupados pela guerrilha e o desenvolvimento de governos paralelos duradouros, como nos casos do México e da Colômbia, ou, então, a constatação de que parte significativa da população em alguns países vive à margem de qualquer jurisdição governamental, como no caso da Bolívia.

enfraquecidas pela corrupção, abusos de poder, orçamentos de austeridade, baixos salários e queda de moral”²⁴⁵.

A partir da constatação de que as transformações estruturais vivenciadas pelo capitalismo associadas às reformas liberais teriam fragilizado a institucionalidade indispensável ao funcionamento dos mercados, o Banco Mundial propõe um novo arcabouço teórico para a análise do Estado e a proposição de reformas de “segunda geração”. Esse arcabouço teórico é fundamentado essencialmente na teoria neo-institucionalista²⁴⁶. “Compatibilizar o papel do Estado com sua capacitação é o primeiro elemento dessa estratégia. (...) O segundo elemento é elevar a capacitação do Estado através da revitalização das instituições públicas. Isso significa a elaboração de regras e restrições eficazes para frear as ações arbitrárias do Estado e combater a corrupção arraigada. (...) Assim, o relatório não só chama a atenção para a necessidade de refocalizar o papel do Estado, mas também mostra como os países poderiam iniciar o processo de reconstrução da capacitação do Estado”, sendo esta definida “(...) como a capacidade de empreender e promover ações coletivas com eficiência (...)”²⁴⁷ (grifos meus). Tratar-se-ia, portanto, de reconstruir, em novas bases, o próprio Estado, uma vez que este é definido para o neo-institucionalismo precisamente pela sua capacidade de promover a “ação coletiva eficiente”²⁴⁸.

Na medida em que a teoria econômica neo-institucionalista arranca de um contexto de desagregação do Estado (basicamente os do Terceiro Mundo), bem como das repercussões deletérias sobre a estabilidade social e política em vários países, os seus condicionantes teóricos possuem uma abrangência bem maior do que os da public choice. De fato, de um keynesianismo crítico das políticas neoliberais formulado por Joseph Stiglitz a um liberalismo ortodoxo, crítico mordaz da política imperial americana, como John Gray, passando pelos formuladores multilaterais como o Bird, o BID e o FMI, são diversos os caminhos que

²⁴⁵ Grindle (1996, p. 23).

²⁴⁶ The World Bank (1997, p. 25-38).

²⁴⁷ The World Bank (1997, p. 3).

²⁴⁸ Orenstein (1999, p. 17). Ver, também, Olson (2000, Cap. 6).

convergem para uma nova síntese da nova teoria hegemônica. A resultante média da new institutional economics, entretanto, o seu “mínimo comum denominador”, constitui uma revisão da teoria neoclássica da welfare economics e da public choice com o objetivo de tornar mais operacional e corrigir fragilidades institucionais do capitalismo após as reformas liberais.

Com esse objetivo, vários supostos axiomáticos são sacrificados em prol de um pragmatismo operacional, o qual encontra sua expressão mais acabada na new political economics. Como veremos mais adiante, dentre os principais expoentes dessa nova ortodoxia, encontram-se: Robert Inman, Douglas North, Adam Pzeworski, Eduardo Wiesner e Thráinn Eggertsson..

Como mencionado, Joseph Stiglitz, renomado scholar americano, ex-economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial, tem exercido grande influência na emergência do neo-institucionalismo no âmbito da mainstream, podendo ser considerado a sua fronteira teórica. Keynesiano convicto, ao contrário da grande parte dos adeptos da new institutional economics²⁴⁹, Stiglitz é, quiçá, quem melhor exemplifique a extensão e os limites da economia neo-institucional e suas pretensões à hegemonia da teoria dominante. Em seu artigo More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus²⁵⁰, Stiglitz defende a posição de que o Washington Consensus não seria adequado para enfrentar os problemas econômicos do mundo após as reformas liberais. Embora a estrutura de seu raciocínio se prenda à crítica do Consenso de Washington como instrumento para atingir objetivos mais amplos do que a estabilização macroeconômica, como, por exemplo, o desenvolvimento econômico, ao longo de sua argumentação transparece a descrença na política econômica neoliberal mesmo em relação àqueles objetivos mais restritos.

Segundo Stiglitz, “o Consenso de Washington foi catalisado pela experiência dos países latino-americanos nos anos 80. (...) O chamado ‘Consenso de Washington’, tantas vezes invocado por ministros econômicos dos Estados

²⁴⁹ De modo geral, os economistas neo-institucionalistas procuram, de forma explícita, manter-se fiéis aos cânones do monetarismo. Argumento nesse sentido é feito por Wiesner (1996, p. 4-6).

²⁵⁰ Stiglitz (1998c).

Unidos, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, formou-se em meio a esses sérios problemas. É um bom momento de reexaminarmos esse consenso. Muitos países, tais como a Argentina e o Brasil, buscaram a estabilização com êxito; os desafios que enfrentam agora estão ligados ao desenho da segunda geração de reformas”²⁵¹.

Ademais dos problemas enfrentados na consecução das reformas liberais de “segunda geração”, o Consenso de Washington (...) “não oferece respostas para todas as questões importantes do desenvolvimento”²⁵².

Além disso, a metodologia empregada pela ortodoxia neoliberal confundiria os meios utilizados com os fins ou objetivos a serem alcançados pelas políticas macroeconômicas. De fato, “(...) embora a estabilidade macroeconômica seja importante, por exemplo, nem sempre a inflação é seu componente mais essencial. A abertura comercial e a privatização são elementos-chave das políticas macroeconômicas, mas não são fins em si mesmas e, sim, meios para a criação de mercados menos distorcidos, mais competitivos e mais eficientes, devendo ser complementadas por políticas eficazes de regulamentação e competição”²⁵³.

Stiglitz expressa sua discordância com os processos de “desregulamentação fundamentalista” dos mercados financeiros e argumenta a favor de um processo de re-regulamentação adequado a cada circunstância histórica: “(...) A questão mais importante não deveria ser a liberalização ou desregulamentação, mas a construção de um arcabouço regulatório que garanta a eficácia do sistema financeiro. Em muitos países, isso requer a modificação do arcabouço regulatório para eliminar regras que servem apenas para restringir a competição, mas a modificação tem de ser acompanhada por regulamentação mais extensa para promover a competição e o comportamento prudencial (e para garantir que os bancos tenham incentivos apropriados) (...)”²⁵⁴. “O redesenho do

²⁵¹ Stiglitz (1998c, p. 4).

²⁵² Stiglitz (1998c, p. 7).

²⁵³ Stiglitz (1998c, p. 7).

²⁵⁴ Stiglitz (1998c, p. 16).

sistema regulatório é que deve ser a questão, não a liberalização financeira”²⁵⁵. Em alguns casos, como nos países do Sudeste asiático, teria sido precisamente a desregulamentação o determinante da crise: “Muitos problemas enfrentados por esses países hoje surgiram não porque os governos fizeram demais, mas porque fizeram de menos — e porque eles próprios se desviaram das políticas que haviam se mostrado tão bem-sucedidas nas décadas anteriores”²⁵⁶.

No caso da abertura comercial, Stiglitz ressalta, usando a mesma linha de raciocínio anterior, que “a liberalização do comércio pode criar competição mas não o fará automaticamente. Se a abertura comercial ocorrer numa economia com importadores monopolistas, as rendas podem simplesmente ser transferidas do governo aos monopolistas, com pouco decréscimo de preços. Portanto, a liberalização do comércio não é nem necessário nem suficiente para gerar uma economia competitiva e inovadora”²⁵⁷.

De modo análogo, a privatização per se não geraria necessariamente maior competição e eficiência na economia. Stiglitz utiliza o contraste entre as experiências da China e da Rússia para sustentar a tese de que o elemento central para gerar eficiência seria a concorrência e não a propriedade das empresas em questão. “A importância da concorrência em vez da propriedade foi demonstrada com maior ênfase pela experiência da China e da Federação Russa. A China ampliou o escopo da concorrência sem privatizar suas empresas estatais (...). Ao contrário, a Rússia privatizou grande parte de sua economia sem fazer muito para promover a concorrência. O contraste entre o desempenho de uma e outra economia não poderia ser maior. O PIB da Rússia está abaixo do nível visto há quase uma década, enquanto a China consegue sustentar taxas de crescimento de dois dígitos há quase duas décadas”²⁵⁸.

²⁵⁵ Stiglitz (1998c, p. 18).

²⁵⁶ Stiglitz (1998c).

²⁵⁷ Stiglitz (1998c, p. 19).

²⁵⁸ Stiglitz (1998c, p. 22).

Ainda segundo o autor, “é possível introduzir mais atividades do setor privado nas atividades públicas (através da contratação, por exemplo, e de mecanismos baseados em incentivos) (...)”²⁵⁹.

A proximidade das concepções de Stiglitz com a economia neo-institucional pode ser evidenciada através de sua interpretação sobre a não aplicabilidade de alguns dos supostos básicos da welfare economics: “(...) Os teoremas fundamentais da ‘welfare economics’, os resultados que estabelecem a eficiência da economia de mercado, pressupõem que existam na economia tanto a propriedade privada quanto mercados competitivos. Faltam ambos em muitos países, especialmente nas economias em desenvolvimento e de transição”²⁶⁰. Tratar-se-ia, portanto, de instituir os “direitos de propriedade” e criar as condições institucionais através da atuação do Estado para a promoção da concorrência. Algo muito semelhante ao que afirma Boyer sobre o papel desempenhado pelo Estado na teoria neo-institucionalista: “não somente ele corrige as lacunas do mercado, mas institui vários deles (...) mais ainda, as teorias neo-institucionalistas colocam em evidência o papel determinante da ordem institucional e jurídica, no sentido que ela amolda o sistema de incentivos, portanto, as formas de organização, o tipo de inovação e, por conseqüência, a própria dinâmica econômica”²⁶¹. Para os novos institucionalistas, a ordem política tem um papel criador em matéria de incentivos econômicos²⁶².

O World Development Report 1999/2000, do Banco Mundial, reitera as preocupações levantadas pelo Relatório de 1997 e reafirma a necessidade do Estado de cumprir certo papel na promoção do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, relativiza as prescrições genéricas e homogêneas quanto ao

²⁵⁹ Stiglitz (1998c, p. 23).

²⁶⁰ Stiglitz (1998c, p. 18-19).

²⁶¹ Boyer (1999, p. 5).

²⁶² Boyer (1999, p. 6).

papel a ser cumprido pelo Estado feitas normalmente pela mainstream. “Os governos desempenham um papel fundamental no desenvolvimento, mas não há um conjunto simples de regras que lhes digam o que fazer. Ao lado das regras geralmente aceitas, o papel do governo na economia varia, dependendo de capacidade, capacitações, nível de desenvolvimento do país, condições externas e muitos outros fatores”²⁶³.

Nesse relatório, todo o arcabouço teórico subjacente ao que o World Bank denomina “o arcabouço geral de desenvolvimento” está apoiado na teoria neo-institucionalista e especialmente nos trabalhos de Douglas North”²⁶⁴.

Contudo, esse movimento de revisão da mainstream em direção à new institutional economics e à new political economy não é contínuo, nem linear. O Consenso de Washington antes se esgarça e se transforma do que se rompe. Grindle (1996), por exemplo, apesar de efetuar um minucioso levantamento da crescente fragilização institucional dos aparelhos de Estado na América Latina e na África entre 1980 e 1992, assim como do aumento significativo do nível de disparidades econômico-sociais, ela as atribui à remanescência do impacto do “militarismo e do patrimonialismo populista”²⁶⁵ naqueles países.

Além disso, a autora ainda enxerga nas medidas tomadas sob a influência da ortodoxia neoliberal nos anos 90 uma “reação regenerativa”, capaz de recuperar, em novas bases, a capacidade de governo perdida ao longo da crise econômica e política dos anos 80.

Serão, contudo, exatamente essas reformas liberais, em parte, as responsáveis, segundo alguns autores, pela situação de anomia institucional ao final da década de 1990. De fato, segundo Stiglitz: “(...) Os defensores da privatização podem ter superestimado os benefícios da privatização e subestimado os custos, sobretudo os custos políticos do próprio processo e os impedi-

²⁶³ The World Bank (2000, p. 13).

²⁶⁴ The World Bank (2000); North (1997).

²⁶⁵ Grindle (1996, p. 24-30).

mentos que criou para a continuação do processo de reformas²⁶⁶, ou ainda (...) “no caso dos mercados financeiros, a ênfase na liberalização dos mercados pode ter tido o efeito perverso de contribuir para a instabilidade macroeconômica através do enfraquecimento do setor financeiro”²⁶⁷.

Adotando uma posição de “prudência ortodoxa”, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em seu Relatório de 1997, relativiza bastante os problemas socioeconômicos enfrentados pelos países da América Latina, bem como os custos das políticas liberais, ressaltando, porém, as suas conquistas. “Nem tudo seriam custos” no processo de ajustamento macroeconômico e estrutural, o qual deveria, entretanto, ser complementado por “reformas de segunda geração”²⁶⁸ (grifos meus).

Finalmente, poderíamos citar a violenta reação de Rudi Dornbush, do MIT, que saiu em defesa da atuação do FMI durante as crises da Ásia e da Rússia, fato esse que foi duramente criticado por Joseph Stiglitz. Segundo o ex-vice presidente do Banco Mundial, as prescrições de política econômica do Fundo Monetário teriam aprofundado as crises da Ásia e da Rússia²⁶⁹.

Segundo Dornbush, por sua vez, “a principal lição para o FMI é que da próxima vez eles deveriam aplicar exatamente a mesma receita e desfrutar de sucesso igualmente espetacular”²⁷⁰. José Luis Fiori alerta-nos para a inexistência de distinção relevante entre a idéia liberal de “Estado Mínimo” e as adjetivações posteriores: “Estado forte”, “ágil” ou mesmo “capaz”²⁷¹. Por certo, as proposições “neo-institucionalistas” e da “nova economia política” não parecem contrapor-se à visão ortodoxa de restrição à intervenção do Estado na economia como um pressuposto básico.

²⁶⁶ Stiglitz (1998c, p. 18).

²⁶⁷ Stiglitz (1998c, p. 17).

²⁶⁸ Inter-American Development Bank (1997).

²⁶⁹ Stiglitz (2000, Caderno 2, p. 7).

²⁷⁰ Dornbush (2000, Caderno 2, p. 4).

²⁷¹ Fiori (1997a, p. 146-147).

Contudo, após uma década e meia de ajustes e reformas neoliberais, cresce a percepção entre os autores e os organismos da mainstream de que, em parte devido às próprias reformas liberais, em parte devido a outros fatores, as instituições dos Estados não desenvolvidos da Ásia, África e América Latina estariam fortemente fragilizadas do ponto de vista institucional. Parece ser a isso o que se refere Grindle (1996), quando afirma: “(...) alguns observadores cuidadosos notaram que o minimalismo estatal pode ir longe demais”²⁷².

Enquanto a ênfase das reformas liberais sempre foi a desregulamentação dos mercados, a privatização e a abertura externa, no mundo pós-reformas liberais claramente se trataria de conformar uma nova institucionalidade adequada às exigências do capital financeiro globalizado .

A economia neo-institucional parte de premissas que pressupõe uma relação entre Estados e mercados muito mais estreita do que aquela que a ideologia neoliberal apregoava. Entende-se essa “exogenização” do Estado promovido pela teoria neoliberal como um elemento altamente funcional ao angariamento de forças sociais e políticas em prol das reformas privatizantes. A simplificação é, como sabemos, no mais das vezes, um requisito indispensável da ideologização de um interesse socioeconômico.

Contudo, no momento posterior ao triunfo das reformas liberais, a necessidade de consolidação de instituições adequadas ao capitalismo globalizado nos países do Primeiro Mundo e, principalmente, a necessidade de instituições nos países egressos do bloco soviético e do Terceiro Mundo impulsionam o desenvolvimento das teorias “neo-institucionalistas” e da “nova economia política”. Nesse contexto, a relação Estado-Mercado se “endogeniza” em parte e as estratégias e opções de reformas com diferentes opções e trade-offs políticos e sociais tomam o lugar das generalizações homogeneizadoras da primeira fase das reformas neoliberais. O neo-institucionalismo consiste, assim, na teorização do neoliberalismo triunfante. Tratar-se-ia de institucionalizar a “revolução privatista”. Desse ponto de vista, não importaria mais a agora “estéril” discussão “Estado” versus “Mercado”, mas qual mercado e qual Estado!

²⁷² Grindle (1996, p. 5).

Nessa linha de raciocínio, a emergência da chamada “nova economia”, alicerçada pela “tecnologia da informação”, explicita a importância do Estado na constituição dos mercados. Segundo Kuttner, “(...) não existe mercado desregulamentado, principalmente quando se trata de propriedade intelectual. Assim como para outras formas de propriedade, os direitos de propriedade intelectual existem somente porque são definidos pelos governos”²⁷³. “A Internet também traz à tona diversas preocupações relativas à privacidade. A regulamentação precisa dar conta do potencial comercial da Web, ao mesmo tempo que garante o direito que as pessoas têm de não ser importunadas. Aposenta-se, assim, a idéia de que a nova economia é naturalmente desregulamentada (...). Nunca a regulamentação (...) foi tão necessária como agora”²⁷⁴.

A apreensão da mainstream com a fragilização institucional após o triunfo neoliberal constitui, por assim dizer, o “substrato” da ascensão do neo-institucionalismo como teoria dominante, a qual pode ser percebida por diferentes ângulos.

John Gray, uma das referências de Margaret Thatcher na condução das reformas liberais na Inglaterra nos anos 70, mostra-se bastante cético com as decorrências do neoliberalismo.

“Em cada caso, a globalização econômica foi a catalisadora que deu partida à experiência neoliberal, mas as políticas de insegurança, abastecidas por uma economia mundial em expansão, dispersaram a conjunção inicial de interesses que haviam levado a experiência ao poder e enfraquecido ou destruído o instrumento político que a havia implementado (...); como resultado, o livre mercado utilizou o poder do Estado para atingir suas finalidades, mas enfraqueceu as instituições do Estado em aspectos vitais. Em cada caso, as políticas do livre mercado perderam sua legitimidade política, alterando, ao mesmo tempo, a

²⁷³ Kuttner (2001, p. 15).

²⁷⁴ Kuttner (2001).

sociedade e a economia de forma que a escolha democrática não poderá revertê-las”²⁷⁵.

Em relação à terapia de choque adotada pelo FMI na Rússia, Gray sustenta que, além de seus custos sociais e econômicos terem sido descomunais, os seus resultados são absolutamente infrutíferos²⁷⁶. De fato, “em menos de uma década a Rússia passou de um regime totalitário que funcionava para uma quase anarquia. A queda do Estado soviético não foi, como muitos observadores parecem ter imaginado, um triunfo da política ocidental de privatizações (...). “O anarco-capitalismo russo é um sistema econômico marcado por um Estado fraco, corrupto e, em algumas regiões e contextos, virtualmente inexistente, pelo poder da lei fraca ou ausente, que se ressentia da falta de uma lei de propriedade; e pela presença do crime organizado na vida econômica”²⁷⁷. Essas seriam, também, as características de todos os países egressos do socialismo.

George Soros, o mega investidor de origem húngara, em livro recente sobre a crise do capitalismo, atribui de forma contundente à desestruturação institucional promovida pelas reformas liberais dos anos 70 e 80 a ameaça que pairaria sobre o capitalismo global: “(...) Desta vez o perigo emana não do comunismo, mas do fundamentalismo de mercado. O comunismo aboliu os mecanismos de mercado e impôs o controle coletivo sobre todas as atividades econômicas. O fundamentalismo de mercado busca abolir o processo decisório e impor a supremacia dos valores de mercado sobre todos os outros valores políticos e sociais”²⁷⁸ (grifos meus).

Por fim, a secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright, em conferência no Conselho das Américas, em Washington, afirmou que atualmente as grandes ameaças à democracia seriam os “governos ineficientes e a corrupção”. Segundo Albright, “(...) os países podem começar a ser atraídos novamente para os caminhos sem saída das políticas protecionistas e do

²⁷⁵ Gray (1999, p. 37).

²⁷⁶ Gray (1999, p. 192, 195-196).

²⁷⁷ Gray (1999, p. 98).

²⁷⁸ Soros (1999).

autoritarismo. E, na verdade, isso já está começando a acontecer. (...) A corrupção obstrui a capacidade dos governos de prestar serviços básicos a seus cidadãos. Ela mina a confiança do povo na democracia e muitas vezes está ligada a atividades criminosas além fronteiras, incluindo tráfico de drogas, crime organizado e lavagem de dinheiro. (...) Não é necessário dizer que isso também prejudica a capacidade das empresas americanas e internacionais de atuar num ambiente transparente e previsível para o comércio e o investimento”²⁷⁹.

3.3. Condicionantes teóricos da emergência da new institutional economics e da new political economy

3.3.1. A "informação imperfeita" e os "mercados incompletos" como fios condutores das mutações da mainstream a partir dos anos 70

As mudanças importantes experimentadas nos anos 90 pela economia do setor público no âmbito da mainstream, ao mesmo tempo em que se referem às transformações estruturais do capitalismo, espelham, também, as mutações internas pelas quais atravessa a teoria econômica hegemônica.

Nos desdobramentos da teoria hegemônica, especialmente nos anos 90, uma série de pressupostos e hipóteses vai sendo parcialmente relaxada ou seu questionamento vai encontrando ressonância maior no seio da ortodoxia. O tipo ideal do mercado perfeito vai assumindo, assim, aspectos progressivamente incongruentes com o resultado de um equilíbrio ótimo sujeito aos critérios de Pareto. As teorias da mainstream economics no âmbito da economia do setor público percorrem inúmeros caminhos chegando, contudo, a diversos “becos sem saída” teóricos.

Essas incongruências são, em grande medida, o resultado do desenvolvimento e da explicitação de “inconsistências endógenas”, ou seja, definidas
anteri-

²⁷⁹ Albright (2000).

ormente de forma axiomática como inexistentes no âmbito da welfare economics.

O fio condutor central das mudanças é representado pela assunção da informação “imperfeita”, “incompleta” ou “assimétrica”, bem como pela existência de “mercados incompletos”²⁸⁰.

Como sabemos, o pré-requisito da informação perfeita é central para a conclusão de que a livre operação dos mercados levaria a uma situação de equilíbrio pareteano. Conforme Screpanti e Zamagni (1993), “(...) uma das condições para o correto funcionamento dos mercados é a informação perfeita quanto aos bens e serviços trocados”²⁸¹. Nas palavras de Robert Inman: “O processo de mercado competitivo como mecanismo de consecução da alocação de recursos ‘first-best’, Pareto-ótima, requer que cada consumidor esteja plenamente informado de todos os atributos da mercadoria a ser comprada. Se isso não for o caso, sobretudo se o vendedor souber mais do que o comprador sobre a mercadoria (seja ela produto ou insumo), as transações de mercado serão caracterizadas pela assimetria ou deficiência de informação”²⁸².

Até a década de 1960, a grande maioria dos modelos neoclássicos pressupunha agentes com informação perfeita sobre todas as características relevantes das variáveis que afetavam suas decisões econômicas²⁸³. Embora alguns autores tratassem da questão informacional na análise econômica, esta adquiria um caráter limitado e pouco explícito. Segundo Varian, “até 1960, não estava disponível praticamente nenhuma discussão dos aspectos econômicos da informação de forma explícita. Todavia, desde então, muita pesquisa importante foi feita nessa área”²⁸⁴. Mais do que isso, a importância que a nova forma do tratamento da questão da informação assumirá, principalmente nos anos 80 e 90, estará condicionada à consideração de uma série de “imperfeições”, tais como os

²⁸⁰ Segundo Stiglitz (1997a), é certo que essas não são as únicas “falhas de mercado” cujo desdobramento redundaria em alterações-chave nos resultados que se chega em termos de eficiência alocativa através do mercado neoclássico. Contudo, estas possuem um impacto maior e mais relevante quando tratamos da economia do setor público.

²⁸¹ Screpanti e Zamagni (1993, p. 361).

²⁸² Inman (1997, p. 659-660; c1987).

²⁸³ Nogueira e Siqueira (1998).

²⁸⁴ Varian (1992).

custos de aquisição de informação e informação imperfeita em certos mercados-chave de risco e nos mercados de capitais²⁸⁵. Segundo Stiglitz: “Durante os últimos 15 anos, foi desenvolvido um novo paradigma, às vezes conhecido como a abordagem da teoria da informação à ciência econômica (ou, de forma abreviada, o paradigma informacional). Esse paradigma lida explicitamente com tais questões. Já forneceu importantes elementos para uma nova compreensão da ‘development economics’ e da macroeconomia. Forneceu uma nova ‘welfare economics’, uma nova teoria da forma e um novo entendimento do papel e funcionamento dos mercados financeiros. Permitiu ainda uma nova compreensão de tais questões tradicionais como o desenho das estruturas de incentivos”²⁸⁶. “(...) Essa abordagem derivada da teoria informacional não só enriqueceu e mudou as respostas às questões econômicas tradicionais, como também levantou novas perguntas às três perguntas clássicas dos economistas – o que deve ser produzido, como deve ser produzido e para quem deve ser produzido –, e acrescentou-se uma quarta – como tais decisões devem ser tomadas e por quem”²⁸⁷. Stiglitz alude, dessa forma, ao processo decisório e ao “desenho” das estruturas de decisão cuja teorização é ampliada a partir da “problemática informacional”²⁸⁸.

Como nos referimos anteriormente, a supressão do suposto da informação perfeita, antes considerada como um parâmetro, determina a impossibilidade de se alcançar a situação de equilíbrio ótimo definida por Pareto. O abandono de um “bastião” tão caro à teoria neoclássica pode ser entendido em um contexto mais amplo da mudança da perspectiva geopolítica/ideológica da teoria hegemônica. De fato, quiçá a necessidade, do ponto de vista “ideológico-programático”, da sustentação a todo custo de uma teoria do equilíbrio pareteano, de first best, estivesse relacionada a um momento histórico no qual a supremacia absoluta do mercado enquanto “a” solução mais eficiente para “os” problemas econômicos

²⁸⁵ Cf. Stiglitz (1997b).

²⁸⁶ Stiglitz (1997b, p. 5).

²⁸⁷ Stiglitz (1997b, p. 5-6).

²⁸⁸ North (1990, cap. 8), por exemplo, dirá que as “instituições” existem para reduzir os “custos de transação” e “processar as informações”.

precisa ser demonstrada recorrentemente, dada a ameaça concreta das economias socialistas, bem como da relevância sociopolítica das teorias anticapitalistas.

Em um segundo momento, nos anos 80 e 90, com a vitória imperial -- geopolítica e ideológica – do capitalismo, grande parte dos problemas da teoria da mainstream pode ser considerada “endógena”, e a demonstração formal de uma eficiência de first best pode, então, não ser mais crucial.

Alguns dos supostos da teoria hegemônica são relaxados e, em seu lugar, desenvolvem-se teorias onde antes havia apenas axiomas. Não é possível supor a existência de conhecimento perfeito, a não ser com uma série muito restritiva de outras suposições apriorísticas: um verdadeiro castelo de cartas!

Dessa forma, uma vez relaxado esse suposto – antes encapsulado na restrição axiomática –, torna-se necessário considerar toda a extensão de suas implicações sobre a arquitetura neoclássica.

Em primeiro lugar, relembremos os dois teoremas da welfare economics sobre os quais se apóia a convicção neoclássica da eficiência de uma economia de mercado na alocação dos recursos. “Aquilo que geralmente é mencionado como o primeiro teorema fundamental da welfare economics mostra que em determinadas condições todo equilíbrio competitivo é Pareto-eficiente, ou seja, ninguém pode melhorar de vida sem que outrem piore de vida. Aquilo que geralmente é apresentado como o segundo fundamento da welfare economics fornece condições sob as quais qualquer alocação Pareto-eficiente de recursos pode ser obtida através dos mecanismos de mercado”²⁸⁹. De forma mais ampla e explícita, Stiglitz afirma ainda que “é o primeiro teorema que fornece o alicerce intelectual de nossa crença nas economias de mercado”²⁹⁰.

Contudo, “(...) como qualquer teorema, suas conclusões dependem da validade dos pressupostos. Um exame mais cuidadoso desses pressupostos sugere que o teorema é de limitada relevância para as economias industriais

²⁸⁹ Stiglitz (1997b, p. 7).

²⁹⁰ Stiglitz (1997b, p. 28).

modernas”²⁹¹, isto é, a condição de “otimalidade” de Pareto exige, dentre outras condições, a inexistência de externalidades, em especial, a inexistência de “informação imperfeita”²⁹². Apesar da sua importância na sustentação lógica do ótimo de Pareto, o suposto da informação perfeita encontra-se pressuposto, implícito, nos teoremas fundamentais da welfare economics. De fato. É o que Stiglitz denomina de “os pressupostos não ditos”: “pressupostos assumidos de passagem, como se nada mais fossem do que um lembrete dos usos convencionais, ou pressupostos embutidos em certas definições básicas”²⁹³. Na mesma linha de raciocínio: “Enquanto os defensores da economia de mercado elogiavam poeticamente sua beleza e potência, os teoremas subjacentes à retórica pouco diziam de concreto sobre a ‘informação’. Por exemplo, os teoremas não discutiam a qualidade do processamento de informações novas na economia – na verdade, não havia fluxos de informações novas nesses modelos –, nem tampouco a eficiência da alocação de recursos à aquisição de informações que fossem relevantes para a alocação de recursos. Não se reconhecia sequer o conflito entre a eficiência com que a economia transmite informação e conhecimentos e os incentivos presentes para adquirir informação e conhecimento (...)”²⁹⁴.

Assim, os “problemas informacionais” que a teoria neoclássica consegue lidar satisfatoriamente são bastante limitados. Apesar disso, os supostos implícitos a respeito da “informação perfeita” (as unspoken assumptions) são cruciais para a sustentação dos teoremas da welfare economics. “O fato de que uma proporção tão grande dos resultados normais deixa de ter validade quando os pressupostos extremos da informação perfeita são abandonados serve para realçar a importância geral – e, até recentemente, insuficientemente reconhecida – dos pressupostos informacionais na análise do equilíbrio competitivo. A preocupação quanto aos pressupostos implícitos é igualmente importante para a questão de

²⁹¹ Stiglitz (1997b, p. 28).

²⁹² De certa forma, todas as “falhas de mercado” poderiam ser consideradas como “falhas informacionais”, fato que evidencia a importância do suposto da “informação perfeita” para o “equilíbrio ótimo de Pareto”.

²⁹³ Stiglitz (1997b, p. 28).

²⁹⁴ Stiglitz (1997b, p. 8).

que estamos tratando agora – a avaliação de maneiras alternativas de organizar a economia. O primeiro teorema fundamental da ‘welfare economics’ baseia-se no pressuposto de que a informação perfeita existe, ou, mais exatamente, de que a informação é fixa – e em particular de que não é afetada por qualquer ação de qualquer indivíduo, qualquer preço ou qualquer variável afetada pela ação coletiva ou individual no mercado. (...) Sempre que tais condições não estão presentes, o mercado não é Pareto-eficiente (...)”²⁹⁵.

Segundo Stiglitz, “(...) quando os mercados estão imperfeitos e a informação imperfeita, as ações dos indivíduos têm externalidades e efeitos sobre outros que esses indivíduos não levam em conta (as externalidades geralmente são parecidas com externalidades ‘atmosféricas’, na medida em que seu nível depende das ações de todos os indivíduos em conjunto)”²⁹⁶.

Ao mesmo tempo Stiglitz questiona fortemente a possibilidade da assunção teórica do suposto da existência de “mercados completos”: “Trata-se de uma incoerência fundamental entre a idéia do conjunto completo de mercados e a noção da inovação”²⁹⁷.

Da caracterização da informação como incompleta e da incongruência lógica do suposto de mercados completos, decorre uma série de considerações (ou “problemas”, do ponto de vista da teoria neoclássica), devido às quais economias de mercado não podem ser Pareto-eficientes. Stiglitz enumera: “mercados de risco incompletos”, “seleção adversa”, “problemas de perigo moral”, “custos transacionais” etc.²⁹⁸

As falhas de mercado, por outro lado, cumprem, como sabemos, o papel de justificar a intervenção do Estado na economia na teoria neoclássica. Desse ponto de vista, as diferenças entre as “antigas” falhas de mercado e as “novas” falhas de mercado implicam uma mudança não apenas de grau mas e, sobretudo, de conteúdo da intervenção estatal. Segundo Stiglitz: “Há duas importantes

²⁹⁵ Stiglitz (1997b, p. 29).

²⁹⁶ Stiglitz (1997b, p. 29).

²⁹⁷ Stiglitz (1997b, p. 38).

²⁹⁸ Stiglitz (1997b, p. 30-31, p. 33-39).

diferenças entre as novas falhas de mercado, baseadas em informação imperfeita e cara e em mercados incompletos, e as falhas mais antigas de mercado associadas, por exemplo, com bens públicos e externalidades de poluição: as falhas antigas de mercado eram, em sua maioria, fáceis de identificar e de abrangência limitada, exigindo intervenções governamentais bem-definidas²⁹⁹. ”Já que praticamente todos os mercados são incompletos e a informação é sempre imperfeita – há problemas de “perigo moral” e “seleção adversa” em todas as situações de mercado –, as falhas de mercado permeiam toda a economia³⁰⁰ (grifos meus).

Segundo Stiglitz, os teoremas de Greenwald – Stiglitz, “(...) removem o pressuposto amplamente difundido de que os mercados são necessariamente o meio mais eficiente de alocar recursos”³⁰¹ (grifos meus). Enquanto a welfare economics assevera que “(...) nenhum governo, não importa quão benevolente ou racional, poderia se sair melhor do que o mercado e de pouco adianta termos uma teoria do governo, que só poderia piorar as coisas”³⁰², os teoremas de Greenwald – Stiglitz identificariam “(...) um papel em potencial para o governo”³⁰³. Na presença de informação imperfeita e “mercados incompletos”, haveria uma série de intervenções governamentais que seriam “indubitavelmente” Pareto-eficientes³⁰⁴.

A resposta à questão de quando e como o governo deveria intervir, “(...) já que os governos são instituições políticas (...), irá depender em parte da forma que essas instituições assumem, ou poderiam assumir”³⁰⁵. A razão de o governo ser capaz de exercer ações Pareto-eficientes na presença das “falhas de mercado” se deve, segundo Stiglitz, às suas especificidades enquanto instituição, basicamente

²⁹⁹ Stiglitz (1997b, p. 42). Lembremos aqui da percepção oposta que a public choice theory sustenta a respeito da extensão e do caráter “pouco definido” das “falhas de mercado”, o que levaria a uma maximização das possibilidades de intervenção estatal na economia.

³⁰⁰ Stiglitz (1997b, p. 43).

³⁰¹ Stiglitz (1997b, p. 32); segundo o autor, “(...) there is, to repeat, no general theorem on which one can base that conclusion” (grifos meus).

³⁰² Stiglitz (1997b, p. 31).

³⁰³ Stiglitz (1997b, p. 31).

³⁰⁴ Stiglitz (1997b, p. 29).

³⁰⁵ Stiglitz (1997b, p. 32-33).

ao seu "poder de compulsão"³⁰⁶: "(...) O governo realmente tem poderes que o setor privado não tem, poderes que, em determinados casos (e desde que fossem bem utilizados), poderiam resultar numa melhoria pareteana"³⁰⁷ (grifos meus).

3.3.2. Da "informação imperfeita" e "mercados incompletos" às ações coletivas não cooperativas

Vejamos agora como, ao incorporar teoricamente a existência de mercados incompletos e de informação imperfeita, a teoria da mainstream é levada a se defrontar com o problema das ações coletivas não cooperativas, as quais impedem uma solução global eficiente do ponto de vista da alocação dos recursos econômicos.

Essa "releitura" – da perspectiva da new institutional economics e da new political economy – das falhas de mercado como um problema informacional pode ser vista de modo simples a partir da questão da oferta de bens públicos.

De acordo com Nogueira e Siqueira, "(...) o mercado fracassa em ofertar o nível socialmente ótimo de bens públicos porque não há incentivos suficientes para que os indivíduos ajam cooperativamente, desde que cada indivíduo pode perfeitamente optar por não revelar suas preferências verdadeiras e, assim, agir contra o resultado socialmente eficiente. Na base da ação "anti-social" está o fato de que os agentes econômicos são limitados em termos das informações que têm disponíveis para a tomada de decisão. Se há uma desconfiança em que os outros não irão se basear na escolha socialmente mais desejada mas, ao invés disso, vão perseguir uma agenda particular e, assim agindo, colhem benefícios extras, a decisão 'egoísta' tenderá a prevalecer e um resultado socialmente ineficiente é a consequência"³⁰⁸.

Esse resultado pode também ser visto mediante o recurso à teoria dos jogos "(...) como aquele derivado de um jogo do tipo dilema dos prisioneiros, onde a

³⁰⁶ Stiglitz (1997b, p. 31). Essa posição é discutida em detalhe no artigo "On the economic role of the state". In: The economic role of the state. A. Heetjje (ed.) (1989, p. 9-85).

³⁰⁷ Stiglitz (1997b, p. 32).

estratégia do free-riding, ou estratégia de não-cooperação, é aquela dominante para os agentes. Pode-se mostrar que o resultado cooperativo é o socialmente preferido, mas que a desconfiança acima mencionada, com respeito às ações dos outros indivíduos, impede a obtenção da solução cooperativa e o mercado gera uma solução socialmente ineficiente”³⁰⁹.

Segundo John Elster, uma das mais importantes referências da chamada teoria da rational choice na ciência política, “a tarefa da teoria dos jogos consiste em determinar as decisões que serão tomadas pelos jogadores racionais (...) (em circunstâncias onde as decisões/jogadas são sucessivas e interativas)”³¹⁰. “Posto que as jogadas são independentes, os jogadores não podem celebrar um contrato através do qual se comprometam a obter um resultado específico. Eles devem chegar a um acordo implícito, por convergência tácita e não por coordenação explícita”³¹¹. Ainda segundo Elster, o exame da teoria dos jogos estratégicos permite destacar três pontos principais: “O primeiro, que a conduta racional individual pode ser desastrosa no âmbito coletivo. O segundo, que a habilidade de um jogador se dá quando ele respeita a jogada do outro, a partir da informação que tenha sobre a situação e, principalmente, da sua informação sobre as preferências do outro. Além, é claro, da informação que o outro possui. Em terceiro lugar, ainda contanto com toda a informação, a criação de uma jogada racional pode ser impossível: alguns jogos são intrinsecamente indeterminados”³¹² (grifos meus).

3.3.3. Os mecanismos formais de votação como uma tentativa de "resolver" o problema da revelação das preferências

Do ponto de vista da “nova economia política” e da “economia neo-institucional”, a mainstream sempre se defrontou com a dificuldade de conceber soluções cooperativas e eficientes partindo da pressuposição de uma sociedade

³⁰⁸ Nogueira e Siqueira (1998, p. 17).

³⁰⁹ Nogueira e Siqueira (1998, p. 17).

³¹⁰ Elster (1997a, p. 50).

³¹¹ Elster (1997a, p. 50).

³¹² Elster (1997a, p. 54).

composta de indivíduos maximizadores de utilidade³¹³. Com a assunção do suposto de informação imperfeita, essa dificuldade é potencializada.

Concebe-se, assim, uma série de mecanismos formais abstratos com o intuito de gerar “soluções” cooperativas e de máxima eficiência alocativa (de first best). Esses mecanismos formais, entretanto, levaram a mainstream a percorrer inúmeros labirintos teóricos chegando, invariavelmente, a algum tipo de “beco sem saída”.

Esses mecanismos constituem, na verdade, processos de revelação de preferências e de geração de ação cooperativa de forma mais ou menos descentralizada ou mais ou menos induzida. Eles correspondem, assim, em seu alto grau de formalismo – em grande parte estéril –, a determinadas relações Estado-Mercado, bem como a diferentes formas de conceber o funcionamento de ambos sob a primazia do segundo.

Tais mecanismos podem ser agrupados de acordo com a maior ou a menor importância do Estado para a alocação eficiente dos recursos e, sobretudo, de acordo com a forma que assume a sua intervenção³¹⁴. De fato, os vários desenvolvimentos da teoria dos jogos não conseguiram evitar a conclusão de que é necessário algum grau de enforcement governamental para promover a ação cooperativa.

Segundo Inman: “Levar em conta o fato de que as falhas de mercado e situações do dilema do prisioneiro são corriqueiras e repetitivas aparentemente não diminui por si só o papel em potencial do governo no sentido de garantir alocações cooperativas”³¹⁵.

As tentativas de “gerar soluções cooperativas” através do relaxamento de algumas das hipóteses de jogos do tipo “dilema dos prisioneiros” possuem alcance

³¹³ Ou de “uma sociedade prisioneira do egoísmo”, na feliz expressão de Nogueira e Siqueira (1998, p. 16).

³¹⁴ Segundo Inman (1997, p. 674), “only through the careful deliniation of the performance properties of specific governmental structures can we hope to make an informed choice on the important matter of markets vs. governments”.

³¹⁵ Inman (1997, p. 666).

restrito e supõem restrições extremadas. Dentre estas, destacam-se os trabalhos de Axerold (1981), Radner (1980) e Smale (1986)³¹⁶.

Inman sintetiza a limitação dessas derivações formais: “Embora as análises de Axerold, Radner e Smale sugiram caminhos que atravessam o Dilema do Prisioneiro para chegar até a cooperação voluntária e os contratos implícitos de mercado, não há panacéia à vista. Nesses ‘jogos’ de falhas de mercado, onde os participantes não se conhecem bem, há pouca interação e muitos jogadores, é provável que a não-cooperação, ao invés da cooperação, seja o comportamento de equilíbrio. Em tais casos apenas a cooperação forçada através de uma instituição como o governo pode evitar o resultado da não-cooperação”³¹⁷. E Inman conclui: “O governo é uma instituição que tem o potencial de impor o resultado preferido da cooperação. Se tem a capacidade de fazer isso de fato, e se o custo é razoável, são nossas próximas perguntas”³¹⁸. Ainda segundo Inman: “Como alocador de recursos, o governo tem a tarefa de encontrar e impor uma alocação cooperativa que leve a melhorias pareteanas. A dificuldade é que cada membro da sociedade tem um incentivo de ocultar os verdadeiros benefícios e custos que lhe advêm da cooperação, com a esperança de explorar as pessoas que revelarem seus reais ganhos ou perdas. Se todos formos desonestos, o resultado geralmente será ineficiente. Portanto, procuramos um modo de operar o governo que minimize tais comportamentos não cooperativos e que o faça gastando o mínimo possível os escassos recursos da sociedade”³¹⁹.

Conforme postula Inman, o primeiro a considerar analiticamente a noção de que as ações coletivas (cooperativas) deveriam ser providas voluntariamente foi Mancur Olson em seu trabalho A lógica da ação coletiva de 1965. “Olson interessava-se especialmente pelo relacionamento entre o tamanho do grupo e a provisão do bem coletivo. Formam-se grupos voluntários porque os indivíduos realizam interesses congruentes em determinada atividade, mas os indivíduos

³¹⁶ Axerold (1981); Radner (1980); Smale (1986).

³¹⁷ Inman (1997, p. 671).

³¹⁸ Inman (1997, p. 672).

³¹⁹ Inman (1997, p. 673).

sempre têm a liberdade de deixar o grupo a qualquer momento. Como tais grupos poderão comportar-se na provisão de bens coletivos? Olson considerou o caso arquetípico de um bem público puro cujos benefícios não podem ser negados a nenhum indivíduo. Raciocinando por hipótese, postulou que os indivíduos têm mais propensão a agir de modo cooperativo quando o grupo de beneficiários em potencial é pequeno do que quando é grande³²⁰. Na visão de Olson, “(...) pelo menos parte do bem público é provido voluntariamente por membros do grupo, mesmo quando os agentes conseguem ‘pegar carona’ na provisão dos vizinhos”³²¹. Contudo, segundo Inman, o nível de oferta de bens coletivos mediante uma “provisão voluntária” não seria ótimo, no sentido de Pareto. A conclusão, portanto, da análise de Olson é que “confederações voluntárias de beneficiários geralmente não provêm o nível eficiente de atividades coletivas”³²².

Dentre os processos formais de decisão, destacam-se aqueles derivados dos trabalhos de Wicksell³²³. Estes procuraram estabelecer as bases para um funcionamento “eficiente” do governo, induzindo de forma “não coercitiva” ou “voluntária” o comportamento cooperativo dos agentes econômicos. Essa cooperação seria explicitada através da revelação exata das suas preferências.

O esquema de Wicksell supõe processos de decisão governamental baseados em decisões unânimes, as quais garantiriam a participação cooperativa por parte de todos os indivíduos ou grupos da sociedade com relação a certos objetivos³²⁴.

Segundo Wicksell, “(...) deveria ser possível garantir que qualquer decisão governamental que produzisse melhorias pareteanas tivesse a aprovação unânime de todos os cidadãos”³²⁵. O mecanismo para a obtenção desse resultado seria “a imposição de impostos sobre aqueles que se beneficiassem da oferta de um dado serviço público. Os indivíduos assim taxados aceitariam pagar impostos na medida

³²⁰ Inman (1997, p. 674).

³²¹ Inman (1997, p. 676).

³²² Inman (1997, p. 676).

³²³ Wicksell (1967).

³²⁴ Nogueira e Siqueira (1998, p. 20).

em que chegassem à conclusão de que a utilidade derivada do consumo do serviço em questão fosse maior que o custo a ser incorrido (os impostos a serem pagos)³²⁶. Erik Lindhal³²⁷, em 1919, desenvolveu posteriormente as idéias de Wicksell, transformando-as no que passou a ser conhecido como “a teoria de governo baseada em trocas voluntárias”³²⁸. Lindhal concebeu as decisões coletivas como resultado de um processo interativo, em que o governo proporia certo nível de imposto a ser pago pelos indivíduos e estes responderiam com suas preferências em termos de gastos públicos.

Com base nas preferências reveladas pelos indivíduos, o governo proporia um novo nível de impostos, e assim por diante. Os processos sociais-formais de decisão do tipo Wicksell-Lindhal, conhecidos como “trocas voluntárias”, constituem, na verdade, outra maneira de se tentar formalizar ações coletivas eficientes. Tais processos seriam baseados em decisões unânimes, as quais garantiriam a participação cooperativa por parte de todos os indivíduos ou grupos de sociedade. Essa participação cooperativa seria incentivada pela partilha de interesses entre os indivíduos em relação a certos objetivos³²⁹.

Coube, finalmente, a Johansen³³⁰, em 1963, formalizar o processo de Lindhal em um modelo simples de equilíbrio geral, no qual o ponto em que é alcançada a unanimidade formulada por Wicksell é conhecido como o “equilíbrio de Lindhal”³³¹.

Malinvaud³³² foi quem primeiro evidenciou a inadequação do processo de “Wicksell-Lindhal” como mecanismo para alcançar um resultado cooperativo de ótimo-pareteano. Segundo o autor, o processo sofreria “(...) de exatamente as mesmas dificuldades que minavam o sistema de mercado como alocador de bens

³²⁵ Inman (1997, p. 676).

³²⁶ Nogueira e Siqueira (1998, p. 20).

³²⁷ Lindahl (1967).

³²⁸ Inman (1997, p. 673).

³²⁹ Nogueira e Siqueira (1998, p. 20).

³³⁰ Inman (1997, p. 677).

³³¹ Inman (1997, p. 679).

³³² Inman (1997, p. 680).

públicos”³³³. Conforme Robert Inman: “Em vez de assegurar o comportamento cooperativo a partir da garantia de alocação cooperativa, o processo Wicksell-Lindhal simplesmente deslocou o comportamento não cooperativo do mercado para dentro do seio do próprio governo”³³⁴.

As tentativas de formalizar ações coletivas eficientes redundam na constatação de que as decisões alocativas são, na verdade, decisões políticas e que o problema da ação cooperativa, ao requerer uma instituição promotora da coordenação, vale dizer um governo, se desloca para a questão da análise da capacidade do Estado de promover eficiência econômica em um contexto de decisões descentralizadas³³⁵. Ou, então, de uma outra forma, uma vez que os mecanismos de escolha coletiva voluntária – mesmo em termos estritamente formais – são inexecutáveis, não plausíveis, ou irrelevantes, a mainstream é levada a teorizar “mecanismos” de escolha coletiva governamentais coercitivos.

Tais mecanismos coercitivos poderiam ser “democráticos” ou “ditatoriais”. Um mecanismo democrático respeitaria as preferências de cada indivíduo, as quais seriam levadas em conta na alocação final de recursos resultantes do mecanismo. Embora a democracia não garanta que cada agente obterá o seu resultado desejado, ela deveria garantir que as suas preferências serão “ouvidas” no resultado da escolha coletiva. Ao contrário, um mecanismo de escolha coletiva ditatorial levaria em conta apenas as preferências de um único indivíduo, o ditador³³⁶.

A tarefa a que se propõe a mainstream é a de encontrar ou “construir”, analiticamente, um processo de escolha coletiva que possa ser comparado ao mercado enquanto mecanismo eficiente de alocação de recursos.

Trata-se aqui, de forma análoga à teoria neoclássica do consumidor, de estabelecer um elo entre a preferência ou escolha individual e a preferência ou escolha política ou coletiva. Essa relação, contudo, está longe de ser trivial. A

³³³ Inman (1997, p. 680).

³³⁴ Inman (1997, p. 680).

³³⁵ Nogueira e Siqueira (1998, p. 21).

³³⁶ Inman (1997, p. 681).

escolha coletiva poderia, por exemplo, ser identificada por uma “preferência comum”, ou seja, pela agregação das preferências e escolhas individuais. Se os grupos possuíssem preferências transitivas, então eles poderiam ser tratados, por sua vez, como indivíduos isolados³³⁷.

Entretanto, “se a exigência de um comportamento racional é relativamente simples no caso do comportamento individual, no caso do comportamento de grupo é muito mais complexa. A complexidade surge da ligação identificável e logicamente especificável entre a preferência e escolha de cada indivíduo isoladamente e a preferência e escolha do grupo considerada como um somatório”³³⁸. A questão ainda mais específica colocada é a seguinte: “Existe um processo democrático de escolha coletiva capaz de alocar os recursos da sociedade de modo eficiente, até mesmo quando os mercados não conseguem fazê-lo?”³³⁹

Kenneth J. Arrow formula essa questão em um artigo originalmente publicado em 1951³⁴⁰. Em seu trabalho, Arrow estipula certas condições apriorísticas a respeito do comportamento racional dos agentes, assim como alguns critérios que deveriam constar de qualquer processo democrático que produza escolhas coletivas baseadas em preferências individuais, e a seguir questiona se é possível satisfazê-los simultaneamente³⁴¹.

Os cinco axiomas estabelecidos por Arrow são:³⁴²

- a) racionalidade: “o mecanismo de escolha social deve ser capaz de ordenar completamente todas as alternativas envolvidas no processo de decisão, e todas as ordenações devem obedecer ao axioma da transitividade”³⁴³;

³³⁷ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 24; c1978).

³³⁸ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 24; c1978).

³³⁹ Inman (1997, p. 681).

³⁴⁰ Arrow (1963; c1951).

³⁴¹ “É importante observar que a análise desenvolvida por Arrow é puramente formal, ou seja, acerca da lógica da escolha social. Nas palavras de Arrow (1963, p. 2): “we ask if it is formally possible to construct a procedure for passing from a set of known individual tastes to a pattern of social decision-making, the procedure in question being required to satisfy certain rational conditions.”

³⁴² Para uma síntese do teorema de Arrow, ver Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 31-35; c1978).

³⁴³ Nogueira e Siqueira (1998, p. 22).

- b) domínio irrestrito ou ausência de restrições às preferências individuais: “o processo de decisão coletiva deve permitir uma decisão que inclua todas as combinações possíveis de preferências dos cidadãos participantes do grupo”³⁴⁴;
- c) independência de alternativas irrelevantes: “a escolha entre duas alternativas quaisquer depende apenas das ordenações individuais dessas duas alternativas”³⁴⁵, ou então: “uma escolha coletiva de uma determinada alternativa particular, que tenha origem num conjunto de alternativas, não deve depender de alternativas sobre as quais não pode ser feita uma escolha”³⁴⁶;
- d) inexistência de ditadura, ou seja: “as preferências de um indivíduo qualquer nunca serão decisivas, ou seja, não há nenhum indivíduo que faça com que sua ordenação de preferências sempre prevaleça dentro do mecanismo de escolha social, mesmo que o restante dos indivíduos prefira o contrário”³⁴⁷;
- e) princípio de Pareto: “se todos os indivíduos na sociedade preferem uma dada alternativa X a uma outra Y, o mecanismo de escolha social deve resultar em uma preferência de X em relação a Y”³⁴⁸.

“O teorema da impossibilidade” de Arrow demonstra que não há nenhum mecanismo descentralizado de escolha social que satisfaça às cinco condições acima, simultaneamente³⁴⁹. (grifos meus)

Segundo Frohlich e Oppenheimer, esse resultado não deve ser considerado uma surpresa, uma vez que estritamente decorrente da imposição das premissas. “(...) A maior parte da argumentação vem da justaposição da transitividade com a exigência da independência das alternativas irrelevantes. (...) Obviamente, a transitividade e a independência são potencialmente determinantes, dadas as situações construídas cuidadosamente. É precisamente a tensão entre essas duas

³⁴⁴ Nogueira e Siqueira (1998, p. 22).

³⁴⁵ Nogueira e Siqueira (1998, p. 23).

³⁴⁶ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 29; c1978).

³⁴⁷ Nogueira e Siqueira (1998, p. 23).

³⁴⁸ Nogueira e Siqueira (1998, p. 23). Segundo Inman (1997, p. 682), “(...) in particular, to solve the problems posed by market failures – then we must impose the axiom of Pareto optimality”.

³⁴⁹ Nogueira e Siqueira (1998, p. 23).

características normativas desejáveis das normas de decisão que Arrow utiliza para favorecer sua demonstração³⁵⁰.

Contudo, ainda segundo Frohlich e Oppenheimer, cada uma dessas condições, consideradas individualmente, pareceria “corporificar uma propriedade que seria desejável numa constituição democrática, ou num procedimento de escolha coletiva. Ao desenvolver um procedimento de atingir escolhas coletivas através de preferências individuais, pode parecer razoável exigir que o procedimento se conforme a esses cinco critérios e que permita escolhas transitivas³⁵¹. Apesar disso, como vimos antes, conforme Arrow, “(...) é impossível conseguir um procedimento de decisão que se adapte a esses cinco critérios e que permita escolhas coletivas transitivas. As cinco condições especificadas anteriormente são logicamente inconsistentes com escolhas de grupo intransitivas. Elas não podem ser satisfeitas todas ao mesmo tempo. Dito de outro modo, qualquer procedimento de escolha coletiva que se ajuste aos três primeiros critérios e garanta escolhas transitivas conduz a decisões que são ou impostas ou ditatoriais”³⁵². (grifos meus) Nas palavras de Arrow: “the only way of passing from individual tastes to social preferences which will be satisfactory and which will be defined for a wide range of sets of individual orderings are either imposed or dictatorial”³⁵³.

Essa conclusão, contudo, conflita fortemente com os princípios da filosofia liberal, segundo a qual livre mercado e democracia política são requisitos recíprocos. A busca da eficiência através do livre mercado, guiada pelo ótimo de Pareto, pode, ao contrário, como demonstra Arrow, levar a uma situação oposta^{354/355}.

³⁵⁰ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 35; c1978).

³⁵¹ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 31; c1978).

³⁵² Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 31; c1978).

³⁵³ Nogueira e Siqueira (1998, p. 23).

³⁵⁴ Nogueira e Siqueira (1998, p. 30).

³⁵⁵ Nogueira e Siqueira (1998, p. 14). Ademais, são inúmeros os exemplos de como “um sistema econômico pode ser ao mesmo tempo eficiente no sentido de Pareto e altamente injusto. Coles e Hammond (1986), por exemplo, mostram como um mercado perfeitamente competitivo e Pareto-eficiente pode gerar uma alocação que deixa alguns indivíduos com uma dotação de recursos insuficiente para lhes garantir a sobrevivência, ou, então, o artigo de Bergstrom (1971), que mostra como um sistema econômico baseado no trabalho escravo pode ser eficiente no sentido de Pareto (grifos meus).

Além disso, Frohlich e Oppenheimer destacam o papel representado pelo chamado “controle das agendas” na avaliação de um sistema democrático. A forma do seu estabelecimento, bem como o controle (social) das agendas “(...) contradizem a homilia diária de que as decisões democráticas representam o desejo do povo. As questões relevantes colocadas pela democracia podem não ser quem vota, mas quem decide como se realizará a eleição”³⁵⁶.

O teorema de Arrow representa, assim, um desafio à teoria da mainstream no âmbito do setor público. Como “espada de Dâmocles”, o teorema de Arrow teria ocupado boa parte dos esforços dos “social choice theorists” nos últimos 20 anos³⁵⁷, os quais procuraram encontrar incongruências lógicas no teorema ou, então, contornar as suas conclusões através do relaxamento de uma ou mais de suas pressuposições ou axiomas. Os resultados dessas estratégias, contudo, teriam sido “desencorajadoras”³⁵⁸. Inman, por exemplo, examina a possibilidade de obter processos de escolha coletiva através do relaxamento de algum dos cinco axiomas originais³⁵⁹, reiterando a impossibilidade de contornar as conclusões do teorema de Arrow.

Frohlich e Oppenheimer, por sua vez, examinam os resultados obtidos a partir do teorema de Arrow quando se desconsideram as condições de “preferências irrestritas” e da “independência das alternativas irrelevantes”, reafirmando a conclusão da “impossibilidade de construir procedimentos democráticos razoáveis para obter escolhas de grupo a partir de preferências individuais”³⁶⁰ (grifos meus).

Se esses resultados foram perturbadores para a ordem teórica neoclássica, a consideração da possibilidade da informação imperfeita nos processos de escolha coletiva introduziu problemas e inconsistências ainda mais graves.

³⁵⁶ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 36; c1978).

³⁵⁷ Inman (1997, p. 685).

³⁵⁸ Inman (1997, p. 685).

³⁵⁹ Inman (1997, p. 686-690).

³⁶⁰ Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 36-39; c1978).

De fato, o teorema de Arrow, assim como a literatura dos anos 60 não levaram em consideração a possibilidade de comportamento não-cooperativo por parte dos indivíduos participantes do processo de escolha coletiva. Dessa forma, não era contemplada a alternativa dos indivíduos, que, ao não revelarem suas verdadeiras “ordenações de preferências”, manipulam o processo decisório³⁶¹. Somente no começo dos anos 70, com os trabalhos de Gibbard (1973)³⁶² e Satterhwaite (1975)³⁶³, o “problema do comportamento estratégico e da manipulação do processo decisório é considerado endêmico aos processos de votação”³⁶⁴.

A respeito, Inman ressalta: “O teorema Gibbard-Satterthwaite provou que todo esquema de votação viola pelo menos uma das três condições: (1) o

³⁶¹ Nogueira e Siqueira (1998, p. 24). Recordemos aqui que “o problema da informação (...) não pode ser resolvido simplesmente apelando-se para mudanças tecnológicas, através do desenvolvimento e difusão de tecnologias modernas de informação. Mesmo um mundo com informação tecnológica altamente sofisticada estará sempre sujeito ao problema da ‘informação escondida’ ou ‘não revelada’ (hidden information). Além disso, como Freud nos ensinou, os próprios indivíduos não se conhecem perfeitamente”. (grifos meus) Cf. Nogueira e Siqueira (1998, p. 30). Cf., também, Inman (1997, p. 690-691).

³⁶² Gibbard (1973).

³⁶³ Satterhwaite (1975).

³⁶⁴ Nogueira e Siqueira (1998, p. 24).

esquema é não ditatorial; (2) a verdade (ausência de manipulação) é uma estratégia dominante (sempre melhor) para os eleitores; ou (3) o esquema considera três ou mais políticas alternativas. Simplificando, os processos democráticos com três ou mais opções estão sempre vulneráveis à manipulação^{365/366} (grifos meus).

“Tomados conjuntamente, os teoremas de Arrow e Gibbard-Satterhwaite implicam que não existe um processo de escolha social que seja, simultaneamente, democrático, eficiente (em termos alocativos e em termos de tomada de decisão) e imune a manipulações”³⁶⁷ (grifos meus).

Após examinarmos as possibilidades de fuga do teorema de Arrow – Gibbard – Satterhwaite, chegaremos à conclusão de que alguns supostos somente podem ser mantidos à custa de outros. Pode-se sacrificar ou o processo de decisão eficiente (incluindo a revelação verdadeira das preferências) ou a eficiência alocativa ou, então, a democracia³⁶⁸.

A importância dos teoremas de Arrow – Gibbard – Satterhwaite consiste em ajudar a clarificar os supostos e implicações subjacentes a cada alternativa que se possa escolher. O road map a seguir ordena essas rotas alternativas em termos dos seus supostos e implicações.

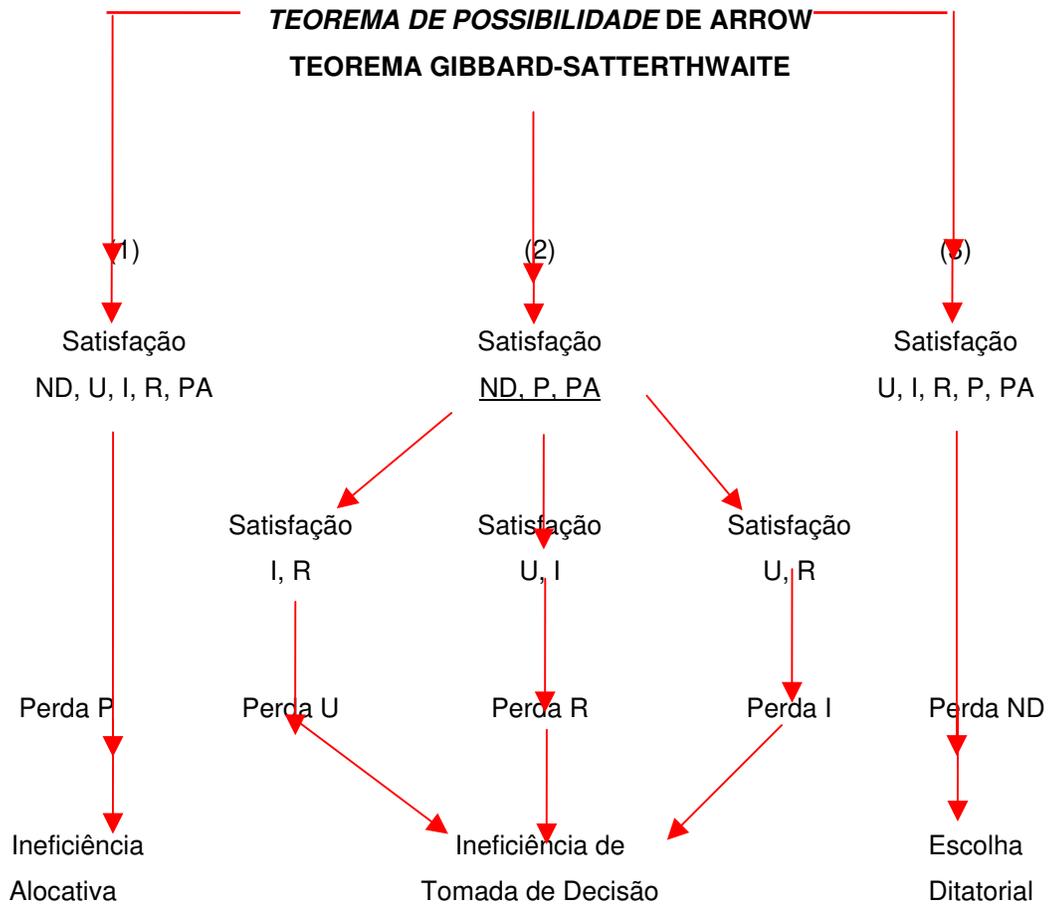
³⁶⁵ Inman (1997, p. 691).

³⁶⁶ “Existem processos coletivos de escolha que são imunes à manipulação estratégica das preferências (chamados de “processos à prova de estratégia”), mas tais processos têm de satisfazer mais um axioma da tomada de decisões — o axioma da associação positiva.” Cf. Inman (1997, p. 691). Todavia, note que “já que ele e analistas posteriores também pressupunham a verdade na votação, entretanto, a associação positiva era desnecessária para estabelecer conflitos entre os demais axiomas”. Cf. Inman (1997, p. 691 – N51).

³⁶⁷ Nogueira e Siqueira (1998, p. 24).

³⁶⁸ Inman (1997, p. 691).

O FUNCIONAMENTO DOS PROCESSOS ALTERNATIVOS DE ESCOLHA COLETIVA



P = "Otimalidade" de Pareto

ND = Não ditadura

U = Domínio irrestrito

R = Racionalidade (integralidade, P – e I – transitividade)

I = Independência de alternativas irrelevantes

PA = Associação positiva

“Se escolhermos os caminhos democráticos que protegem o axioma ND (rotas 1 e 2), devemos perceber que nosso mecanismo de escolha coletiva será ou alocativamente ineficiente se desistirmos do axioma ND (rota 1) ou indeciso, informacionalmente caro e manipulável se desistirmos dos axiomas PA, R, U ou I (rota 2). Se escolhermos o terceiro caminho, que é o da eficiência alocativa e decisória (mantendo P, PA, U, I e R), então nosso mecanismo de escolha coletiva será necessariamente ditatorial. Infelizmente, não há nenhum processo de escolha coletiva que seja democrático, eficiente em termos decisórios e sempre capaz de encontrar alocações Pareto-ótimas”³⁶⁹ (grifos meus).

Uma vez que os mercados falham como mecanismos de alocação eficiente de recursos, Inman propõe explorar analiticamente a possibilidade de os governos serem bem-sucedidos nesse quesito.

O processo de escolha coletiva como um “ditador” ou “planejador” benevolente – isto é, aquele que procura maximizar o bem-estar dos cidadãos – corresponderia, segundo Inman, ao formulado por Lange-Lerner³⁷⁰ como o socialist planner³⁷¹. Esse mecanismo de decisão coletiva, mesmo podendo definir com precisão uma “função de bem-estar social”, ou seja, “um conjunto de objetivos bem delimitados”³⁷², padece dos mesmos “males” de um processo de decisão democrático. “O manto do ditador não traz consigo o poder de ler a mente humana”³⁷³, não conseguindo, assim, inferir a preferência dos consumidores.

³⁶⁹ Inman (1997, p. 692).

³⁷⁰ Cf. Heal (1973).

³⁷¹ Abba Lerner e Oskar Lange argumentaram, dentre outros autores, a favor da possibilidade de se estruturar uma economia socialista eficiente, o que havia sido declarado como impossível por Von Mises. A virtual equivalência do planejamento centralizado e do mercado capitalista como alocadores de recursos foi defendida por Lange em 1936/37 em seu artigo “On the economic theory of socialism”, em “The review of economic studies”, e em dois trabalhos de Lerner: “Economic theory and socialist economics” (Review of Economic Studies, 1934), e “Statics and dynamics in socialist economics” (Economic Journal, 1937). Cf., também, Napoleoni (1990, Cap. 9).

³⁷² Inman (1997, p. 694).

³⁷³ Inman (1997, p. 694).

Esse resultado levou a inúmeras tentativas das teorias hegemônicas de conceber mecanismos de planejamento capazes de “coletar” as informações cruciais dos consumidores como gostos, posses (endowments) e comportamentos. Tais mecanismos, também conhecidos como de “revelação de demanda” ou de “revelação de preferências”, foram propostos inicialmente por Vickrey (1961)³⁷⁴ e desenvolvidos independentemente por Groves (1973)³⁷⁵ e Clark (1971)³⁷⁶. O “processo de revelação de demanda” “(...) é um mecanismo de planejamento que desincentiva plenamente a desonestidade: dizer a verdade é uma estratégia predominante”³⁷⁷.

Outro processo de planejamento foi concebido por Malinvaud (1971)³⁷⁸ e Dréze e de la Vallé Poussin (1971)³⁷⁹.

O mecanismo conhecido como MDP consiste em um processo de planejamento dirigido pelo ditador benevolente (identificado com o governo central) com o objetivo de determinar, de forma eficiente, o nível de bens públicos a ser ofertado.

Inman enfatiza: “O processo MDP incentiva a revelação verdadeira das preferências ao assegurar que todos aqueles que revelarem sua verdadeira disposição de pagar não poderão ser prejudicados por esse comportamento cooperativo. O pior que lhes possa acontecer é permanecer em seu bom nível inicial, pré-público. Se todos realmente cooperarem, o processo MDP convergirá à alocação Pareto-eficiente”³⁸⁰.

Contudo, Inman, após analisar em detalhe o funcionamento de tal mecanismo, conclui que o mesmo não garante que a cooperação seja sempre a

³⁷⁴ Vickrey (1960, p. 129-146).

³⁷⁵ Groves (1973, p. 617-631).

³⁷⁶ Clark (1971, p. 17-23).

³⁷⁷ Inman (1997, p. 696).

³⁷⁸ Inman (1997, p. 694).

³⁷⁹ Inman (1997, p. 694).

³⁸⁰ Inman (1997, p. 694).

melhor estratégia ou a estratégia dominante³⁸¹. Não há garantia que se alcance uma solução cooperativa de ótimo-pareteano através do processo MDP (grifos meus).

“Somos obrigados a concluir que, num mundo com agentes sofisticados e racionais, os processos de planejador-ditador benevolente não podem garantir a eficiência econômica. A implementação de processos capazes de encontrar a alocação cooperativa preferida custa caro, enquanto os processos relativamente baratos estão abertos à manipulação e, portanto, poderão produzir resultados não cooperativos e alocativamente ineficientes. Os processos de planejador-ditador sofrem de mais um defeito: são potencialmente injustos, por serem ditatoriais. Em cada um dos mecanismos dessa ampla classe considerada — “processos MDP” e “processos Groves” —, o planejador mantém um grau significativo de controle sobre a distribuição dos excedentes econômicos finais produzidos pelos mecanismos. Como tais excedentes serão distribuídos irá afetar de modo importante o bem-estar final de todos os cidadãos e, portanto, o senso de cada um do grau de justiça reinante na sociedade. Todos os benefícios líquidos da atividade cooperativa podem muito bem acabar sendo distribuídos ao ditador e seus amigos³⁸². Então, quem deverá escolher o ditador-planejador e quais as instituições que garantirão sua benevolência? Talvez se possa encontrar um processo democrático de escolha coletiva que seja preferido?”³⁸³

Uma série de mecanismos formais democráticos de tomada foi gerada

³⁸¹ Inman (1997, p. 696).

³⁸² “Yet if the distribution becomes too unfair, members of society may well decide not to play the planning game at all. Enforcement costs with dictatorships can be high and rebellion is a real possibility. MDP processes are more attractive than Groves processes in this regard because the MDP process itself guarantees that you can never be harmed if you tell the truth; utilities of all cooperating participants are increased (or not reduce) at each step in the search for the cooperative allocation. The Groves mechanism, however, cannot offer that guarantee. In the extreme, the Groves “tax” may even drive some respondents into bankruptcy. Again we need to choose between those planning processes which are likely to have high decision-making costs (now the cost of enforcement) but can guarantee cooperative allocations (Groves mechanisms) and those processes with low decision-making costs but which cannot ensure a cooperative allocation (MDP processes)” (Inman, 1997, p. 702) (grifos meus).

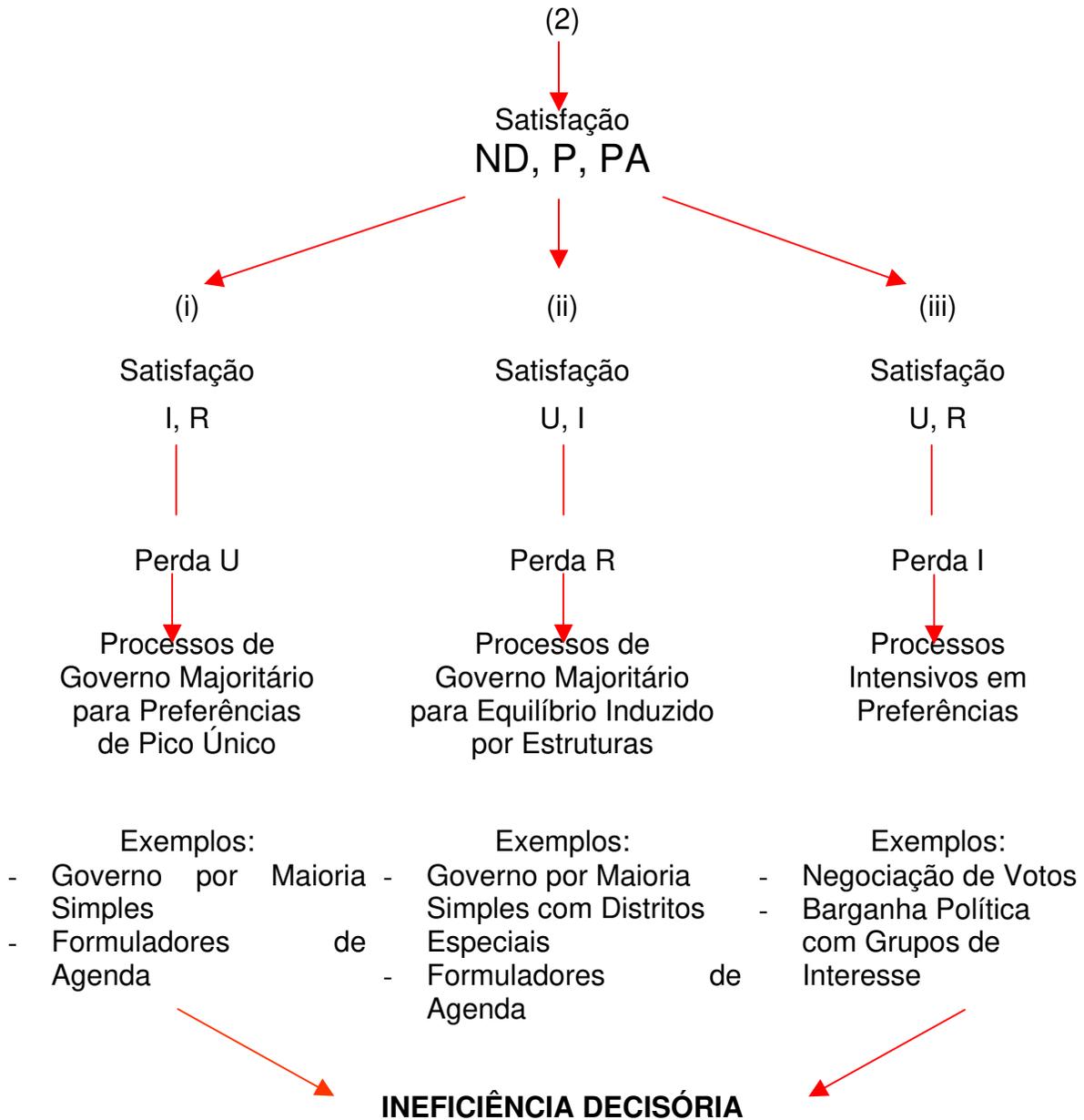
³⁸³ Inman (1997, p. 702).

no âmbito da teoria da mainstream. De forma geral, esses mecanismos procuraram simular processos abstratos de votação³⁸⁴. Seguindo a taxinomia proposta por Inman, verificamos que tanto os processos denominados majority rule, quanto aqueles intitulados preference-intensive redundam em algum tipo de ineficiência no processo de tomada de decisão (decision-making process).

No esquema a seguir, são sumariadas as diferentes alternativas e implicações dessas estratégias formais.

³⁸⁴ Ver, por exemplo, Stiglitz (1988, p. 148-168).

PROCESSOS DE ESCOLHA DEMOCRÁTICA



P = "Otimalidade" de Pareto

ND = Não ditadura

U = Domínio irrestrito

R = Racionalidade (integralidade, P – e I – transitividade)

I = Independência de alternativas irrelevantes

PA = Associação positiva

Segundo Inman, “os Processos de Governo Majoritário (Majority Rule Processes - MRP) irão proteger o axioma I — independência das alternativas irrelevantes — e sacrificar ou o axioma do domínio universal (U, rota 2, i) ou o axioma da racionalidade (R, rota 2, ii). A votação por ponto alternativo, o ‘logrolling’ [barganha política] e vários procedimentos de negociação do voto — conhecidos como processos ‘intensivos em preferências’ (Preference Intensity Processes – PIP) — irão sacrificar o axioma I (rota 2, iii), mas proteger os axiomas R e U”³⁸⁵. A conclusão a que se chega é que “(...) os processos democráticos geralmente não garantem uma alocação eficiente dos recursos sociais (...)”³⁸⁶, muito embora essa constatação não autorize, segundo o autor, a concluir que tais processos formais de decisão democrática sejam menos eficientes do que “alocações de mercado decididas individualmente”³⁸⁷ (grifos meus).

Dessa forma, os inúmeros caminhos trilhados pela mainstream visando preservar sistemas formais de alocação de recursos de “eficiência máxima” (de first best) revelaram-se, sistematicamente, labirintos que conduziram a “becos sem saída”.(grifos meus)

De fato, conforme Nogueira e Siqueira, “na presença de restrições informacionais (informação descentralizada ou privada), há uma impossibilidade, por parte do mercado e do governo (ou, de fato, por parte de qualquer instituição), em alcançar a eficiência de first best”³⁸⁸. Ainda segundo Nogueira e Siqueira, as contribuições recentes à literatura de mecanismos de incentivos não têm conseguido reverter essas conclusões. Além disso, “(...) se formos um passo adiante, e supusermos que mesmo o próprio indivíduo não tenha informação perfeita sobre a sua disposição a pagar pelo bem público, devido, por exemplo, a custos de transação associados à obtenção de informação, o quadro se complicaria ainda mais”³⁸⁹.

³⁸⁵Inman (1997, p. 703- 704).

³⁸⁶ Inman (1997, p. 727).

³⁸⁷ Inman (1997, p. 727).

³⁸⁸ Nogueira e Siqueira (1998, p. 26).

³⁸⁹ Nogueira e Siqueira (1998, p. 28).

A implicação dessa situação é que não existiriam mais razões para privilegiar teoricamente as alocações Pareto-ótimas em detrimento das alocações não Pareto-ótimas³⁹⁰. Essas alocações corresponderiam a configurações de second best, isto é, alocações eficientes condicionadas por incentivos individuais, os quais impedem a obtenção de um resultado de first best³⁹¹ (grifos meus).

3.3.4. Os equilíbrios de second best e suas implicações

Segundo Stiglitz, “a teoria do second best tem a ver com o desenho das políticas públicas em situações em que a economia se caracteriza por algumas distorções importantes que não possam ser removidas. (Contrasta-se com as economias do first best, em que todas as condições da eficiência pareteana podem ser satisfeitas.) Nesse sentido, as considerações do tipo second best afirmam que talvez não seja desejável remover distorções naqueles setores onde poderiam ser removidas. (...) A teoria do second best nos diz que não podemos aplicar cegamente as lições da teoria econômica do first best”³⁹² (grifos meus).

A consideração de que todas as alocações possíveis são Pareto-restritivas (ou seja, restringidas por incentivos que impedem a obtenção do resultado de first-best) abre espaço para a introdução explícita, em termos teóricos, de conflitos entre objetivos e instrumentos de política econômica³⁹³.

A teoria da mainstream se defrontaria, então, com a necessidade de lidar com inúmeros trade-offs entre os objetivos de “eficiência”, “liberdade” e “equidade”³⁹⁴.

Isso apontaria para a necessidade de introduzir instituições extramercado na análise, de forma a enfrentar o problema da informação³⁹⁵. Nesse contexto, deveria ser incorporado “(...) o papel dos valores morais e culturais, dos códigos

³⁹⁰ Nogueira e Siqueira (1998, p. 28-29).

³⁹¹ Cf. Laffont (1997, p. 537-567).

³⁹² Stiglitz (1988, p. 479).

³⁹³ Nogueira e Siqueira (1998, p. 29).

³⁹⁴ Ver um resumo dessa discussão em Inman (1997, p. 753-765).

³⁹⁵ Nogueira e Siqueira (1998, p. 30).

legais, da evolução biossocial das comunidades etc., “(...) analisando os seus impactos sobre a formação e a revelação das preferências dos indivíduos”³⁹⁶.

Dessa forma, a nova ortodoxia irá redesenhar as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade de um modo mais abrangente do que a public choice theory, muito embora preservando a perspectiva do individualismo metodológico.

Da perspectiva da new institutional economics e da new political economics, “não existiriam” mais um “mercado” ou um “Estado”, mas uma miríade de “situações” ou “arranjos” institucionais. Segundo Przeworski: “Quando faltam alguns mercados, como inevitavelmente acontece, e a informação é endógena, como fatalmente é, já não se pode exigir que os mercados se mantenham em equilíbrio, os preços já não incluem os custos de oportunidade e podem mesmo viciar a informação, a maioria das ações individuais provoca externalidades, a informação é quase sempre assimétrica, o poder do mercado é ubíquo e abundam os rents. Já não há ‘imperfeições’: já não há quem ou o que culpar, não há ‘mercado’ único, mas uma porção de arranjos institucionais possíveis, cada um com diferentes conseqüências”³⁹⁷ (grifos meus).

Przeworski afirma que, “quando se entende que os mercados são inevitavelmente incompletos e que os agentes econômicos têm acesso a informações diferentes, descobre-se que ‘o’ mercado, como tal, não existe, apenas sistemas econômicos organizados diferentemente. A própria frase ‘o mercado’ está sujeito às intervenções ‘do Estado’ é enganadora. O problema que se nos apresenta não é ‘o mercado’ versus ‘o Estado’, mas instituições específicas que poderiam induzir os atores individuais – sejam eles agentes econômicos, políticos ou burocratas – a se comportar de maneira benéfica à coletividade”³⁹⁸.

³⁹⁶ Nogueira e Siqueira (1998, p. 30).

³⁹⁷ Przeworski (1997, p. 43).

³⁹⁸ Przeworski (1997, p. 44).

3.4. Características centrais da *new institutional economics* referidas ao âmbito da economia do setor público

Condicionada pelas circunstâncias históricas e pelas vicissitudes dos desdobramentos internos ao seu escopo, a teoria econômica hegemônica se transmuta, paulatinamente nos anos 90, como vimos, da public choice theory para a “economia neo-institucionalista” e a “nova economia política”.

É clara no começo dos anos 90 a crescente atenção dispensada ao estudo das “instituições” pela mainstream theory³⁹⁹. Essa tendência, contudo, não constitui, como veremos, um retorno à antiga tradição institucionalista do final do século XIX, embora dela resgate contribuições que serão subsumidas à teoria neoclássica contemporânea.

Talvez a característica central da *new institutional economics* seja o fato de ela fornecer justificativas teóricas para uma nova forma de intervenção estatal no campo “econômico” e na “regulação social”, mais adequada às exigências da nova ordem de um capitalismo “financeirizado”⁴⁰⁰ e “globalizado”⁴⁰¹.

A teoria neo-institucionalista possui um foco de análise bastante amplo, abrangendo temáticas que perpassam áreas de conhecimento da história, sociologia, ciência política e economia. Os vários enfoques ou prismas desenvolvidos pelo neo-institucionalismo podem ser percebidos, em parte, pelas diferentes conceituações do termo “instituição”. De fato, conforme Ron Phillips⁴⁰²: “Entre as dificuldades do enfoque institucional está o fato de que o termo instituição pode ter vários significados. Há bastante confusão entre os estudiosos que utilizam o termo instituição para referir-se a uma entidade organizacional como uma família, empresa, partido político ou universidade, de um lado, e aqueles que utilizam o termo instituição para referir-se às regras formais e

³⁹⁹ Cf., dentre outros, Goodin (1996).

⁴⁰⁰ No sentido utilizado por Braga (1997).

⁴⁰¹ No sentido utilizado por Chesnai (1996).

⁴⁰² Phillips (1998, p. 1/6).

informais que operam em determinada organização e em todas, por outro lado”⁴⁰³. Segundo Douglas North, as instituições seriam definidas como “as regras do jogo numa sociedade ou, de modo mais formal, as restrições criadas pelos seres humanos e que dão forma às interações humanas”⁴⁰⁴.

Contudo, é necessário diferenciar com precisão a new institutional economics do institucionalismo clássico. Afinal, o que há de “novo” nessa teoria da mainstream? Dessa distinção ficará evidenciada a estreita relação entre a new institutional economics e a economia neoclássica contemporânea. É o que faremos a seguir.

O termo new institutional economics foi popularizado por Oliver Williamson em trabalho de 1975, tendo sido adotado por ampla gama de autores da tradição neoclássica nas décadas de 1980 e 1990⁴⁰⁵.

O adjetivo new é utilizado por esse campo teórico para se diferenciar da antiga escola institucionalista americana iniciada por Thorstein Veblen na década de 1890^{406/407} e que inclui nomes como John R. Commons, Clarence Wendell, Wesley Mitchell, Clarence Ayres e Allow Grunchy. Segundo outros autores, a escola neo-institucionalista remontaria à denominada “escola institucional alemã” de Gustav Schmoller e Carl Menger do final do século XIX ou, então, à escola austríaca de Friedrich Von Hayek e Joseph Schumpeter de meados do século XX⁴⁰⁸.

Por sua vez, o historical institutionalism contemporâneo alcunhou o termo rational choice institutionalism para se referir à new institutional economics, a qual levaria em consideração as instituições e suas regras apenas e tão-somente enquanto “(...) modificam um modelo da política essencialmente fundado na

⁴⁰³ Conferir: <http://www.fsu.edu/~spap/book/c&f1.html>. Cf. Ostrom (1990).

⁴⁰⁴ North (1990, p. 3).

⁴⁰⁵ Cf. Langlois (1986, p. 2).

⁴⁰⁶ Cf. Screpanti e Zamagni (1993, p. 280-285).

⁴⁰⁷ Cf. Rutherford (1994, p. 1-3).

⁴⁰⁸ Cf. Wiesner (1996, p. 4) e Langlois (1986, p. 2-5).

escolha racional”⁴⁰⁹. O “institucionalismo histórico”, em contrapartida, teria a virtude de incorporar “(...) as dimensões normativas e culturais que vão além do cálculo racionalista”⁴¹⁰. “As diferenças centrais, entretanto, referem-se às posições da denominada Old Institutional Economics (OIE) (o institucionalismo histórico americano) e a new institutional economics (NIE). Os antigos institucionalistas rejeitavam a ênfase na conduta racional maximizadora individual, a qual constitui o cerne tanto da economia neoclássica, quanto do novo institucionalismo”⁴¹¹.

Enquanto a OIE pode ser caracterizada, grosso modo, como “descritiva, holística e comportamental”, a NIE seria, por sua vez, “formalista e reducionista”⁴¹². No que tange à orientação ideológica, a OIE é identificada com o “coletivismo” e como sendo desprovida de “rigor técnico”⁴¹³, o qual é usualmente definido como a ausência de formalização matemática. Já a NIE seria “antiintervencionista” e obcecada pela rational choice modelling⁴¹⁴.

Esquemáticamente, teríamos:

OIE: Forças políticas → Estruturas políticas (instituições) → Políticas públicas

NIE: Gostos + custos transacionais e informacionais → Instituições → Políticas públicas

Para William Riker, as instituições representariam “o ‘gosto cristalizado’ pelas políticas específicas que incentivam. (...) Os indivíduos e grupos têm preferências por determinadas instituições. Tais preferências podem ser conformadas pela crença de que as instituições em questão irão aumentar a probabilidade de atingir seus objetivos favorecidos em matéria de políticas públicas”⁴¹⁵.

⁴⁰⁹ Bulmer (1997). HYPERLINK <http://www.su.uio.no/arena/publications/wp97-25.htm>
<http://www.su.uio.no/arena/publications/wp97-25.htm>, p. 6.

⁴¹⁰ Bulmer (1997, p. 6).

⁴¹¹ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 4).

⁴¹² Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 5).

⁴¹³ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 5).

⁴¹⁴ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 5).

⁴¹⁵ Bulmer (1997, p. 7).

“(...) Portanto, podemos explicar até certo ponto a variação das instituições em jurisdições diferentes pela identificação das diferenças nas preferências e poder de fogo dos indivíduos e grupos nessas várias jurisdições diferentes”⁴¹⁶.

Entende-se, dessa forma, que a new institutional economics esteja mais “próxima” dos oponentes da old institutional economics do que desta, ou seja, encontra-se mais próxima do marginalismo neoclássico do que do institucionalismo americano, o qual tinha como elemento comum “(...) sua oposição ao ponto de vista neoclássico que então se desenvolvia”⁴¹⁷.

Na verdade, a teia de identificações e contraposições conceituais mostra-se muito mais intrincada. De fato, segundo Langlois (1986), Veblen, expoente da escola institucionalista americana, após submeter a teoria neoclássica anglo-saxã a uma dura crítica, teria conseguido avançar muito pouco na direção pretendida de uma ciência econômica evolucionista e genética. Em contraste com a trajetória de Veblen, a derivação austríaca do neoclassicismo, exemplificada por Langlois na obra de Carl Menger, teria conseguido maior progresso nessa direção evolucionista-institucionalista, apesar de suas raízes teóricas ⁴¹⁸.

Dessa forma, seria mais preciso argumentar, segundo Langlois, que a NIE se encontra mais próxima da corrente neoclássica do que do “projeto teórico” autopostulado pelo institucionalismo americano de Veblen.

Esse ponto de vista está longe de ser uma posição consensual. Sheila Dow, por exemplo, acredita que Veblen “(...) adaptou a teoria biológica à análise dos sistemas sociais de acordo com uma abordagem evolucionária em vez de determinista. (...) O método de Veblen era multidisciplinar. Em particular, ele introduziu idéias antropológicas e psicológicas à sua análise do comportamento humano (...)”. E, finalmente, Dow enxerga “(...) fortes paralelos com o pensamento de Marx na análise de Veblen”⁴¹⁹.

⁴¹⁶ Ostrom (1990, p. 316).

⁴¹⁷ Langlois (1986, p. 2-3).

⁴¹⁸ Langlois (1986, p. 4-5).

⁴¹⁹ Dow (1996, p. 60).

Outra utilização do termo new institutional economics é feita por Richard Langlois. Este pretende desenvolver uma teoria neo-institucionalista na direção apontada por Carl Menger que incorpore a teorização das instituições: “O problema da escola histórica, e como muitos dos primeiros institucionalistas, é que queriam análises econômicas com instituições mas sem teoria; o problema de muitos neoclássicos é que querem uma teoria econômica sem instituições; o que deveríamos querer realmente são ambas, instituições e teoria – não apenas a teoria econômica pura enriquecida pela existência de instituições específicas, mas também uma teoria econômica das instituições”⁴²⁰ (grifos meus).

Parece evidente que o centro da questão formulada por Langlois reside na utilização que se faz do conceito “instituição”. Como esse autor propõe uma teoria “econômica” das instituições, a questão desloca-se para o caráter dessa “teoria econômica” que, no caso de Langlois, corresponde ao desenvolvimento neoclássico da tradição austríaca. Entre os autores dessa linha, encontram-se: Andrew Schotter, Gerald O’Driscoll Jr. e Axel Leijonhufvud. Apesar de várias contribuições aplicáveis à economia do setor público, essa abordagem não será desdobrada, uma vez que poderia ser entendida como uma derivação da teoria econômica da mainstream.

Como traços comuns, e diferentemente da teoria neoclássica tradicional, a OIE e a NIE “(...) preocupam-se com os determinantes das mudanças ao longo do tempo (...), enquanto a teoria clássica procura analisar uma economia num determinado momento, levando pouco em conta as peculiaridades do tempo e do espaço, os institucionalistas examinam os processos para tentar explicar por que algumas economias avançaram e outras não”⁴²¹.

3.4.1. As características centrais da new institutional economics

A teoria econômica neo-institucionalista arranca da economia neoclássica, mantendo os axiomas do individualismo metodológico. Rejeita, contudo, alguns dos seus supostos mais restritivos contidos na concepção neoclássica de

⁴²⁰ Langlois (1986, p. 5).

⁴²¹ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 5).

“mercado”: “(...) um reino abstrato de trocas econômicas impessoais de bens homogêneos através de transações voluntárias em bases iguais entre grandes números de entidades autônomas, plenamente informadas, com motivações comportamentais maximizadoras de lucro e capazes de entrar e sair livremente”⁴²². A NIE modifica, por exemplo, o “postulado da racionalidade”, o qual “(...) afirma que os valores são dados e constantes e que os agentes econômicos individuais selecionam os meios mais eficientes de maximizar os fins racionalmente escolhidos”⁴²³. North, em contraposição, argumenta que os indivíduos fazem suas escolhas com base nos seus “modelos mentais”, os quais “(...) são culturalmente derivados em parte, são muito diversificados, são difíceis de mudar e dão lugar não a uma posição determinada da teoria geral do equilíbrio mas potencialmente a múltiplos equilíbrios”⁴²⁴, uma conclusão convergente com a idéia de “equilíbrios de second best”, em oposição à noção neoclássica tradicional de um “equilíbrio de first best”. Nessa mesma linha de raciocínio, a “questão informacional” aparece no âmago da teoria neo-institucionalista: “A NIE parte da realidade de que a informação raramente é completa e de que os indivíduos têm idéias (ou modelos mentais) diferentes sobre como funciona o mundo ao redor”⁴²⁵ (grifos meus).

De forma análoga à public choice theory, a NIE reafirma explicitamente sua linha de continuidade com a economia neoclássica. Segundo North, no “mundo neoclássico” inexistem instituições, as mudanças ocorreriam através de mercados operando perfeitamente, e os custos de adquirir informação, os custos de transação e a incerteza tampouco existiriam.⁴²⁶ “A tentativa de incorporar esses elementos de ficção a um modelo que permanece basicamente neoclássico é o que está por trás da new institutional economics”⁴²⁷. Ou ainda: “Resumindo, a NIE é um desdobramento da economia neoclássica que inclui o papel dos custos

⁴²² Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 2-3).

⁴²³ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

⁴²⁴ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

⁴²⁵ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

⁴²⁶ North (1981, p. 5).

⁴²⁷ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 8).

transacionais nas trocas e, desse modo, leva em conta as instituições como restrições críticas do desempenho econômico⁴²⁸ (grifos meus).

Eggertsson refere-se à NIE, à qual se filia, como neoclassical institutionalism⁴²⁹. Douglas North é quem melhor sintetiza as semelhanças e diferenças da NIE e da economia neoclássica: “Como se encaixa essa nova abordagem institucional com a teoria neoclássica? Começa com o postulado escassez-portanto-competição; vê a economia como uma teoria privilegiada mas sujeita a restrições; emprega a teoria de preços como elemento essencial da análise de instituições; e considera as mudanças dos preços relativos como uma força importante que leva à transformação das instituições. Como essa abordagem modifica ou amplia a teoria neoclássica? Além de modificar o postulado da racionalidade, acrescenta as instituições como restrição crítica e analisa o papel dos custos transacionais como elo entre as instituições e os custos de produção. Amplia a teoria econômica através da incorporação à análise de idéias e ideologias, modelando o processo político como fator crítico do desempenho das economias, como fonte da diversidade dos desempenhos econômicos e como explicação dos mercados ineficientes”⁴³⁰.

Segundo a NIE, as transações possuem custos associados a elas: de descobrir os preços relevantes, de negociar e concluir contratos, de monitorá-los e de executá-los.

As instituições seriam, então, um meio de reduzir esses “custos de informação” e “custos de transação”. As instituições seriam formadas precisamente para reduzir a incerteza nas trocas (humanas)⁴³¹.

Seguindo de perto a tradição da ciência política fundamentada por Mancur Olson, Robert Bates ressalta que o argumento-chave do neo-institucionalismo é que as instituições “(...) fornecem os mecanismos pelos quais os indivíduos racionais podem transcender os dilemas sociais. Por ‘dilemas sociais’, refere-se à

⁴²⁸ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

⁴²⁹ Eggertsson (1999).

⁴³⁰ North (1995).

⁴³¹ Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

classe de problemas que surgem quando as escolhas dos indivíduos racionais produzem resultados socialmente irracionais”⁴³². “Indivíduos racionais, confrontados com as limitações do comportamento individualmente racional, criam instituições que, ao criar incentivos novos ou impor restrições novas, permitem que transcendam essas limitações”⁴³³.

A orientação da NIE no sentido de “reconsiderar”⁴³⁴ o papel do Estado na economia e sua capacidade estruturante do mercado pode ser bem exemplificada através dos subtítulos do Capítulo 8 do livro de Wolf, denominados “O papel do governo na melhoria e ampliação dos mercados”, “O papel do governo na transformação de sistemas de comando em economias de mercado”⁴³⁵.

Em vários trabalhos, é bastante explícita a idéia da NIE como um instrumento analítico correspondente a uma fase do “capitalismo mundializado”. De fato, segundo Villarreal⁴³⁶, após as reformas estruturais/desestruturadoras dos Estados “nacional-desenvolvimentistas”, no Terceiro Mundo, e do “bem-estar”, nos países desenvolvidos (as privatizações, a desregulamentação dos mercados e a abertura externa), tratar-se-ia, agora, de promover a “institucionalização” da nova ordem mediante reformas capazes de gerar regras claras e enforcement institucional. Villarreal, ex-crítico das políticas macroeconômicas do neoliberalismo⁴³⁷, agora um convicto neo-institucionalista, afirma: “(...) as reformas estruturais (abertura, desregularização e privatização) promovem a economia de mercado, mas o caráter institucional é adquirido através das reformas institucionais, que requerem um novo marco institucional de regras do jogo.”

⁴³² Harris, Hunter e Lewis (1995, p. 3).

⁴³³ Bathes (1995, p. 35).

⁴³⁴ Note-se, desde logo, que não se propõe aqui uma “recuperação” do papel do Estado, mas de sua “readequação” às novas exigências do capital em uma circunstância que lhe é particularmente favorável do ponto de vista da concentração de forças em relação ao trabalho.

⁴³⁵ Wolf Jr. (1994).

⁴³⁶ Villarreal (2000). Veja ainda: <http://iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0057.htm>

⁴³⁷ Villarreal (1986).

Jogadores e incentivos à eficiência dos mercados e produtividade da economia⁴³⁸.(grifos meus)

Por sua vez, segundo Eggertsson, as instituições deveriam ser entendidas como um “instrumento de controle” que proveria “(...) um arcabouço de controle do acesso a recursos escassos e mecanismos para facilitar a cooperação dentro do sistema social”⁴³⁹. “Nesse contexto, o termo ‘controle’ tem aproximadamente o mesmo significado que ‘direitos de propriedade’. A estrutura de controle tem implicações críticas para os sistemas econômicos porque afeta os incentivos; porque a escassez da informação e o alto custo de fazer cumprir as leis muitas vezes tornam o controle incompleto (...); porque os processos políticos muitas vezes criam estruturas de controle ineficientes; e porque o fato de que os conhecimentos são incompletos gera incerteza entre os agentes quanto a qual estrutura de controle atende melhor a seus objetivos (...). Os custos transacionais são os custos de estabelecer e fazer respeitar os direitos de propriedade e de proteger esses direitos nas transações. Portanto, os custos transacionais são os custos do controle. (...) Na NIE, são as instituições que fornecem o controle. As instituições são restrições sociais — regras impostas de alguma maneira por órgãos públicos, grupos sociais ou pessoas físicas. Os métodos de imposição incluem ameaças do uso da força, sanções sociais, códigos morais e expectativas quanto à reciprocidade”⁴⁴⁰ (grifos meus).

É interessante notar que Eggertsson identifica a teoria econômica neo-institucionalista como a “abordagem neoclássica” do institucionalismo (ou neoclassical institutionalism)⁴⁴¹ e, logo em seguida, identifica essa NIE, em uma de suas vertentes, com a political economy approach⁴⁴². Dessa forma, estabelece uma linha de continuidade entre a new institutional economics e a new political economy da qual trataremos a seguir.

⁴³⁸ Villarreal (2000). Veja ainda: <http://iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0057.htm>

⁴³⁹ Eggertsson (1999, p. 50).

⁴⁴⁰ Eggertsson (1999, p. 51).

⁴⁴¹ Eggertsson (1999, p. 49).

⁴⁴² Eggertsson (1999, p. 52).

3.5. Características centrais da *new political economy* referidas ao âmbito da economia do setor público

Não é fácil diferenciar a “nova economia política” da teoria econômica neo-institucionalista. Trata-se de derivações relativamente recentes da economia neoclássica caudatárias, ademais, de várias tradições teóricas comuns. Além disso, possuem objetos semelhantes de análise, cujo denominador comum é o estudo dos processos de mudança institucional, entendidos estes como a “mudança nas regras que modelam a vida em sociedade”.

Para alguns autores a new political economy teria um escopo mais amplo, dentro do qual se encontrariam a NIE e a public choice theory⁴⁴³. Já para outros autores, a NIE aparece como uma teoria mais geral das instituições, das regras que definem e ambientam o “jogo social”, tendo como objetos de análise uma gama muito ampla de fenômenos (como, por exemplo, para Douglas North). Nesse contexto, a new political economy (NPE) corresponderia a um conjunto mais delimitado de objetivos centrado na identificação e avaliação dos inúmeros trade-offs ou “escolhas” envolvidas nos processos de mudança institucional, especialmente os atinentes à reforma do Estado.

Qual seria a especificidade da NPE em relação à economia política clássica?⁴⁴⁴ A nova economia política consiste basicamente numa “releitura” neoclássica de alguns dos componentes da economia política clássica.

Como sabemos, a teoria econômica neoclássica, através da formulação de Lionel Robbins⁴⁴⁵, representou uma resposta à economia política clássica, bem como à sua crítica por Marx, ao alterar drasticamente o escopo, ou campo de definição, do conceito “economia”.

⁴⁴³ Screpanti e Zamagni (1993, p. 383).

⁴⁴⁴ Referente aos trabalhos de Smith, Petty e outros. Cf. Wiesner (1992).

⁴⁴⁵ Screpanti e Zamagni (1993, p. 269-271). Ver também Napoleoni (1979, Cap. 2).

A public choice theory constitui uma resposta fundamentalista de mercado à welfare economics e ao Welfare State, utilizando-se, para isso, da formulação de uma “teoria econômica política” (uma “colonização” da ciência política contemporânea pela economia neoclássica, segundo alguns autores⁴⁴⁶).

A NIE também consiste, como vimos, numa sorte de “releitura” neoclássica de aspectos do institucionalismo americano e alemão, rejeitando, contudo, boa parte de seus métodos, em grande medida avessos ao individualismo–atomista, no caso americano, e do neoclassicismo anglo-saxão, no caso alemão.

A new political economy, por sua vez, resgata de maneira formal e análoga à public choice e à new institutional economics, alguns elementos da economia política clássica, atualizando-os aos temas e ao método da teoria neoclássica contemporânea. Nisso consiste, precisamente, o caráter “novo” da new political economy, vale dizer, a “assepsia”, através do individualismo metodológico, do método da economia política, centrado no estudo dos agregados macrossociais, em especial da interconexão entre a estrutura social da propriedade, o poder político-social e os determinantes da produção e distribuição da riqueza social.

Essa “assepsia” é explicitada de maneira ainda mais contundente através do acréscimo, por alguns autores, de um segundo qualificativo ao conceito NIE: o adjetivo “positivo”⁴⁴⁷.

A “economia política positiva” constitui a tentativa de conciliar analiticamente a abordagem “normativa” da economia política com a abordagem “positiva” da economia neoclássica tradicional.

Na verdade, as duas abordagens são consideradas complementares: “(...) As duas abordagens, a positiva e a normativa, são complementares; para poder julgar quais atividades o governo deve empreender, temos de saber quais as conseqüências de várias atividades governamentais. Temos de poder descrever

⁴⁴⁶ Ver Coelho (1999).

⁴⁴⁷ Riker e Ordshook (1973), e Wiesner (1996, p. 5-6). Alguns autores utilizam o termo ainda mais restritivo da “Rational Choice Political Economy” (Eggertsson, 1999).

com exatidão o que acontecerá se o governo impuser este ou aquele tributo ou tentar subsidiar este ou aquele setor”⁴⁴⁸.

A new political economy, assim como a NIE, tem como objetivo central as reformas institucionais. De fato, segundo Screpanti e Zamagni, “o objetivo declarado da new political economy é estudar as propriedades de configurações jurídico-institucionais alternativas. Dessa maneira, ela oferece indicações àqueles que se interessam por mudanças constitucionais. Enquanto a teoria econômica ortodoxa examina a questão da escolha em meio a restrições predeterminadas, visando com isso ser útil aos formuladores de políticas que operam em determinado contexto, a nova economia política examina a escolha das restrições dirigindo-se diretamente às assembleias constituintes”⁴⁴⁹ (grifos meus).

Na mesma linha de argumentação, Frohlich e Oppenheimer⁴⁵⁰ reafirmam a idéia da new political economy ou “economia política moderna”, como a denominam, como um “instrumento de pesquisa e prática política”.

Inman explicita o escopo da new political economy, por sua vez, contrastando os objetivos do policy economist com aqueles do political economist, enquanto o primeiro teria como missão “(...) ampliar o conjunto de resultados factíveis, dadas determinadas regras de escolha”, o segundo objetivaria “(...) compreender os efeitos e recomendar modificações das regras da escolha pública, dada a tecnologia de produção”⁴⁵¹.

Por fim, Atkinson e Stiglitz consideram o “retorno” à economia política um elemento central para a implementação das reformas econômicas: “(...) as características muito reais do comportamento governamental — e a estrutura política mais ampla — devem ser levadas em conta em qualquer avaliação realista

⁴⁴⁸ Stiglitz (1988, p. 14).

⁴⁴⁹ Screpanti e Zamagni (1993, p. 383).

⁴⁵⁰ Frohlich e Oppenheimer (1978, p. 7).

⁴⁵¹ Inman (1997, p. 739-740).

das perspectivas de reformas bem-sucedidas (econômicas). Nesse retorno à 'economia política', falta fazer muita coisa"⁴⁵².

Segundo Wiesner, o qual se remete ao trabalho de James Alt⁴⁵³, a "economia política positiva" tem como propósito "estabelecer princípios frente aos quais determinadas experiências são comparadas entre si para entender o que ocorre, e não para julgar aquilo que ocorre. Em essência, procura-se determinar o comportamento real das pessoas e das instituições, dentro de determinadas circunstâncias para, dessa forma, antecipar resultados e desenhar estratégias que facilitem a conquista dos objetivos. Um dos princípios da 'economia política positiva' sugere que a racionalidade técnica, sozinha, de uma política não garante que ela venha a ser adotada. Tampouco ocorre automaticamente de a 'lógica coletiva' (Olson, 1965) fazer prevalecer o bem-estar da sociedade sobre os interesses dos rent-seekers ou de grupos de poder organizados"⁴⁵⁴.

O enfoque reformista da new political economy é claramente explicitado por Wiesner ao criticar os "supostos subjacentes" à formulação de políticas públicas na América Latina: "Subestimar a força da rational choice conduz a que as políticas se desenhem de forma abstrata, como se se tratasse somente de um desafio técnico. Ainda que a relação entre políticas e instituições tenha dois sentidos, na América Latina se fez presente a tendência de formular políticas supondo que as instituições estão esperando com uma atitude neutra e imparcial. A realidade é muito diferente. As instituições, geralmente, têm suas próprias políticas e interesses. Então, o desafio não é só desenhar as políticas corretas, mas incorporar as instituições ao seu processo de formulação e de execução. A principal pergunta não é tanto como fazer o intercâmbio das políticas, mas como mudar as instituições"⁴⁵⁵ (grifos meus).

⁴⁵² Atkinson e Stiglitz (1980, p. 576).

⁴⁵³ Alt e Shepsle (1990).

⁴⁵⁴ Wiesner (1996, p. 5).

⁴⁵⁵ Wiesner (1996, p. 9).

Essas reformas institucionais, por sua vez, deveriam ser entendidas como um processo permanente na linha daquilo formulado por Hayek⁴⁵⁶: “(...) O que ‘resolve’ os problemas de uma sociedade é o ‘processo’ contínuo de desenhar, executar, avaliar, aprender e corrigir as políticas públicas e privadas”⁴⁵⁷.

De forma semelhante, Inman considera um dos objetivos centrais da new political economy a estruturação de diagnósticos a respeito dos determinantes do desempenho do setor público, de modo a poder alterá-la para melhor. Para isso, entretanto, seria necessário reformar a própria estrutura governamental⁴⁵⁸. Não se trata mais, como foi para a “teoria da escolha pública”, de questionar a atividade governamental em si, mas de adequá-la aos novos requisitos do capital mundializado econômica e geopoliticamente. Inman sintetiza os principais lineamentos ou diretrizes que o “desenho” dessas reformas deveria seguir: “(...) O desenho cuidadoso das políticas públicas em relação ao governo deve (i) avaliar o desempenho atual do processo legislativo-burocrático (em relação a um conjunto de critérios normativos convincentes)⁴⁵⁹, (ii) propor soluções com base numa sólida compreensão de como as políticas governamentais são formuladas e executadas, e, em seguida, (iii) impor essas soluções através de uma instituição extragovernamental, isto é, a Justiça. As reformas propostas devem necessariamente ser estruturais, alterando de alguma maneira fundamental as regras que regem a tomada de decisões no setor público. As novas regras podem alterar os requisitos para a eleição de cargos majoritários, definir agendas permissíveis, impor restrições aos gastos públicos, definir um teto para impostos, restringir o endividamento, es-

⁴⁵⁶ Hayek (1945).

⁴⁵⁷ Wiesner (1996, p. 7).

⁴⁵⁸ Inman (1997, p. 739).

⁴⁵⁹ Inman (1997, p. 753).

tabelecer ou abolir níveis de governo, ou especificar formas de garantia de emprego e remuneração para servidores públicos. A tarefa da new political economy é fornecer o alicerce intelectual do desenho e implementação de tais reformas”⁴⁶⁰ (grifos meus).

⁴⁶⁰ Segundo Inman (1997, p. 753): “To judge the current performance of government as either unfair or inefficient is not necessarily a judgement against the institution of government itself. Just as we seek to improve the performance of the market institution, so too should we search for policies which can improve the allocative performance of governments”.

CAPÍTULO 4 – A NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, A NEW POLITICAL ECONOMY E O FEDERALISMO

4.1. Introdução

Na teoria hegemônica do federalismo, nos últimos 50 anos observamos um movimento pendular com relação ao papel atribuído à centralização e à descentralização. Ora se reafirma a primazia do governo central sobre os subnacionais, ora se advoga a causa da descentralização devido às suas pressupostas virtudes na promoção da concorrência no setor público e, por conseqüência, da eficiência alocativa.

Essas teorias dominantes parecem acompanhar de perto a evolução histórica das federações: no período de centralização após a segunda Guerra Mundial, temos a welfare economics e o federalismo fiscal, no período de emergência das políticas e reformas neoliberais – dentre as quais o new federalism; nos anos 70 e 80, temos a public choice e o competitive federalism; nos anos 90, após duas décadas de reformas liberais, a mainstream apresenta-se como recentralizadora na perspectiva da new institutional economics e da new political economy, embora com um conteúdo distinto daquele encarnado no centralismo da welfare economics e do Welfare State dos anos 50 e 60.

A importância dessas modernas teorias dominantes para o federalismo é ressaltada por vários autores. Wallace Oates, uma referência permanente no campo do federalismo fiscal, destaca a relevância da dimensão institucional para esse ramo do conhecimento: “Grande parte da análise de finanças públicas é feita num vácuo institucional. O estudo da incidência de vários impostos ou da provisão de um bem público muitas vezes (e por uma boa razão) é de caráter geral e formal com pouco conteúdo institucional. No mundo real, porém, o setor público consiste num conjunto de instituições — e os programas de gastos e tributação são aprovados e funcionam nesse contexto. A dimensão institucional fundamental do

setor público é a estruturação dos governos em camadas [‘layering’ of governments]”⁴⁶¹.

Nos anos 90, nos Estados Unidos, multiplicaram-se as iniciativas de descentralização de responsabilidades do governo federal para os Estados e municípios. Embora tais iniciativas não fossem novas e algumas delas remontassem ao período do new federalism do primeiro mandato de Ronald Reagan, elas possuiriam, segundo Robert Inman e Daniel Rubinfeld, um conteúdo e qualidade diferentes: “É cedo para saber ao certo, mas possivelmente as reformas que estão em andamento marcarão o começo de um período novo do federalismo americano. Caso isso se comprovar, o período mais recente do federalismo provavelmente será construído sobre um alicerce intelectual que reflita pesquisas recentes nas áreas de economia pública, direito e economia, e economia política”⁴⁶².

4.2. A relação Estado-Mercado nas teorias neo-institucionalista e da nova economia política

Para a new institutional economics e a new political economy, o Estado assume, como vimos anteriormente, o papel de “estruturador” do mercado, de forjador das regras e incentivos seletivos que conformarão uma instituição na qual a concorrência possa efetivamente resultar em ganhos sistêmicos de eficiência. Nas palavras emblemáticas de John Gray: “O mercado livre é produto da criação do poder do Estado”⁴⁶³ (grifos meus).

Entretanto, diferentemente da visão da welfare economics, não existe nessas teorias uma crença apriorística na capacidade do Estado de corrigir exogenamente as falhas de mercado através de sua intervenção na economia. Ao invés disso, o Estado deveria prover regras, estimular a criação de “instituições independentes” (em relação a ele, Estado) e conceber “incentivos seletivos” que

⁴⁶¹ Oates (1994, p. 126).

⁴⁶² Inman e Rubinfeld (1997, p. 44).

⁴⁶³ Gray (1999, p. 272).

promovessem o funcionamento eficiente tanto do mercado, quanto do próprio setor público.

Adam Przeworski, referindo-se à relação entre Estado e economia no contexto da teoria econômica dos “mercados incompletos” e da “informação imperfeita”, argumenta: “Examinaremos então três tipos de relação entre principals e agents: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização). Minha conclusão é que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induzir a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista”⁴⁶⁴.

Dessa forma, parte importante das questões relevantes sobre o funcionamento do Estado e dos mercados é transferida, como discutimos antes, para o conceito de “instituição”.

De fato, segundo Wiesner: “Entre os mercados e sua suposta eficiência, e entre a intervenção e sua suposta equidade, estão as instituições. São estas as que definem quão bem funcionam os mercados e quanto redistribui a intervenção”⁴⁶⁵.

As instituições, por sua vez, são conformadas pela ação dos indivíduos que revelam seus gostos ou preferências tanto quanto aos bens e serviços que desejam consumir, quanto à forma que desejam ver o Estado estruturado (mais, ou menos, descentralizado), de modo a garantir-lhes a melhor alocação de bens públicos.

Com respeito à relação Estado-Mercado, a new institutional economics e a new political economy partilham a visão de endogeneidade da public choice theory, através da extensão das regras do setor privado para o setor público.

Wiesner é enfático ao reafirmar a interdependência dos mercados econômicos e dos mercados políticos. Segundo o autor, “(...) frente a qualquer

⁴⁶⁴ Przeworski (1997, p. 39).

⁴⁶⁵ Wiesner (1997, cap. 5).

programa de reforma de um setor público, ou de mudança de estrutura dos níveis públicos, como seria o caso de uma política de descentralização, os interesses políticos e as ambições dos rent-seekers afetarão o desenho e a execução da política de que se trate”^{466/467}. A interpenetração do setor público e privado também pode ser exemplificada através da perspectiva do modelo neo-institucionalista do principal-agent.

Segundo Przeworski, a “economia” consistiria numa “(...) rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de agents e principals: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho de empresas, de governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos”⁴⁶⁸. “(...) Para que a economia funcione bem, todas essas relações do tipo agent X principal tem que estar adequadamente estruturadas. (...) Os agentes privados devem beneficiar-se quando se comportam de modo a favorecer o interesse público e devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem. O mesmo se aplica a burocratas e políticos”⁴⁶⁹.

É necessário, contudo, deixar claro que as teorias neo-institucionalistas e da nova economia política, assim como a public choice, em um sentido mais profundo e estrutural, encaram a relação Estado-Mercado de maneira exógena.

⁴⁶⁶ Wiesner(1996, p. 8-9).

⁴⁶⁷ “El término ‘rent-seekers’ fué acuñado por Gordon Turock (1967) y Anne Krueger (1974) para referirse a los grupos de personas que logran ‘capturar’ rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y aún privadas. Por lo general, se trata de rentas obtenidas a través de ‘escogimientos públicos’ y no a través de ‘escogimientos de mercados’. Los ‘rent-seekers’ presionan a los gobiernos para que intervenga como respuesta a presumibles o a reales fallas del mercado y aprovechan para crear, para sí, rentas que el mercado, operando abiertamente, no se las entregaria. Actividades derivadas de escogimientos públicos tales como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos casi-fiscales, son las principales fuentes de financiamiento de los ‘rent-seekers’” (Wiesner, 1996, p. 9, nota 22).

⁴⁶⁸ Przeworski (1997, p. 45).

⁴⁶⁹ Przeworski (1997, p. 46).

Sinteticamente, podemos afirmar que as teorias da mainstream têm em comum a forma desconexa de tratar alguns dos elementos centrais teorizados pela economia política tal como o estudo dos agregados macrossociais e a interconexão entre a estrutura social da propriedade, o poder político-social e os determinantes da produção e distribuição da riqueza social. Essa postura teórica pode ser observada no tratamento do mercado como “instituição” dado pelo prêmio Nobel de economia de 1998, Amartya Sen: “O uso da economia de mercado é consistente com diversas condições institucionais diferentes. A questão central não deveria ser adotar ou não a economia de mercado. Não é possível atingir a prosperidade econômica sem usá-la extensamente. Mas o reconhecimento desse fato, longe de encerrar a discussão, serve apenas para iniciá-la. A economia de mercado pode gerar muitos resultados diferentes, dependendo da maneira como os recursos físicos forem distribuídos, de como os recursos humanos forem desenvolvidos, de que ‘regras do jogo’ estiverem em vigor etc. – e em todas essas esferas o Estado e a sociedade têm papéis (...). O mercado é uma instituição dentre muitas”⁴⁷⁰ (grifos meus). Além dessa “exogeneidade estrutural” do Estado em relação às forças constitutivas do mercado, na new institutional economics e new political economy o Estado pode também ser enxergado de modo exógeno, na medida em que se confere a ele um poder ou “capacidade” de “desenhar” adequadamente as reformas necessárias à indução da eficiência da economia e do Estado, em geral, e dos governos subnacionais em particular.

Ao governo central são implicitamente atribuídas capacidades quanto à estruturação de mercados competitivos e à promoção de eficiência nos governos subnacionais de forma não “explicada” ou “derivada teoricamente” pelas teorias neo-institucionalistas ou nova economia política.

A respeito dessa capacidade indutora do governo central, López Murphy, no âmbito do modelo do principal-agent, afirma: “O governo central, o ‘principal’, determina as prioridades e os serviços ou respostas que exige do ‘agente’, a

⁴⁷⁰ Sen (2001, p. 9).

unidade subnacional”⁴⁷¹. Segundo Wiesner, “dentro das condições mais importantes que devem ser cumpridas pela descentralização, destaca-se o desenvolvimento de um marco institucional em nível local que guie o processo de modo eficiente no decorrer do tempo”⁴⁷².

A metáfora do “desenho” representa de modo eloqüente o caráter centralista da *new institutional economics* (e, de forma menos explícita, da *new political economy*), uma vez que um “desenho” é, via de regra, algo que se faz a partir de um centro único. Só com muito esforço criativo teórico ou “licença poética” poderíamos falar em “desenho coletivo” (e, ainda por cima, pactuado, por se tratar de um arranjo federativo!).

Na verdade, seria mais correto afirmar que essas teorias modernas da *mainstream* tratam os determinantes do “desenho adequado” das instituições de modo completamente exógeno à sua construção teórica, uma vez que um “desenho adequado” também é condição para o funcionamento eficiente do próprio governo central!

Mesmo na *new political economy*, permanece essa indeterminação teórica com relação aos condicionantes de um “desenho institucional adequado”. De fato, a nova economia política propõe-se a “redesenhar” as fronteiras entre Estado e mercado do ponto de vista da divisão de responsabilidades institucionais entre eles⁴⁷³. É claro que, ao fazer isso, se está, implicitamente, estabelecendo uma série de hierarquizações e ponderações da “performance” teórica de Estados e mercados com relação a diferentes quesitos: “eficiência”, “eqüidade” e “liberdade”. É certo, também, que essas ponderações, uma vez estabelecidas, passam a fazer parte da própria teoria: “De modo parecido com os primeiros agricultores ao levantarem um muro de pedra, nós também precisamos ter, ao traçar uma linha de responsabilidade institucional entre mercados e governos, uma compreensão clara dos riscos e potenciais do terreno que queremos dividir. A fronteira entre

⁴⁷¹ Murphy (1994, p. 181).

⁴⁷² Wiesner (1996, p. 13).

⁴⁷³ Inman (1997, p. 753).

mercados e governos, tal qual o muro de pedra, logo tornar-se-á parte do terreno e não será mudado com facilidade⁴⁷⁴ (grifos meus).

Após examinar o “mapa” de possibilidades alternativas de combinações Estado-Mercado para vários quesitos, Inman chega à conclusão de que não haveria uma “estrutura dominante”, como, então, “(...) traçarmos a linha entre mercados e governos? Qualquer que seja a resposta, teremos de ponderar explicita ou implicitamente os valores concorrentes de eficiência, equidade e liberdade. A filosofia política tem de ser nossa baliza nesse caso”⁴⁷⁵.

O esquema, a seguir, apresenta as diferentes resultantes, em termos de desempenho, do cruzamento de estruturas institucionais alternativas e de diferentes valores concorrentes.

⁴⁷⁴ Inman (1997, p. 754).

⁴⁷⁵ Inman (1997, p. 762-763).

MERCADOS E GOVERNO – DESENHANDO AS FRONTEIRAS

DATUM	GOSTOS TECNOLOGIA ATRIBUTOS							
Estruturas Institucionais	<pre> graph TD A["(Estado de Natureza)"] --> B["Direitos de Propriedade"] A --> C["Cumprimento de Contratos"] B --> D["Nenhum Governo"] B --> E["Governo Mínimo"] B --> F["Governo Reformador"] B --> G["Governo Redistribuidor"] B --> H["Governo Reformador/Redistribuidor"] C --> E C --> G C --> H E --> I["Consentiment o Unânime"] F --> J["Ditatorial"] F --> K["Democrático"] G --> L["Ditatorial"] G --> M["Democrático"] H --> N["Ditatorial"] H --> O["Democrático"] </pre>							
Desempenho ¹								
<u>Eficiência</u>	*	***	***	***	**	**	**	**
<u>Eqüidade</u>								
Atributos	*	**	**	**	*	***	*	***
Alocações Governamentais	sem classificação	***	*	***	*	***	*	***
<u>Liberdade</u>								
Interferência	*	***	*	***	*	***	*	***
Perda de Propriedade	*	***	*	**	*	**	*	**
Limites Naturais	*	**	**	**	**	**	**	**

¹*=Desempenho Relativo Baixo

**=Desempenho Relativo Médio

***=Desempenho Relativo Alto

Inman, Robert – *The “New” Political Economy*. Ch. 12, pp.755.

4.3. *A new institutional economics, a new political economy e o federalismo*

4.3.1. Introdução

Embora sejam incorporados elementos não estritamente fiscais às teorias dominantes das finanças públicas, tais como as restrições informacionais, os “mercados políticos”, os sistemas de votação etc., a ênfase dessas teorias no que se refere ao federalismo continua a ser acentuadamente fiscal. Além disso, no âmbito dessa concepção fortemente fiscalista do federalismo, e de forma semelhante às suas predecessoras, para as modernas teorias da mainstream, continua válida a assertiva de que o ramo central do federalismo é o alocativo.

Segundo Oates, “Musgrave seguramente tem razão ao dizer que ‘o cerne do federalismo fiscal’ se encontra no ramo da alocação. É na adaptação dos resultantes dos bens públicos aos gostos particulares e às circunstâncias das diferentes jurisdições que se realizam os reais ganhos da descentralização”⁴⁷⁶. Na mesma linha, Rubinfeld afirma: “A questão central do federalismo é se determinados bens e serviços ou responsabilidades governamentais podem ser melhor providos e financiados no nível federal, estadual ou local”⁴⁷⁷.

Essa segunda redução, comum a toda a mainstream das finanças públicas, limita significativamente o conceito de “federalismo”, uma vez que desconsidera em seus determinantes constitutivos a função distributiva interjurisdicional.

Como sabemos, as trocas de todo tipo e, em particular, as econômicas e fiscais são de fundamental importância para a estruturação e o funcionamento de um Estado federal, representando, em certa medida, a “contraface” da “pactuação” entre os “entes federados” que o federalismo pressupõe.

Ao privilegiar excessivamente a dimensão vertical do federalismo, a *new institutional economics* e *new political economy* acabam por reiterar uma concepção de federalismo como um “gradiente de estruturas governamentais

⁴⁷⁶ Oates (1994, p. 129).

⁴⁷⁷ Rubinfeld (1997, p. 626; c1987). Cf., também, Murphy (1994, p. 189/190).

descentralizadas⁴⁷⁸. Nessa linha, Rubinfeld assevera: “(...) O terceiro ramo de governo, o ramo da alocação, fornece a melhor motivação para um sistema federalista de múltiplos níveis”⁴⁷⁹ (grifos meus).

O federalismo para essas teorias atuais da mainstream, assim como para as suas antecessoras da welfare economics e da public choice, visaria à promoção da melhor eficiência possível na alocação de bens públicos (embora essa busca se encontre, na nova economia política e na economia neo-institucional, limitada pela assunção dos “problemas informacionais” e de racionalidade limitada). De fato, segundo Inman: “Para a maioria dos economistas, o princípio do federalismo econômico, com suas instituições recomendadas de governos locais descentralizados e competitivos e um governo central forte para prover bens públicos puros e controlar as externalidades intercomunitárias, define a essência do federalismo”⁴⁸⁰. Na mesma linha, “(...) como o federalismo econômico, o federalismo cooperativo tem como objetivo central a eficiência econômica e propugna o uso dos governos de nível inferior para prover serviços públicos congestionáveis”⁴⁸¹.

Contudo, a new political economy procura balancear os diferentes princípios que norteariam o federalismo, evitando a preponderância absoluta do requisito da eficiência econômica.

Nesse sentido, ela se diferencia das demais teorias da mainstream. Robert Inman evidencia isso ao afirmar: “Ao repensarmos o federalismo, temos de reconhecer — como o fizeram os fundadores da nação — que a seleção das instituições do federalismo necessariamente implica o balanceamento desses objetivos sociais concorrentes: a eficiência econômica, a participação política e a proteção dos direitos e das liberdades individuais”⁴⁸².

⁴⁷⁸ Embora a NIE e a NPE refiram-se, por vezes, às “autonomias relativas” dos governos subnacionais. Cf., por exemplo, Murphy (1984, p. 181).

⁴⁷⁹ Rubinfeld (1997, p. 630).

⁴⁸⁰ Inman e Rubinfeld (1997, p. 47).

⁴⁸¹ Inman e Rubinfeld (1997, p. 48).

⁴⁸² Inman e Rubinfeld (1997, p. 61).

De forma ainda mais explícita, Inman argumenta em favor da possibilidade de se conviver com ineficiências econômicas como consequência de determinadas opções quanto às estruturas federativas: “(...) Esses importantes valores constitucionais poderiam favorecer extensa representação local na legislatura nacional, mesmo levando-se em conta os custos de eficiência potencialmente significativos impostos por uma legislatura de grande porte baseada em distritos eleitorais, ou poderiam favorecer um alto número de governos locais e a designação local de bens públicos e spillovers [efeitos colaterais negativos], mesmo levando-se em conta as ineficiências possivelmente graves impostas por spillovers deixados sem resolução por causa de barganhas interjurisdicionais incompletas”⁴⁸³ (grifos meus).

Por fim, nas versões mais puramente ideológicas da new institutional economics, a concepção de federalismo adquire contornos semelhantes à da teoria da public choice. Um exemplo desse tipo de enfoque é encontrado nos trabalhos de Weingast. Segundo esse autor, o federalismo seria um importante “(...) mecanismo subjacente ao desenvolvimento em muitas nações. (...) Uma forma específica de federalismo, aqui chamado de federalismo preservador do mercado, limitava o grau em que o sistema político em cada um desses países podia interferir no mercado. As consequências econômicas do federalismo preservador do mercado são conhecidas: o federalismo restringe a política econômica impondo limites à discricção do governo”⁴⁸⁴ (grifos meus).

⁴⁸³ Inman e Rubinfeld (1997, p. 61).

⁴⁸⁴ Weingast (1995, p. 3).

4.3.2. A explicitação das contradições da descentralização como um turning point da public choice theory para a new institutional economics na concepção do federalismo

4.3.2.1. Introdução

Embora a aplicação da “nova economia política” ao tema do federalismo tenha crescido nos últimos anos, ganhando uma feição própria, a maior parte das análises teóricas e recomendações práticas de políticas públicas ou de reformas institucionais continua circunscrita à teoria neo-institucionalista. No âmbito dessa teoria, como vimos, pouca (ou quase nenhuma) distinção é feita entre “federalismo” e “descentralização”.

As análises a respeito do federalismo, notadamente o federalismo fiscal, se processam através do tema da descentralização. O que faremos a seguir será, precisamente, acompanhar essa demarche da new institutional economics.

Ressaltemos, uma vez mais, que elementos embrionários da NIE, no que se refere à descentralização, relacionados aos “problemas informacionais” e de “coordenação”, já se encontravam presentes no seio da teoria econômica hegemônica antes da “onda liberal” dos anos 80 e 90.

Contudo, é somente com a emergência de um “habitat” socioeconômico e político propício que tais idéias ganham preponderância.

Talvez a temática da descentralização seja o elo mais “tangível”, mais facilmente identificável, da relação entre as novas realidades produzidas pela globalização e as reformas neoliberais e as mutações teóricas do mainstream. De fato, a mudança radical na percepção da mainstream com relação ao significado dos processos de descentralização é observável a olho nu. De um entusiasmo inicial com as suas pressupostas virtudes intrínsecas que levariam per se a um comportamento competitivo, semelhante ao privado, no âmbito do setor público, chega-se à preocupação com os chamados “perigos da descentralização” e, finalmente, à proposição de “regras” indutoras de processos “virtuosos” de descentralização. O Relatório Anual de 2000 do Banco Mundial é enfático a respeito dos riscos da descentralização: “(...) A experiência dos últimos 15 anos

mostra que a devolução de poderes afeta a estabilidade política, o desempenho dos serviços públicos, a equidade e a estabilidade macroeconômica”⁴⁸⁵.

Como vimos anteriormente, o movimento de descentralização aparece em meados dos anos 90 como um processo bastante espraçado ao redor do mundo.

Na América Latina, a descentralização tem estado associada aos processos de redemocratização ocorridos a partir dos anos 80, à crise fiscal dos governos centralizados e a problemas de governabilidade.

De forma geral, a descentralização fiscal iniciou-se com a decisão de transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central, a fim de, em um segundo momento, negociarem-se as assignações de recursos compatíveis com as novas atribuições. Em alguns casos, a cronologia foi inversa: primeiro ocorreu a descentralização de recursos e, em seguida, houve a transferência de atribuições.

A cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais desse movimento. Assim, nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Em outras palavras, o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil nos anos 80.

⁴⁸⁵ The World Bank (2000, p. 107).

A abrangência conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, sofreu uma série de mudanças ao longo dos anos 80 e 90. Em um primeiro momento, observamos a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência no setor público. A descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado central, propiciaria a introdução de regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes”.

Mas não apenas na mainstream a descentralização fez sucesso. Também entre os “desenvolvimentistas” da Cepal atribuiu-se a esse conceito uma especial importância, identificando-o como o “elo perdido na cadeia de desenvolvimento produtivo com equidade social”⁴⁸⁶. Em outras palavras, a possibilidade de superar o atraso econômico na América Latina e vincular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social dependeria, em grande parte, da descentralização do aparelho do Estado.

A descentralização passou a ganhar novos conteúdos, abrangendo uma área antes reservada exclusivamente ao planejamento nacional centralizado: o desenvolvimento econômico, agora considerado atribuição (também) dos governos locais⁴⁸⁷.

Em um segundo momento, como decorrência da evolução das experiências concretas de descentralização, bem como do avanço da reflexão sobre o tema, uma série de problemas passou a ser identificada. Esses problemas referem-se basicamente: à inadequação do “desenho” e/ou estratégia de implementação dos processos de descentralização, o que se manifestaria na falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; ao excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; à dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas pró-descentralização; à incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de

⁴⁸⁶ Boiser *et al.* (1991). Ver, também, Aghón, Albuquerque e Cortés (2001).

comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica⁴⁸⁸ adotada sob a égide do FMI; e às dificuldades para articular a descentralização e as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais.

A inflexão na postura teórica da mainstream com relação à descentralização é fundamentalmente condicionada pelo desenrolar dos processos históricos concretos de descentralização na América Latina e nos países egressos do socialismo na Europa oriental. O Brasil, por exemplo, é citado diversas vezes pelos organismos internacionais como exemplo das “armadilhas” que a descentralização encerra: “A experiência brasileira mostra que a descentralização política e fiscal não garante melhor eficiência no setor público e poderá ameaçar a estabilidade macroeconômica. Para realizar seus objetivos, a descentralização fiscal deve ser acompanhada de uma descentralização correspondente das responsabilidades pelos gastos; as capacitações dos governos estaduais e municipais devem ser melhoradas; e o governo federal deve impor limites orçamentários duros em suas relações fiscais e financeiras com os governos subnacionais”⁴⁸⁹ (grifos meus).

Essas constatações levaram, assim, a se propugnar que a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria novos arranjos institucionais para as relações entre os diferentes níveis de governo (governo federal ou central, Estados ou províncias e municípios).

No caso dos países do ex-bloco socialista, os “riscos” da descentralização são associados às dificuldades de instituir mercados e reestruturar o aparelho de Estado. As ex-economias socialistas, também denominadas emerging market economies⁴⁹⁰, compartilhariam com as latino-americanas inúmeros problemas no processo de descentralização.

⁴⁸⁷ Boiser (1997). Na perspectiva da mainstream, ver The World Bank (1997, p. 123-124).

⁴⁸⁸ Ter-Minassian (1997).

⁴⁸⁹ The World Bank (1997, p. 125).

⁴⁹⁰ Cf. Shah (1994).

Segundo o trabalho de Bird e Wallich, “em todas as economias de transição, o desenvolvimento da estrutura das relações intergovernamentais está intimamente ligado a questões críticas de políticas públicas, tais como a privatização, a estabilização e a rede de segurança social”⁴⁹¹. Os autores descrevem os riscos à privatização e à estabilidade macroeconômica que as políticas de descentralização representariam, e enfatizam os problemas decorrentes do endividamento dos governos subnacionais: “(...) É preciso ter cautela também quanto aos níveis de empréstimos tomados pelos governos subnacionais. A consolidação e integração dos recursos extra-orçamentários nos níveis subnacionais e nacional é crucial para melhorar a transparência e macroestabilidade do processo orçamentário”⁴⁹².

4.3.2.2. A inflexão da visão da mainstream theory com relação à descentralização

Inicialmente, a descentralização é percebida pela mainstream como uma peça do processo mais geral de reformas liberais. Segundo o Banco Mundial, em seu relatório anual de 1997: “(...) O aumento da demanda por descentralização fez parte do processo mais amplo de liberalização, privatização e outras reformas de mercado em muitos países. Essas reformas são distintas entre si, mas a justificativa que têm em comum é semelhante à da descentralização: que o poder sobre a produção e entrega de bens e serviços deve ser transferido à unidade mais baixa capaz de captar os custos e benefícios associados”⁴⁹³. Mais adiante, e de uma perspectiva mais estratégica ou geopolítica, a descentralização é visualizada como capaz de propiciar a participação popular (cidadã), a qual constituiria um antídoto à radicalização dos movimentos sociais. Ainda de acordo com o Banco Mundial: “(...) As situações contrastantes de Oaxaca e Chiapas, dois dos Estados mais pobres do México, fornecem um exemplo contundente de como esses efeitos funcionam na prática. Ambos têm dotações semelhantes em termos de recursos e potencial de desenvolvimento. Ambos têm um alto percentual de habitantes pobres e indígenas. No entanto, os resultados dos programas de

⁴⁹¹ Bird e Wallich (1993).

⁴⁹² Bird e Wallich (1993).

⁴⁹³ The World Bank (1997, p. 120).

combate à pobreza em Oaxaca geralmente são considerados bons, enquanto o estado vizinho de Chiapas registra um desempenho ruim nessa área. A diferença parece advir do grau de participação popular do processo de tomada de decisão e da própria implementação das políticas públicas. Oaxaca tem uma longa tradição de mecanismos participativos para a população indígena e pobre. Em Chiapas, ao contrário, a recusa dessa opção, ao lado de extensa corrupção oficial, levou à degradação da qualidade dos serviços e ao aumento das tensões, incluindo conflitos armados desde o início de 1994⁴⁹⁴ (grifos meus).

4.3.2.3. A inflexão da mainstream do ponto de vista teórico

Do ponto de vista teórico, o turning point da teoria hegemônica com relação ao significado e às limitações dos processos de descentralização pode ser claramente identificado com a publicação pelo Banco Mundial do artigo Rémy Prud'homme The dangers of decentralization, em 1995, bem como pelos vários comentários por ele suscitados⁴⁹⁵.

A discussão em torno das virtudes ou, então, das desvantagens de uma estrutura fiscal descentralizada não é nova na literatura sobre federalismo fiscal, basta recordar o debate dos anos 50 e 60 que envolveu Paul Samuelson, Charles Tiebout, Wallace Oates e Richard Musgrave.

Essa polêmica de meados dos anos 90 atualiza o debate no seio da mainstream quanto à descentralização, desembocando suas conclusões na abordagem da economia neo-institucionalista, a qual rejeita a postura fundamentalista da public choice em prol das virtudes “intrínsecas” da descentralização.

O artigo referencial de Prud'homme questiona exatamente essa visão “fundamentalista” da descentralização, sugerindo as escolhas ou trade-offs que deveriam ser levadas em consideração de modo a que se possam “desenhar” programas de descentralização eficientes.

⁴⁹⁴ The World Bank (1997, p. 122).

⁴⁹⁵ Prud'homme (1995, p. 201-220); McLure Jr. (1995, p. 221-226); Sewell (1996, p. 143-150).

O autor alerta para os riscos em termos da piora da distribuição interpessoal e inter-regional de renda, da descentralização macroeconômica e da possível ineficiência alocativa, em particular aquelas decorrentes da ineficácia dos sistemas eleitorais como reveladores das preferências dos contribuintes-eleitores. O Brasil é um dos exemplos utilizados pelo autor para ilustrar os possíveis efeitos deletérios de um processo de descentralização fiscal “maldesenhado”. Segundo Prud’homme, a descentralização promovida pela Constituição de 1988 teria reduzido a capacidade de condução macroeconômica pelo governo central ao diminuir sua participação no recolhimento de impostos, conceder maior liberdade aos Estados para determinar alíquotas de seus tributos e aumentar as transferências automáticas do governo central para os governos subnacionais.

No entender de Prud’homme, a teoria tradicional do federalismo fiscal não considera adequadamente a geografia e o problema da escala, isto é, do tamanho absoluto tanto da população quanto da renda nacional enquanto elementos centrais dos processos de descentralização.

Prud’homme conclui pela necessidade de um “desenho” menos genérico e, digamos, menos “fundamentalista” da descentralização, matizado por um ordenamento institucional mais sofisticado. Segundo o autor, “(...) os benefícios da descentralização não são tão evidentes quanto sugere a teoria padrão do federalismo fiscal. Há desvantagens que devem ser levadas em conta quando se desenha qualquer programa de descentralização. Uma análise desses riscos torna mais fácil a compreensão de algumas das reais opções. Essas opções têm a ver menos com a questão de descentralizar ou não em geral do que com a identificação de quais funções devem ser descentralizadas, em quais setores e regiões. Em muitos casos, o problema não é tanto saber se determinado serviço deve ser provido por um governo central, regional ou local, mas como organizar a produção conjunta do serviço pelos vários níveis”⁴⁹⁶.

O artigo de Prud’homme enseja uma resposta enfática e irada de Charles McLure Jr., que sai em defesa da teoria tradicional de descentralização do

⁴⁹⁶ Prud’homme (1995, p. 201).

“federalismo fiscal”⁴⁹⁷. Seu argumento básico é que muitas das críticas elaboradas por Prud’homme investem contra uma caricatura da teoria tradicional da descentralização fiscal. Dessa forma, suas objeções atingem um alvo “imaginário” e suas recomendações alternativas não iriam além do senso comum: “(...) Há no mundo real incontáveis exemplos de más políticas de descentralização e os alertas contra tais políticas provavelmente são bem-vindos. Mas não é justo nem útil sugerir, como o faz o artigo de Prud’homme, que a sabedoria convencional se assemelharia ao homem de palha retratado por ele, que ela já teria fracassado e que políticas boas resultariam de alguma teoria nova, radicalmente diferente, racional e coerente da descentralização. Corretamente aplicada, a teoria convencional da descentralização pode ajudar a melhorar a formulação e execução das políticas governamentais”⁴⁹⁸.

De outro ponto de vista, David Sewell rejeita também as teses de Prud’homme, argumentando basicamente que as participações dos governos subnacionais nas políticas redistributivas não apenas são práticas generalizadas (embora não totalmente explícitas), como desejáveis do ponto de vista de seus efeitos⁴⁹⁹; que não haveria nada na argumentação de Prud’homme que sugira uma qualificação da descentralização em termos de eficiência⁵⁰⁰; e que os problemas decorrentes dos empréstimos internacionais aos governos subnacionais “(...) podem criar dificuldades para as instituições financeiras internacionais, mas não devem ser concebidos como os ‘perigos da descentralização’”⁵⁰¹.

O artigo de Prud’homme acerca dos “perigos da descentralização”, embora refutado com veemência por McLure e Sewell, desencadeia um conjunto de análises que relativiza e pondera as virtudes da descentralização preconizadas pela public choice theory nos anos 70 e 80. Essas ponderações, que enfatizam o papel central das instituições para o sucesso de um processo de descentralização,

⁴⁹⁷ McLure Jr. (1995).

⁴⁹⁸ McLure Jr. (1995, p. 225).

⁴⁹⁹ Sewell (1996, p. 143-144).

⁵⁰⁰ Sewell (1996, p. 148).

⁵⁰¹ Sewell (1996, p. 148).

podem ser encontradas em toda a literatura da mainstream dos anos 90. Como exemplos, dentre muitos outros, o relatório do BID de 1997 – “Latin America after a decade of reforms” – discute detalhadamente os benefícios e os riscos da descentralização⁵⁰². O “World Development Report” de 1997, do Banco Mundial, refere-se ao tema como “The Pitfalls of decentralization”⁵⁰³.

4.3.2.4. *Os principais argumentos sobre os “riscos da descentralização”*

O debate em torno dos chamados “perigos da descentralização” produz um novo posicionamento teórico-operacional da mainstream menos fundamentalista sobre o assunto. Isso ocorre tanto na defesa incondicional das suas “virtudes”, quanto no ataque sem ponderações às suas “debilidades”.

Dessa “qualificação” dos processos de descentralização, emerge uma postura teórica neo-institucionalista que privilegia as estruturas institucionais na determinação dos resultados macrofiscais da descentralização.

É importante lembrar que a ameaça de instabilidade macroeconômica decorrente da descentralização é uma preocupação apenas em países onde os governos subnacionais controlam recursos importantes, normalmente grandes federações ou Wealthy Countries muito descentralizadas.

Mesmo nos últimos casos, a evidência ligando a descentralização à instabilidade macroeconômica é não conclusiva. Segundo o Banco Mundial, “vários estudos sugerem que a descentralização não prejudicou a estabilidade nos Estados Unidos, nem nos países da Europa Ocidental. Na América Latina, a contribuição ao déficit dos governos subnacionais foi desprezível na maioria dos países, exceto os federais”⁵⁰⁴. Ou seja, a relação de causalidade entre instabilidade macroeconômica e descentralização apóia-se, do ponto de vista empírico, na experiência de países latino-americanos federais e dos países egressos do bloco socialista. Uma síntese da posição neo-institucionalista das implicações negativas da descentralização, bem como um resumo das

⁵⁰² Banco Inter-Americano de Desarrollo (1997, p. 153-156; p. 178-182).

⁵⁰³ The World Bank (1997, p. 124-126).

⁵⁰⁴ The World Bank (2000, p. 186).

proposições para uma “descentralização eficiente” são encontrados em diversos documentos e relatórios oficiais dos organismos multilaterais internacionais na segunda metade dos anos 90⁵⁰⁵.

Os perigos da descentralização poderiam ser agrupados, basicamente, em duas categorias: a dos “riscos macrofiscais” e dos relacionados aos chamados “problemas de agência”, isto é, aqueles adstritos à relação principal-agent⁵⁰⁶.

Os problemas da descentralização quanto às Agency Considerations referem-se fundamentalmente à possibilidade de os burocratas locais (local officials) não serem “responsáveis” para com as demandas da população e à maior disseminação de variadas formas de clientelismo e corrupção. Argumenta-se, também, que os governos locais seriam menos capacitados técnica e administrativamente que os governos centrais, o que os levaria a uma gestão ineficiente dos recursos públicos descentralizados.

Embora esses argumentos sejam levados em consideração pela teoria neo-institucionalista, eles são mais freqüentemente rebatidos e equacionados do que os referentes aos efeitos “macrofiscais” deletérios da descentralização.

Com relação à falta de capacidade administrativa dos governos subnacionais de países “não desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, argumenta-se que se trata de um problema de transição a ser sanado por programas de treinamento e pela própria experiência da gestão governamental descentralizada.

No que diz respeito ao problema da corrupção e do clientelismo, objeta-se que este poderia estar mais associado à falta de democracia em geral do que propriamente a uma característica da descentralização: “Se apenas uma pequena proporção da população participar das eleições, será mais provável que o processo político envolva relacionamentos clientelísticos entre os detentores de

⁵⁰⁵ Em particular, sintetizamos, a seguir, aqueles contidos no World Development Report, do World Bank, de 2000, e o 1997 Report do IDB – Economic and Social Program in Latin America (1997).

⁵⁰⁶ Cf. Ross (1973); e Powell e Dimassio (s. d.).

cargos eletivos e uma minoria poderosa que apóia o governo em troca de favores”⁵⁰⁷.

Além disso, as comparações envolvendo estruturas governamentais centralizadas e descentralizadas deveriam ser feitas com muita cautela, por exemplo: “(...) As decisões que seriam tomadas, no contexto da descentralização, por um prefeito no nível local ou por um secretário no nível estadual poderiam ser tomadas, num sistema centralizado, por um burocrata de nível inferior. E não está claro que um burocrata centralizado de nível inferior teria maior capacidade de tomar decisões acertadas”⁵⁰⁸ (grifos meus).

Dessa maneira, sem menosprezar os perigos da descentralização relacionados aos “problemas de agência”, a teoria neo-institucionalista parece considerá-los menos especificamente ligados à descentralização e mais relacionados à necessidade de incentivar a capacidade gerencial do Estado e aos mecanismos de operação da própria democracia.

Já no que se refere aos riscos “macrofiscais” ensejados pelos processos de descentralização, estes se relacionariam primeiramente à “irresponsabilidade fiscal”. Essa “irresponsabilidade” decorreria da assimetria nos processos de descentralização entre as competências quanto ao gasto e a capacidade de gerar receita própria por parte dos governos subnacionais⁵⁰⁹.

Esse fato implicaria a necessidade de fechar o hiato de recursos fiscais com transferências do governo central (normalmente federal). Dessa forma, o “desenho adequado” das transferências fiscais para os governos subnacionais deveria ocupar um lugar central nas políticas de descentralização.

Na ausência de uma definição de transferências baseadas em regras formais (fórmulas de repartição automáticas) e prevalecendo transferências de caráter “discricionário” ou “negociadas”, os governos subnacionais operariam com

⁵⁰⁷ Inter-American Development Bank (1997, p.156).

⁵⁰⁸ Inter-American Development Bank (1997, p. 156). No fundo, poderíamos pensar no grau de atenção ou importância que se dá a cada decisão. Com maior centralização, teríamos menor atenção “nas bordas” do processo decisório. Outra perspectiva é imaginar que as esferas da burocracia mais afastadas do poder seriam “menos capazes” do que as do núcleo central.

⁵⁰⁹ Inter-American Development Bank (1997, p. 155).

restrições fiscais-orçamentárias “frouxas” ou soft constraints, o que os induziria a um comportamento fiscal pouco responsável. Essa irresponsabilidade se expressaria na transferência de custos para outras jurisdições e no overexpending.

Quanto maior fosse o financiamento dos gastos locais, pelo governo federal, maior tenderia a ser o problema da “irresponsabilidade fiscal” dos governos subnacionais. Segundo essa visão, todo ato de tributar constituiria, por assim dizer, um “ônus”, enquanto o ato de gastar representaria um “bonus” sob a forma de dividendos político-eleitorais aos governantes.

De acordo com o Banco Mundial, “(...) de modo mais geral, a separação dos poderes de tributação e gasto permite aos governos subnacionais arcar com apenas uma fração dos custos políticos e financeiros de suas despesas, sobretudo quando a maior parte dos recursos locais é financiada por um repositório nacional comum de receitas tributárias”⁵¹⁰.

No centro do “comportamento irresponsável” em termos fiscais dos governos subnacionais, estaria uma determinada estrutura de incentivos que favoreceria ou, mesmo, estimularia esse comportamento. Esses “incentivos” estariam consubstanciados em regras, procedimentos, leis; enfim, de uma forma mais genérica, em “instituições”.

De uma ótica complementar à leitura dos perigos da descentralização através da “irresponsabilidade fiscal” dos governos subnacionais, o Banco Mundial alerta para os riscos da desestabilização macroeconômica devido à redução do poder de comando do governo federal sobre a política fiscal e, por via de conseqüência, de sua capacidade regulatória em termos macroeconômicos. “A descentralização fiscal reduz o controle do governo central sobre os recursos públicos. O governo das Filipinas, por exemplo, é obrigado a repartir quase a metade de suas receitas tributárias internas com os governos subnacionais. Isso limita sua capacidade de ajustar o orçamento em resposta a choques. Gastos

⁵¹⁰ The World Bank (2000, p.111).

deficitários dos governos locais também podem obstruir os esforços do governo central de resfriar a economia restringindo o gasto público^{511/512} (grifos meus).

O núcleo das recomendações formuladas pelo neo-institucionalismo para uma descentralização “sólida” em termos fiscais está centrado na adoção de mudanças dos “incentivos seletivos” que condicionariam um comportamento fiscal leniente ou permissivo. Em uma síntese apertada, propõem-se o “aperfeiçoamento da democracia” (em especial, do funcionamento das instituições políticas locais) e duras restrições sobre os orçamentos subnacionais. Com relação à “democracia local”, assevera-se: “(...) Isto requer participação cívica, regras claras para o financiamento das eleições e dos partidos políticos, uma imprensa livre, justa e competitiva e um judiciário que funcione bem”⁵¹³.

O controle mais severo sobre o poder de gasto dos governos subnacionais seria assegurado através de “(...) limites eficientes para desequilíbrios verticais, adoção de regras de transferência estabilizadoras e não discricionárias, esclarecimento do papel de cada um, evitando responsabilidades sobrepostas e imposição de limites estritos para a capacidade de endividamento dos governos subnacionais”⁵¹⁴.

As implicações dessas recomendações sobre a concepção neo-institucionalista de federalismo serão discutidas no próximo item.

⁵¹¹ The World Bank (2000, p. 111).

⁵¹² Essa abordagem, como veremos mais adiante, traz implícita uma posição recentralizadora, se comparada à public choice theory.

⁵¹³ Inter-American Development Bank (1997, p. 180).

⁵¹⁴ Inter-American Development Bank (1997, p. 180-181).

4.3.3. Dos “perigos da descentralização” à forma de evitá-los: a emergência da concepção do Estado como “estruturador” do mercado e do governo central como “regulador” dos governos subnacionais

Ao mesmo tempo em que se apontam os “riscos da descentralização”, desenvolve-se no seio da mainstream o argumento de que a descentralização, apesar de condição necessária, por si só, não constituiria condição suficiente para a eficiência alocativa do setor público.

A condição de suficiência seria dada pelo efetivo estabelecimento da concorrência, a qual é considerada responsável pela promoção da eficiência econômica em uma economia de mercado.

Na argumentação da economia neo-institucionalista, a concorrência seria o objetivo último a ser alcançado através das chamadas “reformas estruturais”, tais como a privatização, a abertura externa, a desregulamentação e a descentralização.

Com relação a esta última, o argumento decisivo é o da ausência de um “valor intrínseco” da descentralização e da necessidade de um “desenho adequado” para tornar efetivo o seu potencial em termos de eficiência econômica. O rechaço ao fundamentalismo da visão da public choice theory é claramente explicitado pelo Banco Mundial em seu Report de 2000: “A descentralização em si não é nem boa nem má. É um meio para atingir um fim, muitas vezes imposto pela realidade política. O que importa é saber se é bem-sucedida ou não. A descentralização bem-sucedida melhora a eficiência do setor público e sua capacidade de dar respostas, ao mesmo tempo acomodando forças políticas potencialmente explosivas. A descentralização malsucedida ameaça a estabilidade econômica e política e perturba o fornecimento dos serviços públicos”⁵¹⁵ (grifos meus).

⁵¹⁵ The World Bank (2000, p. 107).

Afinado com a teoria neo-institucionalista, o relatório do Banco Mundial argumenta que “(...) o êxito da descentralização depende do seu desenho”. Ao mesmo tempo, propõe-se a oferecer “(...) diretrizes para o aperfeiçoamento das instituições políticas, fiscais e administrativas da descentralização”⁵¹⁶.

Nessa visão, ao contrário da teoria da public choice, a concorrência intergovernamental não é um “dado” do qual se parte, um produto “natural” da descentralização, mas algo que deveria ser concebido, desenhado e instituído pelo governo central. Ao governo central caberia o papel de “desenhar” adequadamente o processo de descentralização, de forma a condicionar, através de “incentivos seletivos”, o resultado do processo tanto em relação à eficiência econômica, quanto em relação ao balanceamento do poder político entre esferas ou níveis de governo. A descentralização não asseguraria, por exemplo, de forma automática, a maior democratização das decisões locais: “Conceder poderes aos governos locais não garante que todos os grupos de interesse locais venham a ser representados na política local. Pode simplesmente significar a transferência do poder das elites nacionais às locais. Na Índia, por exemplo, a participação local depende de casta social e os pobres têm pouco influência”⁵¹⁷.

A presença da new institutional economics e da new political economy nas concepções do Banco Mundial ao final dos anos 90 é clara: a descentralização, seja de países unitários ou federais, é compreendida como um fenômeno amplo (e não apenas fiscal) que envolve o balanceamento do poder político entre interesses nacionais e interesses locais, a estruturação do poder legislativo nacional e a incorporação nestes dos interesses regionais. “(...) O balanceamento de poderes entre os governos nacional e subnacionais dependerá, portanto, da influência dos interesses regionais no governo nacional. E a chave para tornar esse equilíbrio estável é o desenho de instituições que façam com que as elites nacionais e subnacionais vejam a cooperação mútua como sendo de seu interesse”⁵¹⁸.

⁵¹⁶ The World Bank (2000, p. 107).

⁵¹⁷ The World Bank (2000, p. 109). Cf. Litvack, Ahmad e Bird (1998).

⁵¹⁸ The World Bank (2000, p. 112).

Na linha da teoria neo-institucionalista, o Banco Mundial defende a criação de incentivos e instituições para a cooperação dos governos nacionais e subnacionais: “É possível desenhar instituições que promovam uma comunhão de interesses. O sistema eleitoral e a estrutura partidária resultante determinam o grau de integração nacional do sistema político”⁵¹⁹.

Embora o World Bank reconheça que não existe uma fórmula única ou modelo capaz de assegurar a cooperação dos governos subnacionais, ressalta a importância crucial do governo central como eixo articulador das relações intergovernamentais (ao contrário, por exemplo, da posição assumida pela public choice theory): “(...) Mas independentemente do sistema que for adotado, ele não deve fazer com que o governo central se torne prisioneiro dos interesses subnacionais”⁵²⁰.

A inflexão da teoria neo-institucionalista em relação à public choice no que se refere ao papel do governo central nas estruturas federativas (ou, ao menos, nos Estados descentralizados) parece arrancar basicamente da idéia de que o chamado “mercado livre” é uma “criação” do poder do Estado⁵²¹. Essa “construção” do mercado exigiria, por sua vez, um Estado centralizado, ou seja, uma concepção unificada e um comando centralizado em sua implementação⁵²².

Um dos principais elementos que deveriam ser levados em consideração nos processos de descentralização, segundo o Banco Mundial, é o controle do endividamento dos governos subnacionais. Quase sempre esse endividamento estaria sujeito à assunção de que o governo central, em última instância, pagaria a conta. Essa presunção “(...) leva os bancos a emprestar para governos locais sem a capacidade de honrar suas dívidas”⁵²³.

⁵¹⁹ The World Bank (2000, p. 114).

⁵²⁰ The World Bank (2000, p. 114).

⁵²¹ Visão já desenvolvida em outro contexto teórico por Karl Polanyi e abraçada por John Gray em trabalhos recentes.

⁵²² Como vimos anteriormente, a simples postulação da necessidade de se “desenhar” adequadamente a descentralização traz implícita a noção de um processo comandado “desde cima”, desde o governo central.

⁵²³ The World Bank (2000, p. 118).

Seria preciso, portanto, desenvolver formas de proteger o governo central e o sistema financeiro nacional de uma exposição excessiva ao endividamento subnacional.

Apesar de existir uma grande variedade de regras e controles possíveis, o Banco Mundial preconiza como essencial uma rígida “disciplina de mercado” assegurada pela não garantia, por parte do governo central, das dívidas dos governos subnacionais⁵²⁴: “A atitude hands-off [de não prestar socorro] quando os governos subnacionais deixam de pagar suas dívidas pode ser mais importante para restringir o endividamento do que o conjunto mais abrangente de regras e controles”⁵²⁵.

A teoria neo-institucionalista atribui ao governo central muito mais funções do que aquelas conferidas pela public choice ou, mesmo, pela teoria tradicional do federalismo fiscal.

Mais do que a mera divisão de competências entre níveis de governo, tratar-se-ia de estabelecer uma “regulação” dos governos subnacionais pelo governo central⁵²⁶. Essa regulação abrangeria os salários, a previdência social, os processos eleitorais e os conflitos entre governos subnacionais⁵²⁷.

O escopo da atuação proposta para o governo central pela new institutional economics no que se refere ao processo de descentralização pode ser aquilatado pela proposição do Banco Mundial de que os governos centrais deveriam promover regras capazes de tornar os governos subnacionais accountable⁵²⁸.

Dentre essas regras, encontram-se: regras eleitorais (“para melhorar a visibilidade, a participação e os benefícios esperados”⁵²⁹); regras que promovam a efetiva “governança” (“a governança efetiva requer coalizões estáveis e um poder

⁵²⁴ O Brasil, por exemplo, é criticado diversas vezes no relatório do Banco Mundial por haver reestruturado, em três ocasiões, a dívida dos Estados nos anos 90. Cf. The World Bank (2000, p. 120).

⁵²⁵ The World Bank (2000, p. 124).

⁵²⁶ The World Bank (2000, p. 120).

⁵²⁷ The World Bank (2000, p. 120-121).

⁵²⁸ The World Bank (2000, p. 121).

⁵²⁹ The World Bank (2000, p. 121).

executivo com poderes razoavelmente fortes e claros”⁵³⁰); e plena participação da sociedade civil (exemplos dos orçamentos participativos no Brasil, México e Venezuela⁵³¹).

Além disso, a própria capacitação técnica dos governos subnacionais é encarada como tarefa do governo central como parte do processo de descentralização⁵³².

De forma mais geral, a teoria econômica neo-institucionalista procura estabelecer as condições para um adequado “desenho institucional” das relações intergovernamentais e da descentralização eficiente.

O ponto de partida central dessa demarche é a postulação da necessidade de se estabelecer um “mercado público local”, tanto econômico quanto político. Este seria alcançado através da indução institucional a uma relação estreita entre receita própria local e gasto público local. Segundo Wiesner⁵³³: “A importância do financiamento próprio dificilmente pode ser exagerada. Seu significado radica não só em prover recursos adicionais, como também fornecer condições externas que fazem possível satisfazer as outras condições básicas: a informação, a transparência dos processos políticos e fiscais, e a capacidade de avaliar a gestão pública”.

Reafirma-se, assim, no plano das relações intergovernamentais, aquilo que Friedman afirmara referindo-se à relação público-privado: a responsabilidade pelo gasto só é conseguida quando este implica um custo para o agente. Como todo ato de gastar representaria um “bônus” para o agente público, enquanto todo ato de tributar corresponderia a um “ônus”, a ampliação da correspondência entre esses dois atos constituiria a base da criação da responsabilidade fiscal dos governantes e, em especial, daqueles dos governos subnacionais. Em outras palavras, seria sempre mais fácil ser irresponsável com o dinheiro dos “outros”, a atenção com o dinheiro próprio seria sempre maior. O “outro”, nesse caso, pode

⁵³⁰ The World Bank (2000, p. 121).

⁵³¹ The World Bank (2000, p. 121-122).

⁵³² The World Bank (2000, p. 122).

⁵³³ Wiesner (1996, p. 19).

tratar-se de uma pessoa (física ou jurídica) diferente, do “setor público” ou de outra esfera de governo (ou outro governo de uma mesma esfera!). Para a NIE, esse vínculo precisaria ser construído através da indução do governo central.

A constituição de um mercado público local pressuporia a estruturação de dois processos que se condicionariam mutuamente: no primeiro deles, o processo econômico buscaria basicamente melhorar a eficiência alocativa; no segundo, o processo político procuraria vincular os cidadãos às decisões públicas coletivas e dar a elas legitimidade e capacidade de serem cumpridas⁵³⁴. “(...) Esses dois processos dependem um do outro. É impossível melhorar significativamente a eficiência econômica se não há interesse real da comunidade local em alcançar esse objetivo. E não haverá desenvolvimento político significativo em nível local se a comunidade não vê como interesse real participar ativamente do processo. Sem a participação da comunidade, ao mesmo tempo no processo econômico e no processo político, não haverá maior governabilidade, uma vez que esta seja definida como a capacidade da comunidade para resolver seus problemas, tomando decisões públicas, coletivas e supervisionando a execução dessas decisões”⁵³⁵.

A vinculação dos dois processos passaria em boa medida pela constituição de um “contribuinte-consumidor”, o qual exigiria resultados do gasto público e, dessa forma, induziria eficiência no setor público local⁵³⁶. Para que isso fosse possível, seria indispensável um mínimo de esforço fiscal próprio; este seria, por assim dizer, o “agente catalisador” entre o processo político institucional local e o processo econômico: “Assim nasce o interesse político. Assim se completa a equação econômica e política. Este parece ser o caminho mais direto em direção à maior governabilidade”⁵³⁷ (grifos meus).

Em suma, o objetivo é estabelecer uma correspondência entre o gasto público local e o seu custo, mensurado através do pagamento de impostos locais.

⁵³⁴ Wiesner (1996, p. 22).

⁵³⁵ Wiesner (1996, p. 22).

⁵³⁶ Wiesner (1996, p. 23).

⁵³⁷ Wiesner (1996, p. 23).

O “mercado público local” é constituído, dessa forma, na medida em que se vincula o benefício obtido pelo cidadão (os gastos públicos locais) ao seu custo – os impostos pagos pelos contribuintes locais.

Essa posição é desenvolvida pelo BID em seu relatório anual de 1997⁵³⁸: “Na medida em que os serviços locais forem financiados pelas receitas da própria jurisdição, de modo que haja um elo direto entre os benefícios providos por esses serviços e os custos para os contribuintes locais, a descentralização resultará em maior transparência e potencial de fiscalização quanto à provisão eficiente de serviços. Os cidadãos serão fortemente incentivados a monitorar as autoridades locais de perto. O incentivo poderá ser mais fraco se uma proporção substancial dos gastos locais for coberta por transferências de níveis superiores de governo e será especialmente fraco se os governos locais estiverem sujeitos a restrições orçamentárias fracas. Se os indivíduos não perceberem uma clara ligação entre os benefícios e os custos dos programas dos governos locais, ficarão menos preocupados com a eficiência da provisão dos serviços. De modo mais geral, a descentralização incentivará a participação política dos indivíduos em relação à formulação de políticas locais, por ter um impacto mais direto em suas vidas e fazê-los sentir que têm mais chance de ser ouvidos e influir nas decisões locais”⁵³⁹ (grifos meus).

Em resumo, os fatores-chave para a efetividade das políticas da descentralização, “(...) tanto dentro do setor público como na direção dos mercados, possuem caráter institucional. Essas condições não se dão, simplesmente, porque sejam necessárias. Deve também existir uma demanda efetiva por elas. O recebimento de recursos dos bens públicos, através de impostos e de taxas por parte da comunidade local, é a base dessa demanda efetiva”⁵⁴⁰ (grifos meus).

⁵³⁸ Inter-American Development Bank (1997).

⁵³⁹ Inter-American Bank (1997, p. 154).

⁵⁴⁰ Wiesner (1996, p. 21).

“(…) São as condições externas do financiamento local as que geram a demanda real por informação, por direitos de propriedade bem definidos, por transparência e accountability política e fiscal”⁵⁴¹.

Dado que as receitas próprias ocupam papel central na concepção de descentralização da new institutional economics, as transferências intergovernamentais, por decorrência, constituem um importante aspecto a ser considerado no “desenho” e implementação desses processos. Segundo o Banco Mundial: “Já que as transferências representam uma grande parcela das finanças subnacionais em toda parte, seu desenho é um fator crítico para o sucesso da descentralização”⁵⁴².

Nessa linha de raciocínio, as transferências para os governos subnacionais pelo governo federal deveriam ser limitadas de forma a não romper o vínculo entre custo e benefício dos gastos públicos locais. Em outras palavras, a proporção do financiamento local do gasto público local deveria ser a maior possível.

De acordo com o Banco Mundial, “(…) os impostos locais garantem que os governos subnacionais enfrentem, pelo menos até certo ponto, as conseqüências políticas de suas decisões de gasto”⁵⁴³.

Ainda com relação à proporção da capacidade arrecadatória local, Wiesner afirma que “(…) é pertinente destacar que a essência do argumento não é só o fato de as arrecadações fiscais locais terem que crescer em um ritmo que tenha relação com o aumento do PIB, e/ou do desempenho fiscal nacional. Mas, também, de que isso deve ser feito em relação com a capacidade fiscal e econômica local. O que realmente se quer é que o desempenho local tenha uma relação mínima com a dinâmica da capacidade econômica e fiscal local”⁵⁴⁴. “Em outras palavras, as transferências teriam que incentivar o aumento da proporção utilizada do potencial fiscal local. Só o aumento das arrecadações, em termos reais, da maneira que se deseja, não constitui, necessariamente, um maior

⁵⁴¹ Wiesner (1996, p. 21).

⁵⁴² The World Bank (2000, p.117).

⁵⁴³ The World Bank (2000, p. 117).

⁵⁴⁴ Wiesner (2000, p. 7).

avanço. O maior esforço fiscal local se refere ao maior ‘desempenho fiscal efetivo’⁵⁴⁵.

Ademais, as transferências aos governos subnacionais deveriam ser “desenhadas” de modo a estimular a elevação das receitas próprias locais e estabelecer critérios gerais de repartição (materializados em fórmulas o mais específicas possíveis): “Alguns princípios básicos são aplicáveis a todos os países e todos os tipos de transferência. As transferências devem ser determinadas da maneira mais aberta, transparente e objetiva possível. Devem ser mantidas razoavelmente estáveis de um ano para o outro, para que os governos locais possam planejar seus orçamentos. E devem ser distribuídas com base em regras predeterminadas, as quais devem ser simplificadas ao máximo. Simplicidade, transparência e previsibilidade ajudariam a eliminar um dos piores problemas da descentralização: a incerteza e as barganhas que muitas vezes prejudicam as relações fiscais intergovernamentais”⁵⁴⁶.

4.3.3.1. A questão da divisão de competências para a new institutional economics

Em consonância com suas características teóricas mais gerais, a economia neo-institucionalista propõe que a divisão de competências entre níveis de governo deva ser definida levando em consideração as interações entre as instituições fiscais, políticas e administrativas⁵⁴⁷.

Essa visão diferencia-se tanto do economicismo do federalismo fiscal, quanto do “economicismo ampliado” da public choice. Também como característica distintiva da teoria econômica neo-institucionalista em relação à divisão

⁵⁴⁵ Wiesner (2000, p. 7).

⁵⁴⁶ The World Bank (2000, p. 118).

⁵⁴⁷ The World Bank (2000, p. 114).

de competências, é digno de nota a consideração das inúmeras situações, condicionadas historicamente, dos arranjos fiscais federativos. Assim, por exemplo, diferenciam-se claramente as possibilidades e limitações da divisão de responsabilidades quanto ao gasto e quanto às receitas nos países desenvolvidos (ou “industrializados”) e nos países subdesenvolvidos (ou “em desenvolvimento”, como quer o Banco Mundial)⁵⁴⁸. Ao mesmo tempo, o “desenho da descentralização” nos países em desenvolvimento deveria ir além das regras gerais e indiferenciadas do federalismo fiscal (e da public choice). De fato, a “construção dos pilares do federalismo fiscal” passaria por diversas adaptações às estruturas institucionais concretas desses países: “(...) A experiência mostrou que a descentralização efetiva requer adaptações complementares de uma gama variada de arranjos institucionais intergovernamentais nas áreas de coordenação, planejamento, orçamento, divulgação de resultados financeiros e implementação. Tais arranjos podem abranger tanto regras específicas (no desenho das transferências fiscais, por exemplo), quanto disposições sobre reuniões intergovernamentais regulares e revisões periódicas dos arranjos intergovernamentais”⁵⁴⁹ (grifos meus).

O limite dessa posição se materializa na adoção, por vários autores, do conceito de asymmetric decentralization e asymmetric federalism^{550/551}, o que significa o reconhecimento da impossibilidade de se adotar um único critério para a divisão de competências. “A diversidade econômica, demográfica e social freqüentemente se reflete numa multiplicidade de estruturas governamentais e de provisão de serviços mesmo dentro do mesmo país. (...) Dada essa diversidade, tanto na natureza das jurisdições políticas quanto nas características dos domicílios, o conceito de ‘one size fits all’ [um só tamanho serve para todos] definitivamente não se aplica à descentralização. Instrumentos diferentes podem ter efeitos muito diferentes em circunstâncias diferentes, e abordagens muito diferentes podem ser necessárias para alcançar resultados semelhantes (ou

⁵⁴⁸ The World Bank (2000, p. 115-124).

⁵⁴⁹ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 11).

⁵⁵⁰ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 23).

aceitáveis). Por exemplo, a privatização do serviço de abastecimento de água pode realizar objetivos de eficiência e equidade num contexto urbano de alta densidade populacional, deixando de realizá-los em áreas rurais de população escassa. Por isso, o financiamento e a provisão de serviços de água pelo setor privado podem ter de ser complementados por sistemas comunitários e públicos em áreas específicas. Para acomodar essas abordagens diversas, pode ser necessário desenvolver políticas centrais assimétricas — tratando unidades diferentes de maneira diferente — para atingir resultados semelhantes. Um dos elementos importantes disso é o princípio da descentralização assimétrica. Por exemplo, em muitos países poderá ser viável descentralizar responsabilidades políticas, econômicas e administrativas para grandes áreas urbanas. Da mesma forma, no nível regional a capacidade fiscal e administrativa poderá facilitar a descentralização de responsabilidades apenas para algumas províncias ou estados”⁵⁵².

Contudo, a proposição da “descentralização assimétrica” e, em muito maior medida, a do “federalismo assimétrico” encontram um obstáculo político de difícil superação: “(...) a necessidade percebida de ter uma legislação que trata todas as unidades com isonomia, apesar da realidade de que há amplas e relevantes diferenças entre elas”⁵⁵³. “(...) Dependendo do país, as soluções podem ser buscadas por vários meios, tais como condicionar a aplicação de determinada disposição de descentralização ao preenchimento de certos pré-requisitos, à assunção voluntária de certas obrigações de financiamento entre outras, ou à assinatura de um contrato que permita a individualização do ritmo e da extensão da descentralização”⁵⁵⁴.

Certamente, quando tratamos de “federalismo” e não mais apenas de “descentralização”, os componentes desse “balanceamento” entre “direitos

⁵⁵¹ Bird e Stawfer (2001).

⁵⁵² Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 23).

⁵⁵³ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 23).

⁵⁵⁴ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 24).

comuns” e “direitos diferenciados” entre os entes federados se encontram presentes na própria constituição do Estado federal, assim como na barganha federativa.

No que se refere ao método para se definir a divisão de responsabilidades de gasto em face da divisão de responsabilidades quanto às receitas, as posições contemporâneas da teoria das finanças públicas se dividem com relação à sua precedência lógica e temporal. Alguns autores defendem que se deveria adotar o assentado princípio segundo o qual “as finanças devem seguir a função”⁵⁵⁵: “(...) A razão disso é que não só os recursos devem ser proporcionais aos usos, mas também o tipo de receita utilizada afeta o comportamento do consumidor e resulta em padrões diferentes de incidência. (...) De modo geral, a estrutura apropriada de finanças subnacionais — o mix de tarifas públicas, impostos e transferências — depende das funções que forem atribuídas a cada nível de governo”⁵⁵⁶.

Outros especialistas em finanças públicas defendem que a determinação da divisão de competências quanto ao gasto e quanto às receitas deveria processar-se concomitantemente, sob pena de se optar a priori por uma estrutura intergovernamental mais descentralizada⁵⁵⁷. Essa argumentação considera, em primeiro lugar, as três possíveis causas de ineficiência que as decisões sobre descentralização deveriam levar em conta. “A primeira é a ineficácia na prestação dos bens e serviços públicos: a descentralização dos gastos pode ajudar a resolver os problemas de incorporação e de agência. A segunda é a ineficácia da tributação. Finalmente, a terceira é a ineficácia gerada pela falta de incentivos para atuar com responsabilidade fiscal, que geralmente caminha junto de um elevado desequilíbrio vertical. Se, em primeiro lugar, é decidida a forma de distribuir os gastos de modo a minimizar os fatores de ineficácia na prestação de serviços e, posteriormente, é decidida a distribuição dos impostos, inevitavelmente se produzirá como resultado um alto grau de descentralização. Isso se deve a que não se têm em conta os gastos que uma descentralização gera por causa do

⁵⁵⁵ The World Bank (2000, p. 117).

⁵⁵⁶ The World Bank (2000, p. 117).

⁵⁵⁷ Conforme Tanzi (1995).

aumento dos dois últimos tipos de ineficácia. A decisão em conjunto de ambas questões resultaria em um menor grau de descentralização”⁵⁵⁸.

Segundo o Banco Mundial, a teoria convencional do federalismo fiscal postula a existência de uma série de níveis de governo, cada um responsável pelos serviços que melhor atendessem aos residentes de suas jurisdições. Contudo, esse modelo teria suas limitações: “A experiência demonstra que esse modelo, embora útil, apresenta certas limitações e que os governos devem procurar em vez disso desenvolver um marco regulatório que permita a divisão de responsabilidades”⁵⁵⁹. Para superar essas limitações seriam necessárias duas providências intimamente interligadas: definir com a máxima clareza a divisão de responsabilidades e desenvolver um marco regulatório que possibilite a “coordenação” eficiente dessa divisão de responsabilidades (grifos meus).

O federalismo fiscal e a public choice theory enfrentariam uma série de obstáculos e trade-offs na definição de uma estrutura de competências descentralizadas: “(...) Primeiro, nos países em desenvolvimento, onde os mercados fundiários e de trabalho podem não funcionar bem e há uma tradição democrática incipiente, não seria realista supor que as pessoas possam se deslocar facilmente entre jurisdições ou se fazer ouvir através do processo político (como suporia a public choice theory). Segundo, estabelecer níveis separados de governo para cada serviço que custa caro e cria sérios problemas de coordenação”⁵⁶⁰. “(...) Alguns serviços podem ser providos a custos menores numa escala mais ampla, ou seus benefícios podem transbordar os limites distritais. A provisão centralizada desses serviços gera economias de escala e capta externalidades, mas à custa da imposição de uma política comum a populações com preferências e prioridades variadas. Tal trade-off, que é a base da abordagem federalista fiscal, orienta algumas das escolhas que devem ser feitas na alocação de funções”⁵⁶¹. Embora complexo, o compartilhamento de responsabilidades seria eficiente desde que cada uma das competências

⁵⁵⁸ Banco Inter-Americano de Desarrollo (1997, p. 185).

⁵⁵⁹ The World Bank (2000, p. 114).

⁵⁶⁰ The World Bank (2000, p. 115).

estivesse bem definida e quando “(...) o marco regulatório prevê a possibilidade de os governos locais atuarem às vezes como agentes do governo central e às vezes como principais com autonomia. Sem clareza e sem um marco regulatório adequado, não pode haver transparência e fiscalização das respectivas responsabilidades [accountability]”⁵⁶².

Nessa mesma linha de argumentação, Litvack, Ahmad e Bird sustentam que “(...) tanto a teoria quanto a prática indicam que é importante formular as responsabilidades de gasto com a maior clareza possível para melhorar a accountability e reduzir as sobreposições contraproducentes, a duplicação de autoridade e as disputas judiciais”⁵⁶³.

Nesse sentido, a economia neo-institucionalista diferencia-se claramente da public choice theory, tanto por postular uma nítida definição de competências entre níveis de governo (o denominado layer-cake model of federalism em oposição ao modelo competitivo ou marble-cake federalism), quanto por defender a regulação pelo governo central das relações intergovernamentais. A concepção de uma “regulação” pelo governo central dos governos subnacionais⁵⁶⁴ evidencia, também, uma posição mais indutora e pró-ativa do governo central na economia neo-institucionalista do que aquela postulada pelo federalismo fiscal da welfare economics.

O termo “coordenação” pressupõe, usualmente, uma clara definição de qual agente, ou nível de governo, possuiria o mandato para “guiar” ou “induzir” as ações destinadas a alcançar determinados objetivos ou causas comuns. Dessa forma, “coordenação” se oporia a “cooperação”, visto que esta pressuporia uma ação conjunta, definida de modo mais biunívoco ou igualitário, isto é, sem a ação predominante e apriorística, do ponto de vista do resultado, de um dos participantes da negociação⁵⁶⁵.

⁵⁶¹ The World Bank (2000, p. 115).

⁵⁶² The World Bank (2000, p. 115).

⁵⁶³ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 10).

⁵⁶⁴ The World Bank (2000, p. 120).

⁵⁶⁵ Ver, a respeito, Spahn (1998, p. 3-5).

4.3.3.2. A economia neo-institucionalista e a competição tributária interjurisdicional

No âmbito da economia neo-institucionalista, a concorrência tributária intergovernamental, tão cara à teoria da escolha pública como fonte de indução à eficiência do Estado, não constitui mais um valor intrínseco, a ser preservado a qualquer custo⁵⁶⁶.

Embora a new institutional economics preserve a idéia que a concorrência tributária interjurisdicional possa ter resultados benéficos sobre a eficiência do setor público, a resultante concreta desta dependeria, uma vez mais, de um arranjo institucional apropriado, o qual manteria a concorrência intergovernamental dentro dos marcos de uma “competição saudável”, coibindo a utilização de instrumentos e procedimentos que comprometessem o entorno sistêmico das relações intergovernamentais.

A economia neo-institucional afasta-se, desse modo, tanto das posições do competitive federalism propugnado pela teoria da public choice, quanto do cooperative federalism da welfare economics e do federalismo fiscal.

Como vimos no Capítulo 2, a teoria da escolha pública, apoiada basicamente no modelo de Charles Tiebout, estabelece uma analogia entre o funcionamento do mercado e a concorrência intergovernamental, o que acabaria por compelir os agentes públicos a tomar decisões eficientes⁵⁶⁷.

Mais recentemente, contudo, num movimento convergente com a ascensão da new institutional economics e da new political economy ao centro da mainstream theory, observamos uma série de reações críticas à “canonização” da competição tributária como elemento promotor de eficiência no setor público. Numa primeira linha de argumentação, as críticas arrancam da contestação dos supostos do modelo de Tiebout.

⁵⁶⁶ John Gray, por exemplo, assevera: “A guerra fiscal entre Estados avançados serve para drenar as finanças públicas e tornar inviável o Estado do bem-estar social. Como um editorial do Financial Times observou: reduzindo a renda, a guerra fiscal pode não ser nada agradável (...). Disputas fiscais entre países podem mesmo solapar a renda de todos eles. Isso faz aumentar a carga tributária sobre setores menos ágeis e sobre o trabalho, relativamente ao capital” (Gray, 1998, p. 117).

⁵⁶⁷ Oates e Schwab (1998, p. 333).

Segundo Stiglitz (1980) (*apud* Lemgruber, 1999), por exemplo, a própria migração das pessoas entre Estados pode ser entendida como uma classe de externalidade, pois esses novos cidadãos trazem benefícios (aumentam a base contributiva) e custos (aumentam a demanda por bens públicos) para a jurisdição em que escolheram residir, sem, no entanto, serem decisivamente compensados ou onerados por isso. Ademais, a competição no modelo de Tiebout, da mesma forma que no mercado privado, requer um grande número de agentes envolvidos, o que não é o caso das federações. O número de Estados que competem entre si é limitado e a interação existente entre eles é óbvia. Outro ponto importante a ser notado é que as decisões governamentais não ocorrem por maximização de lucros (e nem sempre por maximização de receitas), mas sim por decorrência do processo político.

Finalmente, “(...) mesmo se a competição interjurisdicional levasse a um resultado eficiente, esse resultado poderia não ser desejado, dado que o critério de eficácia de Pareto nada diz a respeito da distribuição de renda na sociedade. Nesse sentido, a minimização das diferenças socioeconômicas inter-regionais, um dos objetivos de qualquer sistema federativo, não seria atingida”^{568/569} (grifos meus).

Ainda na linha das críticas à teoria tradicional das finanças públicas, Oates argumenta que “(...) em casos onde as jurisdições não são homogêneas ou onde, por várias razões, impõem uma alíquota positiva de tributação do capital, surgem distorções não só nas decisões fiscais locais, mas também nas decisões locais quanto ao meio ambiente”⁵⁷⁰.

Numa segunda linha de raciocínio, as críticas ao modelo da concorrência tributária interjurisdicional se ampliam para além das inconsistências do modelo de Tiebout. Segundo Wallace Oates, a competição interjurisdicional constituiria, ademais, uma “fonte de distorções” nas escolhas públicas. Segundo esse autor, a “competição tributária” como método de atração de investimentos manteria os

⁵⁶⁸ Stiglitz (1988c).

⁵⁶⁹ Lemgruber (1999, p. 5).

⁵⁷⁰ Oates e Schwab (1998, p. 334).

percentuais de taxaço abaixo dos níveis necessários para financiar eficientemente os serviços p blicos⁵⁷¹. Ou ainda, segundo Break: “O problema   que os governos estaduais e municipais estão engajados há algum tempo numa concorrência cada vez mais ativa entre si por negócios novos. (...) Nesse tipo de ambiente, os dirigentes governamentais relutam em propor aumentos de impostos para níveis acima daqueles vigentes em Estados vizinhos ou em qualquer região com atrativos semelhantes para a indústria. (...) Em resumo, a concorrência fiscal ativa tende a gerar ou um volume baixo de arrecada o estadual-municipal em geral ou uma estrutura tributária estadual-municipal com fortes características regressivas”.⁵⁷² (grifos meus).

A regressividade adviria “(...) do fato de que os fatores (com maior mobilidade) têm mais facilidade para buscar regimes tributários preferenciais e, assim, pagar menos impostos. Dessa forma, serão os fatores imóveis, tipicamente o trabalho menos qualificado e os proprietários de terras e imóveis, que terão que suportar a carga tributária”^{573/574}.

Para aqueles que identificam na competi o governamental via tributos uma série de conseq ncias negativas, cabe a indaga o a respeito das alternativas para contorná-la. As propostas para evitar os efeitos potencialmente nocivos dessa concorrência se dividem em duas vertentes.

A primeira consistiria na centraliza o federativa e na proibi o, por parte do governo federal, desse tipo de prática dos governos subnacionais. Essa cut-throat competition na formula o da Acir nos Estados Unidos teria ensejada uma série de propostas de interven o federal com o objetivo de “(...) salvar os estados deles mesmos”⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ Oates e Schwab (1998, p. 334).

⁵⁷² Break (1967). *Apud* Oates e Schwab (1998, p. 334).

⁵⁷³ Lemgruber (1999, p. 5).

⁵⁷⁴ Argumento idêntico a esse   defendido por Stiglitz, em entrevista ao periódico “The Region” em 1997: Woodrow – Federal Reserve of Minneapolis, September, p. 8-9. (<http://woodrow.mpls.frb.fed.us/pubs/region/97-09/stiglitz.html>)

⁵⁷⁵ Oates e Schwab (1998, p. 356).

Contudo, as conseqüências deletérias de tal opção são inúmeras e remetem ao próprio debate de centralização versus descentralização e, principalmente, ao debate mais amplo de federalismo versus unitarismo.

Do ponto de vista da teoria econômica neo-institucionalista, o centralismo estatal teria, dentre outros efeitos negativos, a dificuldade do governo central de atender a uma demanda necessariamente diversificada dos consumidores-cidadãos (a chamada ineficiência alocativa).

A outra alternativa à competição tributária subnacional consistiria na estruturação de mecanismos ou “instituições” de “harmonização fiscal”.

Essa visão pressupõe a distinção entre um determinado tipo de concorrência tributária qualificada como “saudável” ou “benéfica” e uma outra forma de competição “predatória” ou “prejudicial” (harmfull), também denominada “guerra fiscal”.

Charles McLure diferencia conceitualmente a concorrência “saudável” da “predatória” da seguinte maneira: “(...) Na concorrência fiscal saudável, há pressão para que a carga tributária não seja maior do que aquela justificada pelos benefícios do gasto público. A pressão por tributação responsável advém daqueles que ameaçam (talvez implicitamente) migrar de jurisdições onde os impostos excedem os benefícios das atividades públicas. A única maneira de evitar os impostos é deixar a jurisdição e cessar o consumo dos serviços que fornece. Há relativamente pouca razão para os impostos caírem abaixo dos benefícios nesse modelo. A concorrência fiscal predatória é bem diferente. Não é necessário que o contribuinte saia da jurisdição e deixe de desfrutar os benefícios do gasto público para colher vantagens com contrabando, compra transfronteira, falsa declaração de domicílio ou manipulação de preços de transferência. Portanto, pode ficar na jurisdição que tem impostos altos sem pagá-los. A pressão por redução dos impostos advém, em parte, não da concorrência fiscal saudável, mas do comportamento predatório de jurisdições capazes de financiar seus serviços públicos, com pouco custo para os próprios habitantes, oferecendo um refúgio para os habitantes de outras jurisdições desejosos de se envolver em contrabando, compra transfronteira, falsa declaração de domicílio ou

deslocamento das fontes dos lucros de seus negócios. Esse tipo de concorrência é potencialmente destrutivo em vez de saudável”⁵⁷⁶.

Apesar de a proposição de McLure avançar na distinção conceitual entre a concorrência tributária “predatória” e a concorrência “saudável”, Stiglitz considera que, na prática, seria muito difícil diferenciar ambas. Ao mostrar a dificuldade de se coibir a concorrência “predatória”, Stiglitz pondera: “(...) Isso é muito difícil na prática porque, mesmo que se restrinja a concorrência em termos de isenções ou créditos fiscais, há toda uma gama de serviços que a comunidade pode fornecer e que basicamente reduzem os custos. Alguns desses serviços deveriam ser obrigatórios para qualquer prefeitura. É difícil distinguir entre aquilo que a comunidade deveria fornecer e aquilo que é oferecido como isca ou mesmo doado. Trata-se de uma distinção muito tênue”⁵⁷⁷.

De forma congruente com a teoria econômica neo-institucionalista, nessa alternativa à competição tributária intergovernamental sem controle, trata-se de criar instituições capazes de zelar por um “ambiente competitivo saudável”. A idéia seria alcançar a “harmonização tributária”⁵⁷⁸, uma convergência dos diferentes sistemas tributários ou do nível de tributação desses sistemas subnacionais. O objetivo central da harmonização tributária seria o da “(...) obtenção de um acordo entre os diversos governos para estabelecer uma estrutura tributária ‘comum’, de modo a impedir a proliferação da prática competitiva nociva entre os mesmos e, portanto, evitar a corrosão de suas receitas tributárias”⁵⁷⁹.

Para Litvack, Ahmad e Bird, a harmonização tributária, assim como a preservação de certa autonomia para tributar por parte dos governos subnacionais, é central: “Uma importante consideração de política nacional nos países onde os governos subnacionais têm poderes independentes de tributação é a de garantir um grau adequado de harmonização e coordenação tributária

⁵⁷⁶ McLure Jr (2000, p. 35).

⁵⁷⁷ Stiglitz (1997c, p. 8).

⁵⁷⁸ Lemgruber (1999, p. 6).

⁵⁷⁹ Lemgruber (1999, p. 49).

interna, de modo a preservar o mercado comum interno”⁵⁸⁰. Com respeito à disjuntiva “responsabilidade fiscal versus eficiência” dos governos subnacionais, os autores propõem um meio termo à “moda neo-institucionalista” de autonomia para fixar alíquotas com restrições federais: “Para fins de eficiência, poderá ser desejável avaliar centralmente a base de um tributo e até fazer com que seja arrecadado pelo governo central. Mas para fins de accountability, é crítico que as autoridades locais sejam responsáveis (talvez de modo limitado) pela definição da alíquota”⁵⁸¹.

Por certo, o conceito de “harmonização tributária” encerra uma vasta gama de conteúdos. “Alguns a definem como o estabelecimento de uma alíquota única por parte dos distintos Estados (...); outros a vêem apenas como uma convergência das alíquotas rumo a um patamar específico, permitindo que as alíquotas variem dentro de uma determinada banda. Há, ainda, a possibilidade da fixação de uma alíquota mínima, o que pode – ou não – ser entendido como um tipo de harmonização tributária”⁵⁸².

Em sentido mais amplo, a harmonização tributária envolve também as “(...) bases de cálculo, benefícios tributários e hipóteses de incidência de imposto, dentre outros. Afinal, de nada adiantaria a simples convergência das alíquotas nominais, enquanto a tributação efetiva permanece discrepante”⁵⁸³.

Por fim, para vários autores, existiria uma correspondência entre as propostas de harmonização tributária dentro dos Estados nacionais e entre eles, como, por exemplo, no caso particular dos blocos econômicos. A partir de 1996, a OCDE vem promovendo estudos e “recomendações” destinadas a “desenvolver medidas para conter os efeitos distorcidos da competição tributária nociva sobre as decisões de investimento e financiamento e suas conseqüências para as bases tributárias nacionais” (...)⁵⁸⁴. Dentre essas práticas distorcivas, destacam-se no

⁵⁸⁰ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 11).

⁵⁸¹ Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 12).

⁵⁸² Lemgruber (1999, p. 49).

⁵⁸³ Lemgruber (1999, p. 49).

⁵⁸⁴ Lemgruber (1999, p. 46).

estudo dos chamados “paraísos fiscais” os “regimes tributários preferenciais nocivos” e os “preços de transferência”.

4.3.3.3. Descentralização x centralização: a descentralização centralizada da new institutional economics

A teoria econômica neo-institucionalista arranca, como vimos, de uma tradição fortemente descentralizante, a qual permeia toda a public choice theory. Por outro lado, tanto a new institutional economics quanto a new political economics caracterizam-se por levantar sérios questionamentos às supostas virtudes intrínsecas de boa parte das políticas neoliberais, dentre elas, a descentralização.

A economia neo-institucionalista argumenta que a estruturação e o funcionamento eficiente das economias de mercado dependem de um papel pró-ativo dos governos. O mesmo valeria para as políticas e instituições públicas. No caso específico da descentralização, o papel a ser desempenhado pelo governo central no “desenho”, implantação e seguimento desse processo seria crucial para o seu sucesso.

Evidencia-se, assim, uma clara tensão teórica no seio da economia neo-institucionalista, expressa pela valorização da descentralização, de um lado, e pela imperiosa “necessidade” de coordená-la, de outro. A solução para essa tensão consistiu, como discutido anteriormente, na teorização de uma “descentralização qualificada”, desenhada, induzida, monitorada, avaliada e harmonizada, sendo o governo central/federal o agente protagônico do núcleo das ações propostas.

A tradução no plano teórico dessa tensão conceitual levou a teoria econômica neo-institucionalista a adotar simultaneamente dois modelos de descentralização mutuamente exclusivos, numa espécie de “solução de compromisso”: de um lado, o modelo de Tiebout, símbolo por excelência dos modelos “concorrenciais” de descentralização; e, de outro, o modelo do principal-agent de inspiração centralista e unitarista.

Existe ampla utilização combinada desses dois modelos nas análises dos processos de descentralização e de questões atinentes ao federalismo⁵⁸⁵.

O modelo de Tiebout, conforme discutido aqui, assenta-se na completa mobilidade dos contribuintes-eleitores-consumidores entre jurisdições, os quais, com o seu deslocamento, revelariam suas preferências por bens e políticas públicas, assim como pelos governantes locais.

Os governantes locais, por sua vez, deveriam aos contribuintes-eleitores-consumidores cabal conta dos seus atos e dependeriam desses “cidadãos locais” para alcançar e manter-se no poder.

No modelo do principal-agent, ao contrário, a prestação de contas, ou relação de “lealdade”, seria sempre com o “mandante”, seja ele o nível de governo superior (governo central ou federal) ou o funcionário de maior hierarquia em cada esfera de governo (Estado, província, município).

A chamada teoria do principal-agent tem suas origens na discussão do começo do século XX em torno das transformações na estruturação da grande empresa capitalista e da separação entre propriedade e gestão das mesmas⁵⁸⁶. Essas análises tiveram participação importante no debate dos anos 30, o qual envolveu a discussão da viabilidade, a longo prazo, do capitalismo e do socialismo, bem como a exequibilidade de um “socialismo de mercado”. Segundo Stiglitz: “(...) Se havia uma separação entre propriedade e controle, fazia diferença que as ações estivessem em mãos de milhões de indivíduos diretamente ou de ‘todo’ o povo através do Estado? Os defensores do socialismo de Estado sugeriam que não”⁵⁸⁷.

A teoria do principal-agent postula, basicamente, “(...) que com informações caras os acionistas podem exercer controle apenas limitado sobre os gestores”⁵⁸⁸. Mais recentemente, essa teoria teria sido transposta para a análise da economia

⁵⁸⁵ Ver, dentre outros, Aghón, Albuquerque e Cortés (2001); Spanh (1998); Wiesner (1987); Giambiagi e Além (1999); e Hausmann (2000).

⁵⁸⁶ Na tradição da mainstream theory, essa questão foi tratada inicialmente, segundo Stiglitz (1997b), por Knight (1921), Berle (1926) e Berle e Means (1932, p. 20).

⁵⁸⁷ Stiglitz (1997b, p. 20).

do setor público para dar conta tanto da relação entre cidadãos-governantes quanto, no caso da descentralização e do federalismo, do relacionamento entre governo central/federal e os governos subnacionais. Segundo Wiesner: “Uma parte importante do gasto descentralizado acontece através da aplicação do modelo principal-agente, no qual o governo central é o ‘principal’, e governo local é o ‘agente’. As transferências atuam como vínculo entre as partes e financiam as tarefas que o ‘principal’ quer que o ‘agente’ cumpra. A teoria é que ambas partes saem ganhando com o processo, já que têm vantagens que o outro não possui”⁵⁸⁹ (grifos meus).

De uma perspectiva mais geral, os chamados “problemas de agência” consistem em determinar as formas pelas quais é possível criar uma enforzability, isto é, criar a indução através de “incentivos seletivos” (negativos ou positivos) capaz de assegurar o cumprimento pelo “mandatário” (“agente”) das determinações do “mandante” (“principal”). No âmbito do setor público, o modelo do principal-agente remeteria ao problema da “delegação” de responsabilidades e das formas de garantir que o representante atue em conformidade com os interesses do representado.

A ambigüidade resultante da utilização simultânea dos modelos de descentralização de Tiebout ou “escola pública local” e o modelo do principal-agente é ainda maior quando consideramos a generalização feita pela teoria neo-institucionalista deste último modelo para virtualmente todas as relações entre agentes econômicos e políticos. Vale a pena lembrar Przeworski: “A ‘economia’ é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de ‘agents’ e ‘principals’: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas”⁵⁹⁰. Segundo Stephen Ross, referência básica desse tipo de literatura: “A relação de agência é um dos modos mais antigos e comuns de interação social. Diremos que uma relação de agência é instituída entre duas ou mais partes quando uma parte,

⁵⁸⁸ Stiglitz (1997b, p. 20).

⁵⁸⁹ Wiesner (1996, p. 26).

⁵⁹⁰ Przeworski e Wallerstein (1998, p. 45).

designada agente, age por outra denominada principal, ou em nome dela ou como representante dela, em determinado campo de problemas decisórios. Os exemplos de agenciamento são universais. Essencialmente todas as relações contratuais, como entre empregador e empregado ou entre Estado e governado, por exemplo, contêm elementos importantes de agenciamento”⁵⁹¹.

Além do mais, essas posições principal-agent não seriam mutuamente exclusivas e variariam ao longo do tempo: “(...) os governos locais e às vezes os ‘principals’ agem por conta própria”⁵⁹².

Resulta, assim, difícil imaginar que essa justaposição de modelos não articulados sistemicamente possa resultar numa concepção integrada a respeito da descentralização e, mais dificilmente ainda, do federalismo. Voltaremos a esse ponto no próximo capítulo.

⁵⁹¹ Ross (1973, p. 134).

⁵⁹² The World Bank (2000, p. 115).

CAPÍTULO 5 – BALANÇO CRÍTICO DAS TEORIAS HEGEMÔNICAS SOBRE O FEDERALISMO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

O objetivo deste capítulo é avaliar as teorias da mainstream sobre o federalismo, no âmbito da economia do setor público. Embora não seja o foco de nosso objeto de estudo, procuraremos, também, evidenciar sumariamente algumas características necessárias de uma teoria do federalismo a partir da perspectiva da economia política.

Dado que a Federação é uma forma peculiar de estruturação do Estado nacional, o fio condutor de nossa análise nos capítulos anteriores foi o de cotejar as transformações das concepções de Estado e mercado das teorias da mainstream com o contexto histórico e teórico que as tornam inteligíveis. Desse modo, é possível compreender as transformações pelas quais passou o conceito de federalismo – o qual é usualmente reduzido a uma sorte de “federalismo fiscal” ou “descentralização” –, evitando a autopercepção da teoria hegemônica que concebe as suas mutações conceituais como fruto exclusivo de uma “evolução” teórico-abstrata. Uma síntese esquemática desse percurso se encontra anexa a este capítulo.

Para atingirmos os objetivos traçados anteriormente, resgataremos, de início, a distinção entre as duas formas básicas que essas teorias definem o federalismo e estabelecem a relação entre o Estado e o mercado. A crítica a seus elementos centrais será, a seguir, detalhada em seus principais componentes.

5.1. Federalismo, Estado e mercado: uma primeira abordagem

5.1.1. Características centrais

Em geral, na tradição da welfare economics e do “federalismo fiscal”, denomina-se “federal” um Estado composto de vários níveis de governo, o que constitui mais bem uma “descrição” do que uma caracterização teórica que faça do adjetivo “federal” algo singular ou específico (basta lembrar que Estados unitários descentralizados também possuem vários níveis de governo).

Nessa teoria, assim como o Estado é tomado como um dado exógeno, o Estado federal e as razões histórico-concretas ou teórico-abstratas de sua adoção não são objeto de análise. Opera-se, assim, uma separação conceitual entre os determinantes da adoção de uma estrutura federativa e os determinantes do seu funcionamento. Como determinante central (e exclusivo nessa teoria) do funcionamento de um Estado federal, teríamos a procura por um Estado federal “eficiente”, isto é, dado que a estrutura estatal em pauta é federativa, indaga-se como deveriam organizar-se os diferentes níveis de governo (basicamente quanto à sua divisão de competências), de modo a cumprir as funções de qualquer Estado: a alocativa, a distributiva e a de estabilização, da forma mais eficiente.

5.1.2. Avaliação crítica da primeira abordagem

Não nos parece consistir um procedimento teoricamente correto a separação estrita entre os determinantes da adoção de um Estado federal, de um lado, e os determinantes da lógica do seu funcionamento, de outro⁵⁹³. A separação dessas duas dinâmicas somente é possível mediante o expediente de se considerar apenas uma “racionalidade operacional” referida a um fim definido exogenamente aos motivos da adoção ou constituição de um Estado federativo, ou seja, dissociada da sua “racionalidade substantiva”.

A welfare economics e o “federalismo fiscal” não discutem a alternativa do Estado federal ao Estado unitário, nem mesmo nos termos de um critério abstrato de eficiência econômica, isto é, não enfrentam a questão de fundo do porquê da existência de federações sob condições tão distintas e com estruturas de funcionamento tão particulares⁵⁹⁴.

De fato, o federalismo não constitui uma forma política geograficamente localizada – existem federações na Europa, América, Ásia e África; não é peculiar do mundo desenvolvido; não se limitou estritamente ao mundo capitalista

⁵⁹³ No limite, caso constatássemos uma total dissociação entre as duas dinâmicas, seria adequado indagarmos se não teria ocorrido uma transformação estrutural no Estado federal, a qual ensejaria uma dinâmica absolutamente distinta.

⁵⁹⁴ Riker (1987) (Cap. 1), por exemplo, embora admita como possível o tratamento em separado das motivações da estruturação dos Estados federais, não abdica, antes pelo contrário, da formulação de uma

(existiram federações na URSS, Checoslováquia, Iugoslávia); e tampouco parece existir conexão estreita com o regime político, uma vez que o federalismo coexiste com democracias, assim como com sistemas mais ou menos autoritários. Diante de uma lista tão variada de contextos nos quais o federalismo emerge, “(...) poder-se-ia até mesmo aceitar como razoável uma tentação inicial de considerá-lo como um capricho histórico sem maior importância. Essa possibilidade, contudo, não pode ser satisfatória para aqueles que atribuem às formas constitucionais alguma capacidade de moldar o processo social e político, e nem mesmo para aqueles que pensam o contrário – que as vêem como mero reflexo (epifenômeno) – pois estes são convocados a explicar porque realidades socioeconômicas tão distintas como a Suíça e a URSS produziram um reflexo semelhante: a forma federativa”

595

O seccionamento dos determinantes da constituição de um Estado federal e da sua dinâmica de funcionamento se encontra intimamente relacionado à concepção de “economia” adotada pela welfare economics e pelo federalismo fiscal.

Nessa visão neoclássica, a constituição dos mercados e a do Estado aparecem desconectadas historicamente, e a referência teórica é dada por um “mercado” e um “Estado” como “tipos ideais”. Como vimos anteriormente, o Estado na welfare economics é definido como um complemento às falhas de um “mercado do tipo ideal”. Esse mesmo movimento abstrato se aplica no caso do Estado federal, concebido basicamente como um “aparato”, o qual, existente por definição, deveria atuar de forma a assegurar a máxima eficiência dos seus diferentes níveis de governo com relação às distintas funções de qualquer Estado.

teoria sobre as suas origens, a qual “parametriza” todas as suas considerações sobre a evolução histórica e a dinâmica do federalismo.

⁵⁹⁵ Cebrap (1985).

Como sabemos, essa visão considera apenas uma dimensão do que para os autores da “economia política” constituiria um escopo mais amplo desse campo de estudos.

De fato, “de acordo com Polanyi, a palavra economia possui dois significados bastante distintos. Do ponto de vista substantivo, traduz a dependência dos homens à natureza e aos outros homens no processo de criação dos meios para sua satisfação material. Do ponto de vista formal, a economia é entendida como uma relação entre meios e fins, como uma situação de escolha entre diferentes usos imposta pela escassez de meios (economizing). Polanyi está convencido de que apenas o primeiro sentido, isto é, o substantivo, tal como o desenvolvido pelos economistas clássicos, é capaz de gerar conceitos adequados para a investigação das economias do passado e do presente”⁵⁹⁶.

“Para Marx, o distintivo do capitalismo enquanto modo de produção era a transformação da coação política sobre o trabalho em coação econômica através da expropriação e centralização dos meios de produção e subsistência nas mãos da burguesia. As relações sociais de produção cristalizavam, desse modo, as relações de poder garantidas e sustentadas na superestrutura pelo Estado. A separação entre economia e política ocorria na medida em que a economia continha e ‘escondia’ a relação de poder fundamental construída nas empresas em torno da produção e distribuição do excedente social. A transformação das relações sociais em relações mercantis e, em particular, a forma mercadoria que assumia a força de trabalho iludiam a natureza fundamental das relações de poder”⁵⁹⁷.

Na welfare economics, a desconexão entre o poder econômico e o poder político abstrai parte significativa do conteúdo social do mercado, do Estado e das suas relações recíprocas, permitindo-lhe tratar do Estado federal apenas com referência a uma “eficiência operacional abstrata”.

⁵⁹⁶ Medeiros (2000, p. 19).

⁵⁹⁷ Medeiros (2000, p. 9).

As incongruências resultantes dessa opção metodológica são inúmeras. Segundo Wiseman, por exemplo, as políticas apoiadas apenas no critério da eficiência podem não apenas estar em conflito com o critério de equidade, mas com os próprios objetivos do federalismo!: “(...) Tomando um exemplo extremo, normalmente não seria realista esperar que uma região concordasse prontamente com seu próprio despovoamento, simplesmente porque se acreditasse em outro lugar que a eficiência econômica requiera o deslocamento da mão-de-obra para outras partes da Federação. A importância desse conflito de objetivos em particular é realçada pelo reconhecimento de que os agrupamentos populacionais normalmente não são ditados por motivos econômicos puros. O fenômeno de ‘clustering’ [aglomeração] discutido por Tiebout e Buchanan é freqüentemente influenciado por motivos étnicos, religiosos etc., além de motivos mais diretamente econômicos; conseqüentemente, as regiões exibem diferenças nessas questões, além de diferenças em suas características econômicas.

Portanto, quando se propõem políticas com base na eficiência econômica, essas naturalmente parecem sugerir discriminação, não só entre regiões mas também entre grupos sociais”⁵⁹⁸. De acordo com Wiseman, os objetivos identificados em termos de “eficiência” deveriam sempre estar referidos ao objetivo geral de preservação do Estado federal ⁵⁹⁹

Ao desconsiderar as contradições de interesses constitutivas do Estado federativo, a mainstream theory – desnecessário dizer – introduz “pelas portas do fundo” uma determinada posição de interesses: a dos setores sociais dominantes...

Finalmente, Wiseman sintetiza bem a posição da welfare economics e do federalismo fiscal com relação ao Estado, evidenciando o federalismo como um tema “incômodo” para a mainstream: “(...) Mais uma vez, não pode haver uma resposta simples ou consensual. As políticas públicas devem ser concebidas como

⁵⁹⁸ Wiseman (1987, p. 403).

⁵⁹⁹ Wiseman (1987, p. 403).

'pay-off' [troca]: até que ponto a 'eficiência' (mobilidade de recursos etc.) deve e precisa ser sacrificada para preservar o tecido político do federalismo?"⁶⁰⁰.

5.2. *Federalismo, Estado e Mercado: uma segunda abordagem*

5.2.1. Características centrais

Na tradição que arranca da public choice theory, comum também à teoria neo-institucionalista e à new political economics, o Estado federal é definido, ainda, como aquele composto de vários níveis ou esferas de governo. Entretanto, ao contrário da welfare economics, a derivação do Estado federativo não é considerada mais um "dado" exógeno do qual se parte. Postula-se, como vimos anteriormente, a generalização das regras de conduta dos agentes econômicos – racionais e maximizadores de utilidade – à esfera da política. Através dessa operação, concebe-se a política como "troca" e o Estado como um mercado, dentre muitos outros.

Assim como o Estado passa a ser explicado endogenamente a partir dos postulados da racionalidade maximizadora da economia neoclássica, o Estado federal ou "descentralizado" – como é denominado com freqüência – é entendido como consequência de uma "opção" de uma "escolha racional" dos consumidores-contribuintes, de uma public choice. Segundo essa teoria, agentes racionais "optariam" por uma estrutura de governo mais "descentralizada", a qual é indistintamente igualada a uma estrutura estatal federal, sendo as diferenças apenas uma questão de grau ("federalismo como um grau de descentralização").

5.2.2. Avaliação crítica da segunda abordagem

As transformações empreendidas pela mainstream theory através da public choice e da new institutional economics não apenas não conseguem superar os problemas da welfare economics em caracterizar a forma federativa de Estado nacional, como também acrescentam uma série de outros problemas.

⁶⁰⁰ Wiseman (1987, p. 401). Um instigante debate sobre a "eficiência" como critério supremo a ser perseguido pelo federalismo se encontra no trabalho de Leclair (2002).

A primeira ressalva a essas visões se refere às tentativas da teoria da “escolha pública” e da “teoria neo-institucionalista” de conceberem o Estado como um “prolongamento” do mercado. Na vertente da public choice, essa extensão das regras de comportamento privado ao setor público aparece como uma “analogia divergente”, ou seja, embora semelhantes, Estado e mercado produziram, na realidade, resultados divergentes (“ineficiência pública” e “eficiência privada”). No caso da new institutional economics, procura-se definir o Estado como capaz de gerar enforzability e de “regular” os “mercados privados”. Entretanto, ambas vertentes, ao estabelecerem a analogia entre mercado e Estado, pressupõem um denominador comum, ao qual essas instituições poderiam ser reduzidas e “igualadas”: as trocas. De fato, se partirmos da definição neoclássica da economia (uma relação entre meios escassos e fins ilimitados)⁶⁰¹, toda a atividade econômica é vista como uma troca^{602/603}.

Ao mesmo tempo, são diversas as teorias que generalizam a troca para diferentes campos da atividade humana. Homans (1958)⁶⁰⁴, por exemplo, concebe a noção de “troca” como a forma elementar de todo comportamento social, derivando-a a partir da psicologia behaviorista⁶⁰⁵.

Mesmo sem entrarmos no mérito questionável desse tipo de abordagem teórica, parece-nos absolutamente indevida a transposição da noção genérica de “troca” para a de “troca de mercado” ou “troca mercantil” capitalista.

De fato, nem toda troca pode ser igualada à troca mercantil capitalista e, menos ainda, sujeita às severas restrições de racionalidade maximizadora de utilidade da teoria econômica neoclássica.

⁶⁰¹ Cf. Lionel Robbins (*apud* Lessa, 1998); e Napoleoni (1990, Cap. 2).

⁶⁰² Cf. Medeiros (2000, p. 19).

⁶⁰³ Cf. Salinas (1993, p. 17; c1962).

⁶⁰⁴ Homans (1958, p. 597-606).

⁶⁰⁵ Coelho (1999, p. 44).

Mesmo supondo que houvesse uma transitividade entre a lógica das “trocas” em geral e a lógica de mercado, e que esta pudesse ser generalizada para o funcionamento do Estado, é bom lembrar que, através dessa demarche, a teoria da mainstream acaba enveredando por inúmeros becos sem saída, os quais, como vimos, contrapõem racionalidade individual, democracia e eficiência⁶⁰⁶. Ou seja, a extensão das regras de racionalidade maximizadora à lógica de operação do Estado resulta na virtual impossibilidade de uma ação coletiva cooperativa e eficiente! A teoria hegemônica acaba, assim, por reintroduzir um Estado exogenamente definido como capaz de instituir “mercados livres” e “regulação” (como o fazem a new institutional economics e a new political economics).

Outra crítica à abordagem da “escolha pública” e “neo-institucionalista”, quanto à concepção de Estado federal e à relação Estado-Mercado, refere-se à desconsideração da relação existente entre o poder político e o poder econômico.

De fato, apesar de essas teorias introduzirem formalmente a “política” e os “interesses” – sob a forma de “preferências” – nos seus modelos de funcionamento do Estado, tais “preferências” continuam a ser consideradas em termos individuais e desconectadas, de forma estrutural, do poder econômico em sentido amplo e da propriedade, ou não, dos meios de produção no âmbito do modo de produção capitalista.

O Estado, assim, volta a ser concebido, no fundo, de forma exógena, como uma variável de “ajuste” do funcionamento do “mercado-tipo ideal”. Entretanto, nas teorias neo-institucionalistas e, principalmente, na “nova economia política”, uma série de premissas restritivas é abandonada ou relaxada, ensejando várias combinações “Estado-Mercado”, de forma a maximizar a eficiência sob diferentes restrições. Nessa trajetória teórica, até mesmo a precária conceituação exógena de “Estado federal” da welfare economics se esvanece, diluindo-se num “gradiente de situações de descentralização”.

⁶⁰⁶ Ver, por exemplo, Nogueira e Siqueira (1988, p. 22-28), e Inman (1997).

5.3. Uma avaliação crítica comum às diferentes vertentes explicativas da mainstream para o federalismo

5.3.1. O individualismo metodológico como base teórica para a análise do federalismo

O individualismo metodológico, comum a toda teoria econômica neoclássica, constitui o alicerce das abordagens da welfare economics, da public choice e da new institutional economics sobre a teoria econômica do setor público e o federalismo.

Sem discutirmos aqui o individualismo metodológico em geral, procuraremos questionar a sua aplicabilidade ao objeto específico do federalismo e do Estado federal. Abordar teoricamente o tema do federalismo supõe tratar necessariamente de realidades heterogêneas em diferentes dimensões: econômica, social, política, étnica, religiosa etc. Supõe enfrentar o desafio de elucidar as razões da constituição e a forma de funcionamento de “Estados compostos”, resultantes de complexas pactuações e disputas em torno da divisão territorial do poder estatal e que tem como objetivo básico a busca da composição de uma unidade político-territorial e a simultânea preservação das diversidades de diferentes tipos.

O individualismo metodológico restringe – senão impede – a mainstream theory de captar as dimensões centrais da problemática do federalismo, uma vez que este constitui, por excelência, um fenômeno atinente à dinâmica de “sujeitos coletivos” e não ao mero “somatório” de preferências de indivíduos isolados. Mesmo quando evitamos a formulação extremada da Federação como “uma criatura dos Estados”, como postula, dentre outros, Kelsen⁶⁰⁷, e mesmo assumindo a posição oposta, vale dizer, que a Federação é resultado

⁶⁰⁷ Kelsen (1992, p. 309-313).

da pactuação de “indivíduos”, do “povo”, é inescapável que a pactuação federativa é mediada por identidades coletivas, as quais se expressam através da territorialidade. Ao mesmo tempo, a assunção pelas teorias hegemônicas de uma racionalidade unidimensional e de uma motivação individual univocamente orientada (a “racionalidade maximizadora”) colide frontalmente com a multiplicidade de motivações e interesses cuja conciliação constitui, precisamente, a razão de ser do federalismo.

Nessa linha de raciocínio, Théret argumenta: “A abordagem econômica normativa é particularmente inadaptada para tratar do federalismo, na medida em que este é um princípio de alocação (distribuição) de poder político que precisamente nega os pressupostos monistas e individualistas da teoria padrão. O federalismo destina-se a atender, de forma unitária, a diversidade das identidades individuais e coletivas e a pluralidade das racionalidades, mas sem desconsiderar suas diferenciações”⁶⁰⁸.

O individualismo metodológico arranca da consideração dos indivíduos “(...) como ponto de partida e como os únicos verdadeiros agentes (ou verdadeiros sujeitos) no processo sociopolítico (...). Este suposto é explícito e crucial na literatura da public choice”⁶⁰⁹.

Ao introduzir os objetivos do seu livro O cálculo do consenso, Buchanan e Tullock afirmam: “Esta análise talvez possa ser descrita através do termo ‘individualismo metodológico’. Concebemos aos indivíduos como únicos responsáveis finais pela determinação da ação do grupo, assim como da ação privada. Os economistas têm investigado, com certo detalhe, o processo da tomada de decisões individual. Durante a investigação, foi denominado, de alguma forma errônea, o ‘setor de mercado’. Modernos cientistas sociais, com diferentes pontos de vista, têm seguido a tendência de não dar muita atenção para a tomada

⁶⁰⁸ Théret (1995, p. 39).

⁶⁰⁹ Reis (2000a, p. 110).

de decisões individual que deve estar presente na constituição da ação do grupo no 'setor público'" ⁶¹⁰.

Ainda segundo Buchanan e Tullock: "De acordo com nosso postulado, a ação coletiva deve estar composta por ações individuais. (...) Posto que nosso modelo incorpora o comportamento do indivíduo como sua característica central, nossa teoria talvez possa ser esclarecida, de melhor maneira, como metodologicamente individualista" ⁶¹¹.

A new institutional economics, apesar de colocar as instituições no centro de sua elaboração teórica, também adota o individualismo metodológico sem grandes ressalvas. De fato, para a teoria neo-institucionalista, as "instituições" constituem uma "projeção" das preferências dos indivíduos ("gostos congelados", diria Riker) e sua existência se deveria, como vimos, à necessidade de reduzir os "custos de transação". Essa concepção do indivíduo como representante do todo social parece ter suas origens mais recentes no iluminismo: "A idéia de que o universal é a ausência de conteúdo foi introduzida pela lógica formal. Ela alcançou o seu auge no iluminismo onde a idéia de universalidade se opunha a todas as outras particularidades, exceto o indivíduo que passava a ser o representante particular. Todas as outras formas de realidade social nascem do relacionamento entre os indivíduos. Os conjuntos seriam formas que resultam da ação e interação dos indivíduos. Esse enfoque vai se desenvolver na sociologia do século XIX. Todo pensamento político liberal parte dessa mesma noção (...)" ⁶¹².

Para o propósito de analisar o individualismo metodológico como base de uma teoria do federalismo, talvez a crítica central seja a efetuada por Norbert Elias à idéia da "(...) existência de um mercado pré-institucionalizado e de uma racionalidade pré-socializada" ⁶¹³.

Segundo Medeiros, "Elias explica a origem dessas proposições na crença de que '(...) os indivíduos são a verdadeira realidade, aquilo que efetivamente

⁶¹⁰ Buchanan e Tullock (1993, p. 22-23; c1962).

⁶¹¹ Buchanan e Tullock (1993, p. 29; c1962).

⁶¹² Santos (1996, p. 72).

⁶¹³ *Apud* Medeiros (2000, p. 3).

existe, enquanto as sociedades são algo que vem depois, algo menos real e, quem sabe, até mesmo mera invenção do pensamento, uma abstração'. No entanto, 'a idéia tradicional de uma razão ou racionalidade de que todas as pessoas são dotadas por natureza como uma peculiaridade inata da espécie humana e que ilumina todo o ambiente como um farol conforma-se muito pouco aos fatos observáveis (...). Trata-se-ia, na verdade, de uma exigência moral mascarada sob a forma de uma realidade. A rigor, a base filosófica de que parte North é a concepção jusnaturalista do Estado em que a propriedade e as trocas precedem logicamente e podem ser formuladas autonomamente do Estado e das instituições”⁶¹⁴.

Uma argumentação semelhante é feita por Reis sobre a teoria da public choice, a qual procuraria no mais das vezes “(...) substituir a ‘sociologia’ pelo modelo da escolha racional (...) com a preocupação de propiciar os ‘fundamentos micro dos fenômenos macro’, a qual envolve, ao menos implicitamente, a suposição de que seria necessário inventar por inteiro a sociedade partindo de meros indivíduos calculadores, deduzir aquela a partir destes. Sua visão de sociedade tipicamente a dissolve num ‘Estado de natureza’ no qual não há instituições, história, vínculos intergeracionais, grupos de qualquer tipo, lealdade ou solidariedade”⁶¹⁵ (grifos meus).

Reis ressalta, entretanto, um mérito do individualismo metodológico, que consiste na recusa do mesmo em “(...) resolver por hipótese, em qualquer nível (vale dizer, no nível de grupos parciais de qualquer tipo, bem como na sociedade como um global), aquilo que é precisamente o problema decisivo de quais vêm a ser os sujeitos coletivos do processo sociopolítico”⁶¹⁶.

Nesse sentido, para Reis, a obra de Olson “The logic of collective action” tem sua importância “(...) exatamente na força com que adverte para o caráter problemático que ocorreria, de resto, não somente no caso da passagem do

⁶¹⁴ Medeiros (2000, p. 3).

⁶¹⁵ Reis (2000b, p. 71).

⁶¹⁶ Reis (2000b, p. 111).

estritamente individual para o coletivo, mas, em geral, em qualquer caso de passagem do particular para o comum ou compartilhado (...)”⁶¹⁷.

Apesar dessa ressalva, Reis é taxativo na crítica ao individualismo metodológico abraçado pela public choice: “(...) o elemento saudável de cautela contra a simples postulação da existência de certas entidades como correspondendo a sujeitos coletivos reais se transforma com frequência praticamente em vedar a possibilidade de se atribuir a grupos ou coletividades a capacidade de ação intencional, ou seja, de se constituírem em sujeitos”⁶¹⁸ (grifos meus).

De fato, as proposições de Olson sobre o caráter problemático da ação coletiva desembocariam na “(...) negação quase total da relevância analítica dos aspectos de qualquer natureza que possam ser vistos como produtores de solidariedade e, conseqüentemente, de ação em comum que não seja o resultado direto da simples coerção ou da remuneração ao interesse individual como tal (os incentivos ‘separados’ ou ‘seletivos’)”⁶¹⁹. Ora, acontece que a problemática do federalismo diz respeito, precisamente, à estruturação de pactos políticos territorializados capazes de equacionar interesses coletivos não homogêneos e, não raro, irreconciliáveis em um arcabouço político unitário.

Reis propõe, alternativamente a Olson, um enfoque que supõe “(...) não apenas a possibilidade de diagnosticar a existência de bases ‘potenciais’ de solidariedade (...), mas também a de apreender de alguma forma o grau em que esta ‘base’ se traduz na existência de uma coletividade ou grupo social efetivo, com objetivos compartilhados e de aptidão a mobilizar-se em função deles, eventualmente em correspondência com o compartilhamento de atitudes, ‘visões de mundo’ comuns e elos afetivos reais, ou seja, a constituição de ‘sujeitos coletivos’, que é o que Olson se recusa a enxergar ou salientar”⁶²⁰.

⁶¹⁷ Reis (2000b, p. 111).

⁶¹⁸ Reis (2000b, p. 111).

⁶¹⁹ Reis (2000b, p. 111).

⁶²⁰ Reis (2000b, p. 113).

Finalmente, além dessas considerações, é importante destacar também a inadequação do individualismo metodológico e sua racionalidade unidimensional para o estudo de um fenômeno (o federalismo) que, por definição, é relativo a uma plethora de racionalidades.

São inúmeras as críticas a esse reducionismo estéril para a compreensão dos fenômenos sociais, políticos e econômicos ⁶²¹. Medeiros, apoiado nos trabalhos históricos e sociológicos de Norbert Elias, ao criticar a teoria de desenvolvimento econômico de Douglas North, opõe-se à noção da unidimensionalidade racional da motivação da ação do homem em sociedade. Diz ele: “(...) A formação dos hábitos com a difusão de comportamentos entre os indivíduos é assim um processo simultaneamente econômico, decorrente da divisão social do trabalho, e político e cultural, decorrente da internalização de comportamentos socialmente condicionados. A natureza social da ação econômica individual, a natureza entrelaçada desta, gera estruturas que, ainda que possuam direção, não obedecem aos planos iniciais de pessoas isoladas. Essa estrutura, no entanto, está longe de ser caótica, mas dá origem a leis de um tipo especial” ⁶²².

Segundo Medeiros, citando Norbert Elias: “(...) Pelo simples fato de estarem os seres humanos menos presos do que os outros animais a vias organicamente prescritas, ao configurarem suas relações entre si e com o resto do mundo, o entrelaçamento de suas atividades dá origem a leis e estruturas de um tipo especial. Justamente por essa razão, acionam-se na rede mecanismos automáticos de mudança, transformações históricas, que não têm origem no aparelho reflexo humano hereditário, nem tampouco – vistos como um todo, tal como efetivamente ocorrem – são desejados ou planejados por pessoas isoladas, embora sejam tudo menos caóticos. Justamente por isso, o irrevogável entrelaçamento dos atos, necessidades, idéias e impulsos de muitas pessoas dá origem a estruturas e transformações estruturais numa ordem e direção

⁶²¹ Para uma crítica contundente ao individualismo metodológico e da “rational choice”, ver Avritzer (1996). Consulte também Meda (1994, Cap. VIII – Critique de L’Économie).

⁶²² Medeiros (2000, p. 31).

específicas que não são simplesmente “animais”, “naturais” ou “espirituais”, nem tampouco “racionais” ou “irracionais”, mas sociais” (grifos meus).

Mesmo se considerarmos um expoente de um campo teórico alinhado com a public choice theory, como Elster, a aceitação de uma racionalidade instruída por motivações unidimensionais não é pacífica. Elster, comentando seu programa de trabalho sobre aquilo que denomina “o problema de Hayek”, ou seja, o de como é possível uma “ordem espontânea”, afirma: “(...) Pude reparar em uma grande variedade de motivações individuais. A maior parte dos autores trata de trabalhar com o auto-interesse racional concebido como a única motivação, enquanto que eu invoco uma ampla gama de motivos. (...) Cheguei a conclusão (mesmo com certos ajustes) de que não há maneira de desenvolver o programa partindo dessa estreita base. Em última instância, a ‘parcimônia’ deve deixar o lugar para o realismo. Em física, a verdade pode ser muito simples. Em química, ela costuma ser confusa. Nas ciências sociais, (...) as verdades se aproximam mais da química que da física”⁶²³.

5.3.2. A abstração do conceito de “território” nas teorias dominantes sobre federalismo

No Estado federal, o território possui uma dimensão central. De fato, enquanto no Estado-nação unitário o território encontra-se subsumido, subordinado à identidade nacional, “(...) em um sistema federal, ao contrário, o território é sempre priorizado enquanto dimensão intrínseca da ordem e da deliberação política”⁶²⁴. Os sistemas federais lidam simultaneamente com demandas territoriais e não territoriais. “O que quer dizer que eles se defrontam, de um lado, com demandas de eleitorados com interesses regionalmente diferentes e/ou com as dos governos de entidades infranacionais; e, de outro, com demandas oriundas de grupos de interesses funcionais, como os que representam os agricultores, o mundo dos negócios e o trabalho”⁶²⁵.

⁶²³ Elster (1997b, p. 285).

⁶²⁴ Théret (1998, p. 113).

⁶²⁵ Sbragia (1973, p. 27); *apud* Théret (1998, p. 114).

Segundo Harbemas, “o federalismo é portador de um ‘iluminismo pós-nacional’ que não reclama a supressão das comunidades culturais, mas apenas a sua participação em uma cultura política comum, compatível com o marco jurídico da Federação (...)”⁶²⁶. “Dessa perspectiva, a realidade das relações de poder entre as unidades políticas das federações (Estados federados e Estado federal) é melhor expressa pela noção de ‘ordens diferentes e coordenadas de governo’, do que pela de ‘níveis’ ou escalões múltiplos hierarquicamente subordinados em termos de poder uns aos outros. O Estado federal é um governo ‘geral’ que não é, necessariamente, um governo central que domina uma periferia de coletividades locais, mas mais um governo que, visto do seu interior, não tem inscrição territorial concreta, e representa apenas, também no seu exterior, o todo abstrato ligado pelo pacto federal da sociedade que o constitui”⁶²⁷.

Para a teoria econômica neoclássica, entretanto, o “território” sempre foi considerado um “corpo estranho”. Tanto a *welfare economics*, quanto a *public choice* e a *new institutional economics* mantêm o reducionismo do “território” em “espaço”, desconectando-o de qualquer relação social e política ordenadora e transformando-o em sua abstração sem dimensão histórica depositária de agentes econômicos e políticos, de “mercados privados” e “mercados públicos”.

Mesmo o tratamento da localização da atividade econômica no espaço, em um sentido mais estrito, encontra-se ausente da teoria neoclássica. Segundo Krugman: “(...) A geografia econômica — a localização da atividade no espaço — é um assunto de evidente importância prática e presumivelmente de

⁶²⁶ Harbemas (1992), *apud* Théret (1998, p. 114).

⁶²⁷ Théret (1998, p. 114).

considerável interesse intelectual. No entanto, está quase totalmente ausente do corpus padrão de teoria econômica”.⁶²⁸ Ou ainda: “(...) Não há análise espacial na economia da mainstream. (...) (É um país das maravilhas sem dimensões espaciais)”⁶²⁹ (grifos meus).

As razões apontadas por Krugman para essa ausência de dimensão tão relevante na mainstream theory são basicamente de duas ordens: primeira, a dificuldade de “modelagem” capaz de “integrar” ou “compatibilizar” a questão da localização espacial da atividade econômica e a teoria ortodoxa; segunda, a impossibilidade, em se tratando de economia espacializada, de ignorar as economias de escala e os mercados oligopolistas.

As origens da separação entre “território” e “espaço” remontam, segundo Rosavallon, à teoria de Adam Smith. “Compreendendo a nação como mercado, Adam Smith realiza uma dissociação conceitual de primeira importância entre a noção de território e a de espaço. Com efeito, toda a tradição mercantilista anterior repousava sobre o postulado da coincidência entre o espaço econômico e território político. O território era, ao mesmo tempo, instrumento de poderio e medida de riqueza. Para Smith, o espaço econômico é construído, e não geograficamente dado como o território. É a partir dessa perspectiva que deve ser compreendido o seu conceito de extensão do mercado. A extensão do mercado não é definida por suas fronteiras ou por seus limites, é produzida desde o interior pelo sistema de comunicações e de localizações humanas. Assim, o mercado pôde ser apreendido por ele como uma rede, e não mais unicamente como um lugar, e ele pôde elaborar uma geografia econômica que não tem mais relação alguma com a geografia política. Para Smith, a extensão do mercado e não mais a dimensão do território torna-se a chave da riqueza, pois a divisão do trabalho como motor da prosperidade está ligada à dimensão desse mercado”⁶³⁰ (grifos meus).

⁶²⁸ Krugman (1997a, p. VIII; c1995).

⁶²⁹ Krugman (1997a, p. 35; c1995).

⁶³⁰ Rosavallon (2002, p. 107; c1979).

Trata-se, nas palavras de Rosavallon, de uma “desterritorialização da economia e territorialização dos direitos de propriedade”⁶³¹ (grifos meus).

“O liberalismo como ideologia da sociedade de mercado se afirma assim ao combate para desterritorializar a economia e construir um espaço fluido e homogêneo, estruturado somente pela geografia dos preços. Trata-se, portanto, de inutilizar o território, de o despolitizar no sentido forte do termo. Mas, como fazê-lo? A solução liberal é simples. Consiste em preconizar uma privatização generalizada do território, de modo a dividi-lo num mosaico de propriedades individualizadas. Essa solução, aliás, está de acordo com a teoria de propriedade desenvolvida desde Locke: ‘a afirmação dos direitos do indivíduo é indissociável do seu direito à propriedade. Dizer indivíduo e dizer propriedade passa a ser, no fundo, a mesma coisa’. Por isso, a abertura do espaço econômico e o fechamento do território jurídico caminham lado a lado. A sociedade de mercado só pode ser realizada nesse duplo movimento”⁶³² (grifos meus).

Uma observação merece ser feita aqui de modo a precisar nossa crítica à abstração do território na teoria hegemônica do federalismo. Por “território” entendemos o espaço geográfico ordenado social, econômica e politicamente, e não apenas os limites ditados pela geografia, como em algumas passagens Rosavallon pôde deixar entrever.

De fato, o “território” é produto da ação social humana decorrente da apropriação do espaço geográfico pelo homem em sociedade e assume estruturas profundamente diferenciadas conforme a organização social, isto é, conforme a relação social de produção.

Poulantzas, por exemplo, de uma perspectiva marxista afirma que “(...) as transformações das matrizes espaciais concernem à materialidade da divisão social do trabalho, da estrutura do Estado, das práticas e técnicas capitalistas de poder econômico, político e ideológico. São o substrato das

⁶³¹ Rosavallon (2002, p. 135; c1979).

⁶³² Rosavallon (2002, p. 127; c1979).

representações do espaço-tempo, sejam do mito, da religião, da filosofia ou da 'experiência vivida'⁶³³. (...) Por qualquer ângulo que se veja o problema, resulta perceptível que, segundo os diversos modos de produção, existem matrizes diferenciais do espaço, pressupostas precisamente pelas formas de apropriação e de consumo histórico-social do espaço. (...) Das cidades e a urbanização às fronteiras, aos limites e ao território, passando pelas comunicações, os transportes, o aparelho e a estratégia militar, estamos deparados a outros tantos dispositivos de organização do espaço social (...) estes dispositivos não possuem natureza intrínseca. Suas transformações históricas não são simples variações dessa natureza. As descontinuidades são decisivas, as cidades, as fronteiras, o território não têm, sob nenhum aspecto, a mesma realidade e o mesmo sentido no que se refere aos modos de produção pré-capitalistas e sob o capitalismo"⁶³⁴ (grifos meus).

A geografia política também constitui uma fonte inestimável da tentativa de dotar de conteúdo histórico concreto o conceito de território⁶³⁵.

Em suma, a estruturação federativa do Estado nacional com suas múltiplas jurisdições internas, assim como a dinâmica do federalismo constituem um desafio incontornável para a capacidade explicativa da mainstream theory. De fato, na medida em que o federalismo tem em seu âmago constitutivo a pactuação política territorializada, compreende-se a dificuldade desse campo teórico de incorporá-lo organicamente.

Segundo Théret, ao reduzir o territorial em espacial, ou seja, o qualitativo em quantitativo, os modelos da mainstream homogeneizam também o Estado federal no modelo geral de Estado unitário"⁶³⁶.

"Além das aparências, a abordagem econômica promove assim uma concepção "centralista" onde unicamente o poder central é dotado de um território propriamente político e onde as entidades regionais são somente consideradas

⁶³³ Poulantzas (1979, p. 116).

⁶³⁴ Poulantzas (1979, p. 118).

⁶³⁵ Ver, dentre outros, Santos e Silveira (2001).

⁶³⁶ Théret (1995, p. 34).

geograficamente, simplesmente estruturadas por uma norma de distância em relação aos diversos centros de prestação de serviços públicos que as constituem e cuja escala de produção otimizada determina seu alcance espacial. Desse modo, ao adotarmos essa concepção, deixamos de capturar o que faz a especificidade dos níveis regionais do poder num sistema federal – as dimensões comunitárias, históricas e culturais específicas das unidades federadas. Fica, assim, eliminado da análise o que constitui a base efetiva dos sistemas políticos federais e que os distingue dos Estados unitários”⁶³⁷.

5.3.3. A divisão de competências como uma normatividade abstrata

Uma primeira forma de analisarmos a concepção da mainstream quanto à divisão de competências entre “níveis” de governo em uma Federação consiste em questionarmos os seus pressupostos teóricos. O traço comum às teorias hegemônicas é o de procurar estabelecer uma correspondência entre a estrutura de competências e a obtenção da máxima eficiência nas funções alocativa, distributiva e de estabilização.

As diferenças entre a welfare economics, a public choice e a new institutional economics referem-se à conclusão de qual estrutura de competências seria mais adequada a esses objetivos: mais centralizada (welfare economics), extremamente descentralizada (public choice) ou uma “centralização normativa” (new institutional economics).

Dessa forma, as prescrições normativas da mainstream estão referidas à obtenção de uma “eficiência abstrata”, uma vez que não levam em conta os determinantes históricos-concretos da constituição e da preservação dos diferentes Estados federais.

Por outro lado, e de forma estritamente relacionada ao dado anterior, as teorias hegemônicas desconsideram o fato de que, sendo uma “estrutura estatal necessariamente uma agenda política”, toda divisão de competências ou funções

⁶³⁷ Théret (1995, p. 34).

corresponde a uma tentativa de fixação e delimitação de parcelas de poder ⁶³⁸. Assim, não é de se estranhar as divergências “intrínsecas” que emergem na consideração da divisão de competências para se alcançar alguma das funções atribuídas ao Estado. Com relação à função distributiva, por exemplo, Wiseman observa: “(...) Do ponto de vista da distribuição de renda corrente, poder-se-ia pensar que a equidade teria a ver com a equalização da renda per capita média das várias regiões, talvez limitada por algum conceito de necessidade relativa. Mas na ausência de critérios aceitos de comum acordo, não há como determinar, a priori, qual o grau ‘correto’ de equalização. Seria realista esperar que regiões em posições diferentes discordem a respeito disso” ⁶³⁹. “(...) A questão crucial é quem terá a última palavra quanto a quais decisões distributivas. Essa não é uma questão à qual possa haver uma resposta técnica” ⁶⁴⁰ (grifos meus).

Certamente, o critério de “eficiência” como uma “adequação de meios a fins” deve ser levado em consideração na definição da divisão de competências. Contudo, é necessário estabelecer que, no caso de um Estado federal, o “fim” em questão (equidade, estabilidade, alocação) deve estar sempre referido à “finalidade” ou à “razão de ser” de cada Federação específica, ou seja, do seu “pacto federativo”. Segundo Wiseman: “(...) A realização do uso eficiente dos recursos deve ser restringida pela necessidade de se obter um acordo entre as unidades federais afetadas” ⁶⁴¹. Assim, também, à medida que o “pacto federativo” que fundamenta cada Federação concreta vai se transformando, coloca-se a necessidade de rediscussão da divisão original de competências. Tratar-se-ia, dessa forma, de conceber a divisão de competências como um processo referido a interesses territorializados concretos que estruturam o Estado federal e não apenas (ou principalmente) como uma “normatividade abstrata”.

⁶³⁸ Cebrap (1985).

⁶³⁹ Wiseman (1987, p. 402).

⁶⁴⁰ Wiseman (1987, p. 402).

⁶⁴¹ Wiseman (1987, p. 403).

Nessa linha de argumentação crítica à mainstream theory, os conflitos entre esferas de governo não podem ser tomados como uma “anomalia”, mas como parte “constitutiva” da dinâmica federativa. Wiseman afirma que a garantia constitucional de competências aos governos subnacionais “(...) coloca o conflito do objetivo das políticas no centro do quadro; a celeuma constitucional mencionada há pouco não é uma aberração do federalismo, mas, sim, sua essência. Só isso acrescenta às políticas uma dimensão que é menos significativa em outros ambientes políticos”⁶⁴². Essa posição se distancia claramente tanto da teoria neo-institucionalista, a qual concebe o governo central como capaz de instituir uma normatividade adequada ao funcionamento da Federação, quanto da public choice e da sua defesa de uma concorrência interjurisdicional sem restrições, a qual levaria, supostamente, a uma atuação eficiente dos entes federados.

À dicotomia “harmonização” *versus* “competição” encarnada pelas teorias “neo-institucionalista” e da “escolha pública”, tanto Bird quanto Wiseman opõem a tese da “coordenação”, a qual se assenta na premissa de que a diversidade constitui um princípio fundamental da estruturação política federal”⁶⁴³.

Outra forma de analisarmos a questão da divisão de competências se refere à maior ou menor aderência (ou “verossimilhança”) daquilo postulado pelas teorias hegemônicas e a realidade concreta dos Estados federais.

Segundo Théret, “de modo geral, a forma de distribuição contradita claramente as prescrições formuladas pela maior parte dos autores que tratam de imposição no regime federal”⁶⁴⁴.

Ter-Minassian em um abrangente balanço sobre a teoria da mainstream, bem como sobre a situação concreta das principais federações no mundo, corrobora a afirmação de Théret: “Há na literatura sobre finanças públicas certo consenso sobre vários critérios desejáveis para orientar a atribuição de responsabilidades pela captação de receitas aos diferentes níveis de governo. No

⁶⁴² Wiseman (1987, p. 401).

⁶⁴³ Cf. Théret (1998, p. 123) e Bird (1990, p. 111).

⁶⁴⁴ Théret (1995, p. 31).

entanto, nem sempre a experiência de cada país é compatível com esses critérios, exibindo uma gama bastante ampla de variações⁶⁴⁵. Algo semelhante ocorre no que se refere à competência quanto aos gastos, embora sua formulação teórica não seja tão consensual quanto à referente às receitas⁶⁴⁶.

Segundo o FMI, no documento intitulado Government finance statistics, durante os anos 80 a participação dos governos regionais no total das despesas do governo geral variava, nos países com nível intermediário de governo, de menos de 8% (México) a mais de 40% (Austrália, Canadá e Índia). A participação dos governos locais variava de aproximadamente 2% (México) a cerca de 50% (Dinamarca).

“Essas diferenças refletem uma variedade de práticas com relação à escolha das funções a serem cobertas por cada nível de governo. A maioria dos países atribui funções como defesa, política exterior, comércio exterior e regulamentação da imigração ao nível central (federal). Na outra ponta do espectro, funções como policiamento local, prevenção de incêndios, saneamento básico, transportes e certos serviços públicos são tipicamente atribuídas ao nível municipal ou de condado. Para as demais funções de gasto público, porém, as quais correspondem à maior parte do gasto governamental fora os juros, não há padrão uniforme de atribuições”⁶⁴⁷.

Quanto à divisão de competências de receitas, a situação é semelhante: “A substancial variação entre países dos mecanismos de atribuição de receitas reflete-se na ampla disparidade das receitas próprias como proporção das receitas totais dos governos regionais e locais”⁶⁴⁸.

A enorme disparidade entre as estruturas de competências concretas e aquelas postuladas pela mainstream evidencia, de forma eloqüente, o tipo de

⁶⁴⁵ Ter-Minassian (1997, p. 8).

⁶⁴⁶ Ter-Minassian (1997, p. 6-7).

⁶⁴⁷ Ter-Minassian (1997, p. 6).

⁶⁴⁸ Ter-Minassian (1997, p. 10-11); Forum of Federations (2002); Elazar e Shah (2000, p. 33-34); e Elazar (1994).

abstração da qual essa teoria se utiliza. A questão pertinente não é a mera constatação, ou não, de forma imediata, da aderência da teoria à “realidade factual”, mas a indagação de se o itinerário teórico clarifica, ou obscurece, a inteligência dessa realidade.

O problema, então, desloca-se para o alcance explicativo da teoria de federalismo fiscal em suas várias versões, a qual concebe o federalismo nos estritos marcos da economia neoclássica. Ao fazê-lo, essa teoria suprime de sua análise a questão da relação entre poder político e poder econômico e sua territorialização. Sem esses componentes, a compreensão dos fundamentos e a da dinâmica federativa são seriamente distorcidas.

5.3.4. A incapacidade das teorias hegemônicas de diferenciar o “Estado unitário descentralizado” do “Estado federal”

Segundo Osaghae, “descentralização quer dizer um sistema de dispersão do poder de um governo central para outras unidades ou agências governamentais”. Existiriam duas grandes formas de descentralização: a primeira seria a descentralização “discricionária” “(...) porque a descentralização não é constitucionalmente garantida, mas depende integralmente da boa vontade ou conveniência da autoridade central. Essa é a forma mais comum de descentralização em sistemas unitários. Em segundo lugar, há a descentralização constitucionalmente garantida, na qual a dispersão do poder às unidades constituintes é obrigatória”⁶⁴⁹.

Como sabemos, entretanto, mesmo as definições de centralização e de descentralização estão longe de serem triviais. Trata-se de termos extremamente equívocos, os quais assumem inúmeras variantes teóricas e, por certo, os mais diversos conteúdos sociais e políticos⁶⁵⁰.

⁶⁴⁹ Osaghae (1990, p. 84).

⁶⁵⁰ Um resumo dessas distintas significações no contexto da descentralização latino-americana nos anos 80 e 90 se encontra em Affonso (2000); sobre a diversidade de conteúdos do conceito de “descentralização”, ver Nolhen (1991), especialmente a primeira e a segunda parte; para uma discussão teórica detalhada, ver Urban (1984), sobretudo o Cap. VI.

Posto isso, voltaremos nossa análise para a crítica que Osaghae faz da caracterização do Estado federal como um “gradiente de descentralização” para, em seguida, mostrarmos como os principais modelos que a mainstream utiliza para tratar do federalismo, ao oscilarem entre o centralismo e a descentralização não qualificada, não apreendem a essência desta forma de estruturação do Estado nacional, isto é, a pactuação política territorializada.

Segundo Osaghae, é incorreto conceber o federalismo como “um gradiente de descentralização”. O conceito de “descentralização” supõe o de “centralização”, que o antecede logicamente; dessa forma, o conceito que se opõe ao de “centralização” é o de “não-centralização”. Seria a “não-centralização”, na visão de Osaghae, que tornaria o federalismo algo bastante distinto da descentralização não qualificada presente nos Estados unitários.

Um exemplo elucidativo da distinção entre “descentralização” e “não-centralização” é oferecido por Osaghae ao contrapor Estados unitários a Estados federais: “(...) Enquanto o unitarismo envolve centralização e descentralização do poder porque ambas implicam ‘a existência de uma autoridade central, um governo central (...) capaz de descentralizar ou recentralizar se assim desejar’, o federalismo envolve tanto centralização/descentralização quanto não-centralização. Isso é assim porque o governo central num sistema federal pode descentralizar ou recentralizar em sua própria esfera de jurisdição, mas as questões sobre as quais os Estados tomam as decisões finais teoricamente não podem ser centralizadas. Essa idéia é bem reforçada por Elazar, que argumenta que a não-centralização melhor descreve as relações intergovernamentais em sistemas federais”⁶⁵¹.

Enquanto o unitarismo poderia envolver apenas uma descentralização não qualificada, o federalismo envolveria tanto uma descentralização qualificada quanto a “não-centralização”. Por “descentralização qualificada”, Osaghae

⁶⁵¹ Osaghae (1990, p. 85-86).

entende aquela circunscrita a aspectos restritos das relações intergovernamentais em sistemas federais, como, por exemplo, às políticas públicas, e a aspectos administrativos sob a jurisdição, isto é, a competência constitucional federal⁶⁵².

Segundo a autora, a não-incorporação do conceito de “não-centralização” colocaria o federalismo em uma espécie de “limbo definicional”, de fato: “(...) Conceber o federalismo como um grau irrestrito de descentralização é dizer que o sistema de todo governo é uma variante do federalismo”⁶⁵³.

“Portanto, a substância do federalismo é captada pelo conceito da não-centralização, que descreve os aspectos jurídicos e constitucionais do federalismo”⁶⁵⁴ (grifos meus).

Apesar de avançar na crítica da teoria da mainstream, a posição de Osaghae é insuficiente, a nosso juízo, para caracterizar adequadamente os fenômenos do federalismo e do Estado federal.

A distinção no campo da estrutura jurídico-constitucional entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal responde apenas a uma parte do problema. De fato, deveríamos indagar: afinal, o que faz com que determinada sociedade opte pela forma federal de Estado? Ou, colocando o problema de um outro prisma, qual o substrato social e político de um Estado federal? Dessa perspectiva, poderíamos enxergar práticas e ideologias federativas em Estados que não são federais (tendendo a sê-lo, ou não) e, também ao contrário, observar tendências unitaristas em Estados federais. Contudo, essa percepção pressupõe outra abordagem da questão fundante do federalismo, assim como outro método de análise, o que foge aos propósitos deste trabalho.

A não-apreensão da especificidade do federalismo e do Estado federal pelas teorias da mainstream se reflete claramente na polaridade dos dois modelos principais utilizados para tratar a dinâmica federativa: o modelo de

⁶⁵² Osaghae (1990, p. 95).

⁶⁵³ Osaghae (1990, p. 84).

⁶⁵⁴ Osaghae (1990, p. 84).

Tiebout, de inspiração fortemente descentralizante e liberal, e o modelo do “principal-agente” ou “mandante-mandatário”, de corte recentralizador-normativo.

Segundo Richard Bird, o modelo principal-agent não se aplica a um Estado federal, mas ao que ele denomina, seguindo a formulação de Oates⁶⁵⁵, de multilevel finance. “Nesse cenário, em princípio tudo está em disputa — fronteiras, atribuições, o nível e a natureza das transferências etc. Além do mais, as preferências do governo central quanto às políticas claramente predominam (na prática, embora não tão claramente na teoria). O marco analítico apropriado nesse contexto é claramente o modelo principal-agente, no qual o principal (o governo central) pode alterar as fronteiras entre jurisdições, as responsabilidades dos governos locais quanto a receitas e gastos e os mecanismos fiscais intergovernamentais, na tentativa de superar os conhecidos problemas da agenciamento, tais como assimetria de informações e diferença de objetivos entre principal e agente”⁶⁵⁶. Segundo Bird, no caso usual, que é o de Estados não federais, “(...) o objetivo primordial é melhorar a eficiência, e a perspectiva apropriada é a do governo central”⁶⁵⁷ (grifos meus).

Bird, ao contrário dessa visão, introduz como elemento central, ao tratar de Estados federais, a pactuação entre os entes federados, considerando, ademais, os determinantes históricos e políticos da constituição de cada Federação. Para isso, recorre ao expediente (utilizado, como vimos, por Musgrave) de considerar esses elementos como dados dos quais se parte (grifos meus).

De fato, argumenta Bird: “Nas finanças federais, em minha definição, os limites jurisdicionais e a atribuição de funções e finanças são basicamente considerados fixos em alguma etapa ‘constitucional’ anterior e não estão abertos à discussão em circunstâncias normais. Além disso, o grau de

⁶⁵⁵ Oates (1991a; c1972).

⁶⁵⁶ Bird (1989, p. 309).

⁶⁵⁷ Bird (1989, p. 309).

harmonização fiscal e regulatória e a extensão do mercado comum interno são questões a serem determinadas conjuntamente por ambos os níveis de governo em algum fórum político (constitucional) apropriado, em vez de simplesmente pressupor que haja consenso quanto a esses objetivos. Ainda, ambos os níveis de governo têm plena liberdade para desenvolver políticas distributivas próprias (...), novamente sem pressuposto de predomínio central. Nesse contexto federal, as transferências intergovernamentais muitas vezes são tanto equalizadoras quanto incondicionais. (...) Finalmente, o marco analítico apropriado é essencialmente uma situação de barganha entre principais”⁶⁵⁸ (grifos meus). Ou seja, trata-se de uma negociação de uma pactuação entre iguais ou “equipotentes”⁶⁵⁹.

Wiseman, no que se refere ao outro modelo usualmente utilizado pela mainstream theory para descrever a dinâmica do Estado federativo – o modelo de Tiebout –, após criticá-lo por se apoiar em supostos extremamente restritivos, considera-o claramente inaplicável a um Estado federal: “(...) Ademais, o próprio modo de formular o problema dificulta a aplicação das conclusões no contexto das políticas públicas de uma Federação constitucional. O modelo de Tiebout compreende apenas um governo com autoridade política; outros entes públicos são simplesmente seus instrumentos na provisão de bens públicos. Dada essa ausência em sua formulação de qualquer separação jurídica de poderes entre autoridades políticas, pode-se afirmar razoavelmente que Tiebout está preocupado com um aspecto especial do problema da localização industrial (relativa à produção de bens públicos) e não com a economia política do federalismo fiscal”⁶⁶⁰.

Por fim, a “teoria da ação coletiva”, embora estabeleça uma crítica à visão neoclássica da obtenção de uma cooperação não coercitiva a partir de comportamentos egoístas e racionais de agentes individuais, não constitui base para uma teoria do federalismo. De fato, a obtenção da cooperação através dos “incentivos seletivos” é restrita, segundo Olson, a grupos pequenos e uniformes, o

⁶⁵⁸ Bird (1989, p. 309).

⁶⁵⁹ Cf. Fiori (1995, p. 24-25).

⁶⁶⁰ Wiseman (1987, p. 396).

que, evidentemente, afasta a possibilidade de aplicar essa teoria ao caso dos Estados federais e do federalismo^{661/662}.

5.3.5. A visão que a mainstream tem de suas próprias transformações

As teorias hegemônicas que analisamos nos capítulos anteriores parecem conceber as suas transformações como fruto de uma espécie de “evolução endógena”. Como as teorias sociais não são passíveis de “experiências” em laboratórios, os seus “avanços” e “descobertas”, assim como a refutação de “postulados” e “modelos”, ocorreriam no terreno da abstração pura.

Segundo Alan Cairncross (1985), o elemento central da mudança metodológica da welfare economics em direção à public choice theory se deveu à “(...) dramática expansão do escopo ou domínio da análise positiva”⁶⁶³. Luiz Orenstein aponta para uma perspectiva diferente em relação às mudanças nos corpos teóricos em ciências sociais: “Teorias da ordem social estão submetidas não à prova definitiva de sua falsificabilidade, mas ao estigma do eterno retorno. Não sendo o fato social nem experimental nem exato, tais teorias apenas caem em desuso, desqualificadas por impropriedades locais e em geral efêmeras – quando vistas em perspectiva histórica. Posteriormente, com as devidas adaptações ou reinterpretações, voltam a explicar. Neste percurso circular, um momento especial para qualquer modelo teórico é o instante em que a lógica da demonstração é capaz de revelar o equívoco de uma certeza habitual, de uma intuição generalizada e inquestionável”⁶⁶⁴.

A perspectiva adotada neste trabalho foi, como visto, a de que as transformações a que são submetidas as teorias sociais somente são inteligíveis se contrastadas não apenas com o seu contexto teórico, mas, e sobretudo, com o seu contexto histórico. Os inúmeros exemplos da enorme defasagem temporal que medeia freqüentemente o surgimento de uma teoria e a sua ascensão à condição de parte integrante da mainstream, da concepção hegemônica, seriam

⁶⁶¹ Orenstein (1999, p. 15-16).

⁶⁶² Olson (2000, Cap. 4, p. 71-72).

⁶⁶³ *Apud* Baker e Elliot (1990, p. 47).

por si só um forte indicador da importância do contexto social, político e econômico na transmutação de “teorias especulativas” em “concepções hegemônicas”.

Nos capítulos anteriores, foram destacados vários exemplos de como teorias geradas décadas atrás, depois de um longo período de “encubação”, se convertem em dominantes quando o “habitat” socioeconômico as tornam, às vezes com algumas reformulações, elementos importantes na definição da nova ordem social e política.

O “modelo de Tiebout”, por exemplo, formulado em 1958, irá amear toda sua repercussão na academia, assim como nos organismos internacionais de financiamento nos anos 80, em meio à ascensão do neoliberalismo e da public choice theory.

O “teorema de Arrow”, concebido em 1951, adquirirá importância no seio da mainstream com o debate sobre a relevância das instituições para o capitalismo após décadas de políticas neoliberais em todo o mundo, nos anos 90.

Assim, o entorno social, político e ideológico propício à emergência e à consolidação de certas teorias como hegemônicas foi decisivo nas diferentes mutações da mainstream analisadas.

No âmbito da welfare economics e do federalismo fiscal, a postura “defensiva” adotada pelo capitalismo em face do avanço social e político do socialismo e da social-democracia constituiu um fator decisivo na forma de “incorporar” o Estado e o federalismo a essas teorias. No caso da public choice theory, as crises do Welfare State nos países centrais e do Estado nacional desenvolvimentista nos países da América Latina, inaugurando “a revanche do capital”, marcaram profundamente essa teorização e sua pretensão de estender as regras de funcionamento do “mercado-tipo-ideal” à política e ao Estado, fazendo da descentralização e do federalismo elementos acessórios ao “mercado”.

⁶⁶⁴ Orenstein (1998, p. 9).

Por fim, a new institutional economics e a new political economy encontram-se profundamente influenciadas pelo final de um ciclo de várias décadas de políticas neoliberais e suas conseqüências funestas e, ao mesmo tempo, pelo “confronto do capitalismo consigo mesmo”, uma vez que o mundo socialista havia desmoronado ao final dos anos 80.

No que se refere ao federalismo e à descentralização, assistimos, como assinalado antes, à passagem da apologia da descentralização ultraliberal da public choice theory à “constatação” dos “riscos da descentralização” e à postulação de um federalismo mais recentralizado e normatizado.

Na verdade, tanto a public choice, no contexto do neoliberalismo, quanto o “neo-institucionalismo” e, em alguma medida, a “nova economia política” diluem a essência da proposição federativa – a pactuação territorializada do poder político – em polaridades ora descentralizadoras, ora recentralizadoras.

Isso ocorre em um contexto histórico que tem como pano de fundo análises que se assemelham às preocupações de Schumpeter a respeito da incongruência entre o capitalismo enquanto “admirável máquina de crescimento e inovação” e a “civilização do capitalismo”. Essas análises convergem para a preocupação com a crescente fragilização das instituições, tanto públicas quanto privadas.

Segundo Schumpeter: “O capitalismo, enquanto economicamente estável, e mesmo em via de conquistar a estabilidade, cria, pela racionalização da mente humana, uma mentalidade e um estilo de vida incompatíveis com suas próprias condições fundamentais, motivações e instituições sociais”⁶⁶⁵. Nessa linha, embora com abordagens e profundidades diferenciadas, encontram-se os trabalhos de John Gray, Edward Luttwak, Georges Soros e Francis Fukuyama, dentre outros⁶⁶⁶.

No sentido das preocupações de Schumpeter, John Gray afirma: “(...) surgiu uma contradição entre as precondições de uma civilização burguesa intacta e os imperativos do capitalismo global (...) as inseguranças crônicas do recente

⁶⁶⁵ Schumpeter (1928, p. 368).

capitalismo moderno, especialmente em suas mais virulentas variações do livre mercado, corroem alguns dos principais valores de instituições da vida burguesa. A mais notável dessas instituições sociais talvez seja a da carreira. Nas sociedades burguesas tradicionais, a maioria das pessoas de classe média poderia ter uma razoável esperança de passar sua vida útil numa única profissão. Poucas podem agora alimentar esse tipo de esperança (...) como conseqüência, contrastes habituais entre a vida da classe média e a da classe trabalhadora diminuíram na realidade. A tendência ao aburguesamento no pós-guerra está sendo revertida e os trabalhadores estão caminhando para algum grau de reproletarização”⁶⁶⁷.

Luttwak demonstra o mesmo tipo de preocupação que John Gray quanto aos impactos sociais e ideológicos das transformações na economia capitalista: “Pode haver explicações adicionais para a aceleração da mudança econômica estrutural. O que conta, todavia, é o resultado: a ‘destruição criadora’ de Schumpeter – a substituição de velhas especializações, ofícios e indústrias inteiras com suas localidades dependentes, por novas especializações, ofícios e indústrias inteiras mais eficientes – pode agora durar alguns anos, freqüentemente muito poucos, em vez de gerações. E é suficiente para fazer a diferença colossal (...). A mesma taxa de mudança estrutural que favorece a prosperidade global, que beneficia muitos países e regiões e que muitos outros países e regiões podem pelo menos suportar, excede agora brutalmente os limites adaptativos dos indivíduos, famílias e comunidades”⁶⁶⁸.

Oriundos da mainstream theory, diferentes autores passam a pregar maior regulação estatal – embora de novo tipo – e a recuperar críticas e proposições alternativas de cunho keynesiano/neo-institucionalista. É o caso, como vimos, de Krugman e Stiglitz, no campo das políticas macroeconômicas, e de Richard Bird e Jack Wiseman no âmbito das relações intergovernamentais e do federalismo.

⁶⁶⁶ Gray (1999); Luttwak (1999); Soros (1999); Fukuyama (1999); Lasch (1995); Taylor (1991); e Stiglitz (2002).

⁶⁶⁷ Gray (1999, p. 279).

⁶⁶⁸ Luttwak (1994, p. 148).

Esses autores encontram-se, por assim dizer, “nas bordas” da teoria “neo-institucionalista” e da “nova economia política”, reagindo ao que parece ser uma exacerbação da metodologia individualística no tratamento da economia do setor público, em geral, e do federalismo, em particular.

O traço comum à preocupação desses autores no começo do século XXI é com a acentuada fragilização das instituições econômicas e políticas do capitalismo. Este começo de século parece dar razão redobrada a tal preocupação. No âmbito dos países desenvolvidos, basta assinalar a ocorrência das megafraudes contábeis envolvendo algumas das maiores corporações norte-americanas como a Enron, Tycon, Worldcom, Xerox, Merck, Qwest e Bristol-Myers, dentre outras.

As fraudes admitidas por essas companhias rondam a casa do US\$ 30 bilhões, e as perdas patrimoniais no mercado de títulos, como decorrência, até agosto de 2002, alcançam a impressionante cifra de US\$ 5 trilhões, aproximadamente metade do PIB americano!

A relação entre as megafraudes e a “produtividade individualística” do “capitalismo turbinado” parece bem clara. A vinculação da remuneração dos altos executivos à “performance” das ações de suas empresas e a acirrada competição promovida entre eles na busca desses resultados “a qualquer custo” são um exemplo claro das preocupações de Luttwak.

No âmbito dos países periféricos, o exemplo mais impressionante de fragilização institucional é, certamente, o da Argentina, país que seguiu à risca o ideário neoliberal e amargou a maior crise de sua história.

É nesse contexto que deve ser avaliada a proposição de fundo da teoria neo-institucionalista de forjar, através de “desenhos adequados” e regras apropriadas, instituições capazes de promover um comportamento dos agentes econômicos e políticos condizentes com a eficiência preconizada pela “rational choice”.

Edward Luttwak, tomando como base o caso americano, questiona precisamente os efeitos que um capitalismo “turbinado” pela hipercompetição

estaria tendo sobre a “civilização capitalista”. Segundo Luttwak, a grande disjuntiva seria entre “dinamismo” e “competitividade” e “insegurança”. “O mais significativo para explicar o momento atual da sociedade americana é mesmo a insegurança. Vivemos um instante de insegurança econômica aguda. O fato de poder encontrar um outro emprego ameniza as estatísticas, mas elas não registram o enorme baque psicológico que significa para as pessoas não ter compromisso com a empresa em que trabalham, não ter lealdade ou vínculo afetivo com a instituição que paga seu salário ou não ter identificação com os objetivos dela”⁶⁶⁹. “(...) a noção profundamente americana de que tudo que é eficiente é automaticamente desejável, implicando que a nação existe para sustentar a economia e não o inverso(...)”⁶⁷⁰ (grifos meus).

Tal inversão de objetivos não seria sem conseqüências. Segundo o autor, a crescente insegurança e a falta de perspectivas da classe média americana estariam gerando um clima de intolerância, cujo desdobramento político seria alguma modalidade de fascismo⁶⁷¹.

Essa noção de um “risco social sistêmico” também é compartilhada por Gray: “(...) o argumento econômico do livre comércio global desregulamentado envolve uma selvagem abstração das realidades sociais. É verdade que restrições ao livre comércio global não aumentarão a produtividade; mas a produtividade máxima alcançada à custa da devastação social e da miséria humana é um ideal social anômalo e perigoso”⁶⁷² (grifos meus).

Como vimos ao longo deste trabalho, a mainstream theory percorre inúmeros labirintos e defronta-se com vários “becos sem saída”. A constatação de que o comportamento individual egoísta não resulta em cooperação sem coerção e que o resultado coletivo alcançado dista muito do ideal de eficiência do “ótimo de Pareto”, ou seja, a “descoberta” da inexistência de um homus economicus racional, o que também valeria para a lógica do funcionamento das instituições, faz com que a teoria “neo-institucionalista”, amparada na “nova economia política”,

⁶⁶⁹ Luttwak (1995, p. 8).

⁶⁷⁰ Luttwak (1999, p. 6).

⁶⁷¹ Luttwak (1999, p. 7).

proponha uma sorte de “construção” desses “tipos ideais” através dos “incentivos seletivos” e do “desenho adequado” de “instituições”.

Essa demarche, que é aplicada sem grandes mediações à teoria do federalismo e da descentralização, reafirma, no essencial, o individualismo-egoísta-maximizador como dínamo comportamental da sociedade. Da estruturação adequada, do “desenho” apropriado das instituições federativas dependeria o seu “sucesso”, entendido como “eficiência” (basicamente alocativa). Essa perspectiva choca-se até mesmo, como vimos, com a visão de autores egressos das teorizações hegemônicas.

Segundo Gray: “Este capitalismo individualista, que subverte as tradições culturais com mais sucesso que qualquer governo, é um tributo aos poderes do mercado e uma revelação sobre os limites da ação estatal. É curioso que os mesmos pensadores de direita que reafirmam a impotência dos Estados diante da vida econômica depositem tantas esperanças neles como engenheiros sociais”⁶⁷³ (grifos meus).

Nessa trajetória teórica, o federalismo enquanto pactuação coletiva, política e territorializada encontra pouco espaço para se desenvolver. Talvez o federalismo explicita as limitações teóricas da teoria hegemônica de maneira tão evidente porque se trata de uma teorização que versa sobre o tema da pactuação e da resolução de conflitos, precisamente os eixos sobre os quais a mainstream tem-se desdobrado nos últimos 50 anos, procurando manter a qualquer custo a cidadela do individualismo metodológico.

De uma apologia irrestrita da ação racional egoísta e sua pressuposta resultante em termos de eficiência e cooperação, a mainstream depara-se com inúmeros obstáculos teóricos e históricos, vários deles já existentes, mas que emergem em meio às crises capitalistas, primeiro a econômica, depois a institucional e a civilizatória.]

⁶⁷² Gray (1999, p. 111).

⁶⁷³ Gray (1999, p. 54).

ANEXO AO CAPÍTULO 5
EVOLUÇÃO DAS TEORIAS HEGEMÔNICAS DA ECONOMIA
DO SETOR PÚBLICO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

	“Fronteiras Difusas”			
	WFE (Anos 50/60)	PCT (Anos 70/80)	NIE (Anos 90)	NPE (Anos 90)
	Descontinuidade e Permanência dos Componentes das Teorias Hegemônicas			
<p>O contexto histórico-teórico das teorias hegemônicas e a relação Estado x Mercado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Welfare State</u>/ Estados socialistas / Estados nacionais desenvolvimentistas - Crise dos anos 80/ Pós-guerra - Tendências centralizadoras do Estado - Teoria keynesiana / síntese neoclássica - “Teoria defensiva” - Estado definido de forma exógena aos modelos neoclássicos - Estado referido às “falhas de mercado” - Não-determinação teórica do Estado = um “dado” do qual se parte implica proteção e fraqueza para a WFE 	<ul style="list-style-type: none"> - Crise do <u>Welfare State</u>, crise do Estado nacional desenvolvimentista - Contra-ataque liberal - Crise do socialismo - Crise da dívida externa – América Latina - Reformas liberais - Tendências descentralizadoras do Estado - Teoria da escolha pública - “Revanche do capital”/ “idolatria do mercado” - “Contra-ataque neoliberal”: Buchanan 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas liberais do Estado - Contexto pós-reformas - Colapso do socialismo - Crises financeiras mundiais (crítica ao neoliberalismo – Stiglitz x Dornbush) - Tendências recentralizadoras do Estado - “As falhas informacionais” - A essencialidade das instituições - A descrença da possibilidade de obtenção de “ótimos pareteanos” 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilização institucional após as reformas liberais - Reformas de “segunda geração” - Tendências recentralizadoras do Estado - Estudo dos condicionantes políticos e institucionais para as “reformas estruturais” do Estado

O contexto histórico-teórico das teorias hegemônicas e a relação Estado x Mercado

- Intenção: estabelecer uma “Economia da Política”
- Política concebida como “troca” e Estado como um “mercado”
- Crítica à suposta teoria naïve da WFE
- Para atacar a intervenção estatal, torna-se “necessário” teorizar o Estado
- Estado \Leftarrow generalização do comportamento dos agentes privados “racional”, “egoístas” e “maximizadores”
- “Endogeneização” da teoria do Estado à mainstream
- Estado e Mercado – analogia e divergência

- Ação racional — egoísta-individual \Rightarrow resultado social “não-cooperativo” (Olson e a teoria da “ação coletiva”)
- (“Dilema do prisioneiro” – ciência política) (X) teorema de Coase (na ausência de externalidades e falhas informacionais \Rightarrow Ótimo de Pareto)
- Assunção de equilíbrios de 2nd best e trade-offs (\leftrightarrow) com o fato do “triunfo” do capitalismo = um só sistema!
- Estado = “papel importante” capaz de estabelecer o enforcement = incentivos seletivos (negativos / positivos), capazes de ensejar a cooperação entre agentes racionais e egoístas

		<ul style="list-style-type: none"> - Mercado = virtuoso X - Estado = ineficaz/ perverso <p>↔ (maior ou menor relação custo e benefício / ação e resultado / sanção) implica falhas governamentais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não se trataria mais da disjuntiva Estado X Mercado, mas de qual “Estado” e de qual “Mercado” = ambos concebidos como “instituições” 	
<p>A razão de ser – determinação do Estado federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: eficiência (alocativa), “dado” do qual se parte - Teorização “defensiva” em face do socialismo, do Welfare State e do Estado nacional desenvolvimentista 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> - Busca de regras impessoais para a gestão estatal → objetivo: a “eliminação da política” - Exemplos = leis de responsabilidade fiscal (LRF); independência dos bancos centrais; sistema de metas de inflação; agências reguladoras 	<ul style="list-style-type: none"> - Diferentes <u>trade-offs</u> entre eficiência, democracia e participação

<p>A relação federalismo / Estado federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estado federal = dado do qual se parte - Relacionado ao “federalismo cooperativo” (objetivos gerais/ redistributivismo) - Tendência centralista 	<ul style="list-style-type: none"> - “Federalismo como meio de restringir a ação Estatal” - Introdução de regras privadas no setor público - “Federalismo competitivo” - Tendência “descentralizadora fundamentalista” 	<ul style="list-style-type: none"> - “Federalismo regulado” - Concepção centralista: o “desenho da descentralização” cabe ao governo central - Constituição de “mercados públicos locais” - “Culto” ao “local” ponderado pela “necessidade” de “regulação” central 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência, democracia e participação
<p>Divisão de competências</p> <p>Centralização - descentralização</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maiores e mais importantes competências atribuídas ao governo central - Ênfase na equalização e no redistributivismo - Argumento das economias de escala (Samuelson) a favor do centralismo (<u>layer cake model</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Esvaziamento do governo central - Conceito de “subsidiaridade” – o governo central não deve fazer nada que não possa ser feito por um nível inferior de governo - Competências pouco definidas (fluídas) (marble cake model) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconsideração do papel do governo central em um Estado federal - Necessidade de uma estrita delimitação de competências e definição de papéis - Ambigüidade: coexistência de dois modelos: Principal-Agent e “escolha pública local” – Tiebout - Ênfase no “desenho adequado da descentralização” 	

<p>Cooperação</p> <p>X</p> <p>Competição</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase no caráter cooperativo do federalismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase absoluta na competição interjurisdicional 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na “harmonização fiscal interjurisdicional” 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na “coordenação fiscal”
<p>Transferências intergovernamentais</p> <p>X</p> <p>Receitas próprias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transferências = necessárias e componentes da estrutura federativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na capacidade fiscal própria - Vinculação estrita entre receita e gasto em cada unidade de governo 	<ul style="list-style-type: none"> - Indução ao aumento das receitas próprias através das transferências centrais (“incentivos seletivos”) = transferências não-discricionárias e condicionadas 	
<p>Endividamento público</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assunção implícita (como um dado) 	<ul style="list-style-type: none"> - Posição favorável como resultante da visão geral da PCT 	<ul style="list-style-type: none"> - Propostas de fortes controles ou impedimento de endividamento da esfera subnacional (Golden Rule) 	
<p>Bancos públicos e Empresas estatais subnacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No limite = justificados pelas “falhas de mercado” 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta radicalmente privatista 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de “agências reguladoras” 	<ul style="list-style-type: none"> - Estratégias diferentes de regulação conforme diferentes parâmetros políticos e diferentes objetivos

CAPÍTULO 6 – UMA BREVE CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos analisar as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX, com destaque para a sua concepção de federalismo e de Federação.

Como ressaltamos, a importância de revisarmos criticamente as teorias da mainstream, evidenciando sua incapacidade de apreender o fenômeno do federalismo, reside na sua influência crescente sobre o pensar e o agir das políticas públicas federativas, especialmente nas últimas três décadas.

O método empregado consistiu na contextualização histórica e teórica de tais teorias hegemônicas, explicitando as relações de reciprocidade dessas duas dimensões e desqualificando, com isso, a idéia de mera metamorfose intelectual dessas visões nos últimos 50 anos.

Analisamos três grandes “momentos” das teorias hegemônicas da economia do setor público: o da welfare economics, o da public choice theory e aquele marcado pela new institutional economics e pela new political economics.

Dado que a Federação é uma forma específica do Estado nacional, procuramos sempre destacar a derivação do Estado por essas teorias, assim como analisar a relação que elas estabelecem entre o Estado e o mercado.

Nossa conclusão central, em franco contraste com a importância acadêmica, instrumental e ideológica da mainstream no âmbito do federalismo e da descentralização, aponta para a incapacidade dessas teorias de apreender tais fenômenos, ao reduzi-los a uma dimensão meramente mercantil e individualista.

Várias são as limitações, as quais, somadas, impedem, a nosso ver, a mainstream theory de explicar os determinantes da constituição e da dinâmica de um Estado federativo.

As teorias hegemônicas da economia do setor público não permitem distinguir um Estado federal de um Estado unitário descentralizado. Isso se dá devido à redução da complexa teia de determinações das razões da constituição de um Estado federal e das motivações de sua dinâmica a uma lógica única de maximização da eficiência alocativa.

De outro ângulo, ao abstrair as relações de poder territorializado que a barganha federativa supõe, a mainstream desqualifica os elementos específicos da dinâmica do federalismo, resultando num continuum de situações de maior ou menor descentralização fiscal.

Na verdade, a idéia de “descentralização” pressupõe, logicamente, a de “centralização”; portanto, o conceito que se opõe ao de “centralização” é o de “não-centralização” e não o de mera descentralização não qualificada.

Ao mesmo tempo, os modelos da mainstream, ao reduzirem o territorial em espacial, ou seja, o qualitativo em quantitativo, homogeneízam, também por essa via, o Estado federal em uma espécie de modelo geral de Estado unitário.

Além das limitações anteriormente apontadas, o individualismo metodológico que caracteriza as teorias hegemônicas da economia do setor público oblitera a sua compreensão de um fenômeno como o federalismo, caracterizado por barganhas territorializadas de sujeitos coletivos.

Acresça-se a isso o fato de as racionalidades que constituem o substrato da barganha e dos pactos federativos serem multidimensionais por natureza, não podendo ser restringidas à mera dimensão mercantil-racional-maximizadora!

As metamorfoses das teorias da mainstream na segunda metade do século XX – que teriam, segundo alguns autores, o condão de aproximá-las à

compreensão do fenômeno do federalismo (dentre outros) – não apenas não o fazem como as leva a “becos sem saída” do ponto de vista teórico.

Mais ainda, nesse sentido, poderíamos dizer, inclusive, que a nova mainstream exacerba as características do individualismo metodológico neoclássico, ao procurar abarcar um escopo mais amplo do que aquele da antiga welfare economics.

As novas teorias hegemônicas subsumem o funcionamento dos “mercados privados” e do Estado (“mercados públicos”) a uma mesma e homogênea lógica individualista racional – mercantil maximizadora. A mainstream theory reforça a concepção de federalismo a partir das preferências individuais, esquivando-se do problema central dos Estados federais: o da pactuação territorializada de sujeitos coletivos, que, através desta, mantêm suas particularidades (sociais, étnicas, religiosas) e articulam um coletivo mais amplo, o Estado federal).

As teorias hegemônicas analisadas têm em comum a forma desconexa de tratar alguns dos elementos centrais teorizados pela economia política clássica e pela teoria marxista, tais como o estudo dos agregados macrossociais e a interconexão entre a estrutura social da propriedade, o poder político-social e as determinantes da produção e distribuição da riqueza social.

Ao desconsiderar as contradições de interesses constitutivas de qualquer Estado federal, a mainstream faz mais do que obscurecer a compreensão da constituição e da dinâmica do federalismo; introduz “pelas portas do fundo” uma determinada posição de interesses: a dos setores sociais dominantes.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, Rui de Britto Álvares

2000 “Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada”. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp (Revista do Instituto de Economia) n. 14, p.127-152, jun.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.)

1995a *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

1995b *Reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

1995c *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

1996a *Empresas estatais e federação*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

1996b *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

AGHÓN, Gabriel; ALBUQUERQUE, Francisco; CORTÉS, Patricia (eds.)

2001 *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile, Cepal/GTZ.

AGUIRRE, B. ; MORAES, M. R.

1997 “A Questão federativa no Brasil: o ‘estado das artes’ da teoria”. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 1/65, v. 17, p. 121-135.

ALBRIGHT, Madeleine

2000 “EUA temem recuo da democracia no continente”. In: *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 maio.

ALT, James; SHEPSLE, Kenneth

1990 *Perspectives on positive political economy*. Cambridge, University Press.

- ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Org.)
1998 *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).
- 1999 *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).
- ARROW, Kenneth J.
1963 *Social choice and individual values*. 2ª ed., New York, Wiley [c1951].
- ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, Joseph
1980 *Lectures on public economics*. New York, McGraw Hill.
- AVRITZER, Leonardo
1996 “Racionalidade, mercado e normatividade – uma crítica dos pressupostos da teoria da escolha racional”. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 44.
- AXEROLD, R.
1981 “The emergence of cooperation among egoists”. In: *American Political Science Review*, [s.l.], n. 75, p. 306-317.
- BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO
1997 *Progreso económico y social en América Latina – Relatório de 1997 – América Latina trás una década de reformas*. [s.l.], BID.
- BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Org.)
1990 *Readings in public sector economics*. [s.l.], D. C. Heath and Company.
- BATHES, Robert
1995 “An assessment of the new institucionalism”. In: HARRIS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (Eds.) – *The New Institucional Economics and the third world development*, Routledge, London, p. 35.
- BÉLANGUER, Gérard
1988 *Croissance du secteur public et fédéralisme: perspective économique*. Montreal, Agence d’Arc.

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello
1998 “Fim de século”. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Seade, v.12, n. 2, p. 22-38.
- 1999 “Finança global e ciclos de expansão”. In: FIORI, José Luís (Org.) – *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Editora Vozes, p. 87-117.
- BIAZZI *et al.*, Luís Augusto
1999 *Descentralização e privatização nos setores de infra-estrutura no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).
- BIRD, Richard
1986 *Federal finance in comparative perspective*. Canadá, Canadian Tax Foundation, 250 p.
- 1990 “Federal – provincial fiscal arrangements: is there an agenda for the 1990’s?” In: WATTS, R. L.; BROWN, D. M. (Eds.) – *Canadá: the state of the federation*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations/Queen’s University.
- 1993 *Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization*. National Tax Journal, n.2, p.207-228, jun.
- 1999 *Rethinking subnational taxes – a new look at tax assignment*. [s.l.], International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department IMF, working paper.
- BIRD, Richard; MILLER, B.
1989 *Taxation, pricing and the poor. Government policy and the poor in developing countries*. Canadá, Toronto, University of Toronto Press.
- BIRD, Richard; STAWFER, Thomas (eds.)
2001 *Intergovernmental fiscal relations in fragmented societies*. Geneve, Munich, Helbing & Lichtenhahn Bâle.
- BIRD, Richard; WALLICH, Christine
1993 *Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economies – toward a systematic framework of*

analysis. [s.l.], The World Bank, working papers (summary), n. 1.122, march.

BLACK, Duncan

1948 “On the rationale of group decision making”. In: *Journal of Political Economy*, [s.l.], n. LVI, feb.

BODDY, R.; CROTTY, J.

1975 “Class conflict and macro-policy: the political business cycle”. In: *The Review of Radical Political Economics*, URPE.v. 7, n.1.

BOISIER, Sérgio

1996 *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Cuadernos del Ilpes, n. 42), 130p.

1997 “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 13.

BOISIER *et al.*, Sérgio

1991 *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago do Chile, Ilpes/Cepal (Cuaderno 36).

BOLICK, Clint

1993 *Grassroots tyranny – the limits of federalism*. Washington, D. C., Cato Institute.

BOTHE, Michael

1995 “Federalismo – um conceito em transformação histórica”. In: *O Federalismo na Alemanha*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (Série Traduções, n. 7), p.3-14.

BOYER, Robert.

1999 “Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?” In: *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp (Revista do Instituto de Economia), n. 12, p.1-20, jun.

BRAGA, José Carlos de Souza

- 1997 “Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis (Orgs.) – *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, 2ª ed., Petrópolis, Vozes.

BREAK, George F.

- 1967 *Intergovernmental fiscal relations in the United States*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James

- 1980 *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. New York, Cambridge University Press.

BUCHANAN, James M.

- 1949 “The pure theory of government finance: a suggested approach”. In: *Journal of Political Economy*, [s.l.], n. 57.
- 1950 “Federalism and fiscal equity”. In: *American Economic Review*, [s.l.], n. 401.
- 1984 “Limites constitucionales al poder fiscal del estado”. In: BUCHANAN, James M.; McCORMICK, Robert E.; TOLLISON, Robert D. (Orgs.) – *El analisis económico de lo político – lecturas sobre la teoría de la elección pública*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, p. 137-172.
- 1986 *Liberty, market and state – political economy in the 1980's*. New York, New York University Press.
- 1990 “Public finance and public choice”. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Org.) – *Readings in public sector economics*. [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 38-54.

BUCHANAN, James M.; McCORMICK, Robert E.; TOLLISON, Robert D. (Orgs.)

- 1984 *El analisis económico de lo político – lecturas sobre la teoría de la elección pública*. Madri, Instituto de Estudios Económicos.

- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon
1993 *El cálculo del consenso – fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona, Planeta-Agostini, [c1962], 394p.
- BULMER, Simon J.
1997 “New institutionalism, the single market and EU governance”. In: *Arena Working Papers*, [s.l.], n. 25 (Disponível na Internet <http://www.su.uio.no/arena/publications/wp97-25.htm>).
- BURGESS, Michael
1993 “Federalism and federation: a reappraisal”. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G. (Eds.) – *Comparative federalism and federation – competing traditions and future directions*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-14.
- CALCAGNO, Alfredo Eric; CALCAGNO, Alfredo Fernando
1995 *El universo neoliberal – recuento de sus lugares comunes*. 1ª ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 504p.
- CASTELLS, Manuel
1999a “A sociedade em rede”. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, 2.ed. São Paulo, Paz e Terra, v. 1.
1999b “O poder da identidade”. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, 2.ed. São Paulo, Paz e Terra, v. 2.
1999c “Fim de milênio”. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, 2.ed. São Paulo, Paz e Terra, v. 3.
- CEBRAP
1985 *Federalismo, uma estratégia de análise*. São Paulo, Cebrap, mimeo.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
1973 “Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo”. In: ASSAEL, Héctor (Org.) – *Ensayos de Política Fiscal*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas 2), p. 275-296.

- 1996 *Descentralización fiscal en América Latina – balance y principales desafíos*. [s.l.], Cepal/GTZ 1 e 2, jul., p.17-49.
- CHESNAI, François
1996 *A mundialização do capital*. São Paulo, Ed. Xamã.
- CLARK, E. H.
1971 “Multipart pricing of public goods”. In: *Public Choice*, [s.l.], n. 11, p.17-23.
- COELHO, Edmundo Campo
1999 “Hume, Berkeley ou... Borges?” In: SANTOS, Fabiano (Org.) – *Ação coletiva e ciências sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj (Série Estudos, 103), mar., p. 41-53.
- COLAN, Timothy
1988 *New federalism – intergovernmental reform from Nixon to Reagan*. Washington D. C., The Brookings Institution.
- COLÔMBIA – DEPARTAMENTO Nacional de Planeación
1992 “Descentralización y federalismo fiscal”. In: *Informe de la Misión para la Descentralización – Presidência de la República*, Santa Fé de Bobotá, Departamento Nacional de Planeación.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.)
1999 *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).
- DILLINGER, William
1995 “Descentralization: politics and public services”. In: AFFONSO, R. B. A ; SILVA, P. L. B. (Orgs.) – *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*, São Paulo, Fundap/Unesp, (Série Federalismo no Brasil).
- DOMINIQUE, Meda
1994 *Le travail – une valeur em voie de disparation*. Aubier, Paris.
- DORNBUSH, Rudi
2000 “Stiglitz versus FMI: mais uma opinião”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Caderno 2, 24 jun., p. 4.
- DOW, Sheila C.

- 1996 *The methodology of macroeconomic thought – a conceptual analysis of schools of thought in economics*. USA, Edward Elgar – MA.
- DOWNS, Anthony
1957 *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row.
- DRUKER, Peter
1999 “The new realities: in government and politics, in economics and business, in society and world view”. In: DUPAS, Gilberto (Org.) – *Economia global e exclusão social – pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*, São Paulo, Paz e Terra.
- DUCACEK, I. D.
1970 *Comparative federalism – the territorial dimension of politics*. New York, Holt, Rinehart and Wilson, Inc.
- DYE, Thomas R.
1990 *American federalism: competition among governments*. Massachusetts/Toronto, Lexington Books, 219p.
- EGGERTSSON, Thráinn
1999 “State reforms and the theory of institutional policy”. In: *Revista de Economia Política*, [s.l.], n. 74, p. 49-52.
- ELAZAR, Daniel J. (Ed.)
1994 *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. 2^a ed., London, Longman Group Limited, 364p.
- ELAZAR, Daniel; SHAH, A.
2000 *The design of economic constitutions in an everging borderless world economy*. México, (Seminário Cancun), maio.
- ELSTER, J.
1997a *Economics*. Madri, Gedisa Editorial.
1997b *El cemento de la sociedad – las paradojas del orden social*. Madri, Gedisa Editorial.

- ERIS *et al.*, Cláudia Cunha Campos
1983 *Finanças públicas*. São Paulo, Pioneira/Fipe.
- FERGUSON, C. E.
1976 *Microeconomia*. Rio de Janeiro, Forense.
- FIORI, José Luís
1995 “O federalismo diante do desafio da globalização”. In:
AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz (Orgs.) –
A federação em perspectiva, São Paulo, Fundap.
- 1997a “Globalização, hegemonia e império”. In: TAVARES, Maria
da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.) – *Poder e dinheiro – uma
economia política da globalização*, 2ª ed., Petrópolis, Vozes,
413p.
- 1997b *Os moedeiros falsos*. 2ª ed., Petrópolis, Vozes, 239p.
- FORUM OF FEDERATIONS
2002 *Handbook of federal countries*. Montreal, McGill Queen’s
University Press.
- FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose
1982 *Free to choose*. Londres, Secker an Warburg.
- FROHLICH, Norman; OPPENHEIMER, Joe A.
1982 *Economia política moderna*. Brasília, Editora Universidade de
Brasília, [c1978], (Coleção Pensamento Político, 57), 177p.
- FUKUYAMA, Francis
1999 *The great disruption – human nature and the reconstitution of
social order*. New York, The Free Press, 354p.
- GEORGE, Susan
2002 *O relatório Lugano – sobre a manutenção do capitalismo no
século XXI*. 1ª ed., São Paulo, Boitempo Editorial, jan., 222p.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia
1999 *Finanças públicas – teoria e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro,
Editora Campus.

- GIBBARD, A.
 1973 “Manipulation of voting schemes: a general result”. In:
Econometrica, [s.l.], n. 41.
- GLYN A.; SUTCLIFFE, B.
 1972 *British capitalism, workers and the profit squeeze*.
 Harmondsworth, Penguin Books.
- GOODIN, Robert E.
 1996 *The theory of institutional design*. Cambridge, Cambridge
 University Press.
- GRAY, John
 1994 *Liberalismo*. Madri, Alianza Editorial, [c1986].
 1999 *Falso amanhecer – os equívocos do capitalismo global*. Rio de
 Janeiro, Record, 333p.
 2000 *Two faces of liberalism*. New York, The New Press.
- GRINDLE, M. S.
 1996 *Challenging the state – crisis and innovation in Latin American
 and Africa*. Cambridge, Great Britain/Cambridge University
 Press.
- GRIFFITHS, Ann L. (Ed.); NERENBERG, Karl (Coord.)
 2002 *Handbook of federal countries, 2002*. Canadá, McGill-Queen’s
 University Press (Forum of Federations).
- GRODZINS, M.
 1966 *The american system*. Chicago, Rand Mc.Nally.
- GROVES, T.
 1973 “Incentives in teams”. In: *Econometrica*, [s. l.], n. 41.
- HARBEMAS, Jürgen
 1973 *La technique et la science comme ideologie*. Paris, Gallimard.
 1975 *Legitimation crisis*. Boston, Beacon Press.
 1992 “Citoyenneté et identité nationale: reflexions sur l’avenir de
 l’Europe”. In: LENOBLE, J.; DEWANDRE, N. (Eds.) –

L'Europe au soir du siècle: identité et démocratie, Paris, Editions
Espirit.

HARRIS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, M. Colin (Eds.)

1995 *The new institucional economics and the third world
development*. London, Routledge.

HAUSMANN, Ricardo

2000 “Las instituciones fiscales en las democracias en proceso de
descentralización: cuál es el camino a seguir?” In: *Trimestre
Fiscal*, Guadalajara, Indetec, n. 70, p.1-28, abr-jun.

HAYEK, Friedrich

1945 “The use of knowledge in society”. In: *American Economic
Review*, [s.l.], n. 35.

HEAL, G.

1973 *The theory of economic planning*. Amsterdam, North Holland.

HECKMAN, James

2000 “O bolo aumenta com a especialização”. In: *Revista Exame
(Entrevista)*, 29 out.

HEILBRONER, Robert; MILBERG, William

1995 *The crisis of vision in modern economic thought*. Cambridge,
Cambridge University Press.

HENNESSY, Alistair

1989 “The renaissance of federal ideas in contemporary. Spain,
Seville, Robert – constitutional reform in Belgium: from
unitarism towards federalism”. In: *Forsyt*, New York, St.Martin´s
Press (Murray Federalism and Nationalism).

HIRST, Paul; THOMPSON, Graham

1996 *Globalization in question*. Cambridge, Polity Press.

HOMANS, George Caspar

1958 “Social behavior as exchange”. In: *American Journal of
Sociology*, [s.l.], n. 63.

HUEGLIN, Thomas O.

- 1995 “New wine in old bottles? Federalism and Nation States in the twenty – first century: a conceptual overview”. In: KNOP, Karen; OSTRY, Sylvia; SIMEON, Richard e SWINTON, N. (Orgs.) – *Rethinking federalism: citizens, markets, and governments in a changing world*, Vancouver, VBC Press.

INMAN, Robert P.

- 1997 “Markets, government, and the ‘new’ political economy”. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Eds.) – *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, North-Holland, v. 2, p. 673-738.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L.

- 1992 “Fiscal federalism in Europe – lessons from the United States experiences”. In: *European Economic Review*, [s.l.], North-Land, p. 654-660.

- 1996 “The political economy of federalism”. In: MUELLER, Denis (Ed.) – *Perspectives on public choice*, New York, Cambridge University Press.

- 1997 “Rethinking federalism”. In *Journal of Economic Perspectives*, Fall, v. 11, n. 4.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

- 1994 “Economic and social progress in Latin America”. In: *Fiscal decentralization: the search for equity and efficiency*, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press (Special Section), out.

- 1997 *Latin America after a decade of reforms – economic and social progress*. Washington D. C., The Johns Hopkins University Press.

JOHANSEN, L.

- 1963 “Some notes on the Lindahl theory of determination of public expenditures”. In: *International Economic Review*, [s.l.], n. 4, p. 346-358.

KELSEN, Hans

1984 *Teoria pura do direito*. 6ª ed., Coimbra, Armenio Amado Editora (Coelção Stvdivm – temas Filosóficos, Jurídicos e Sociais).

1992 *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo, Martins Fontes.

KENYON, Daphne A.; KINCAID, John (Eds.)

1991 *Competition among states and local governments – efficiency and equity in american federalism*. Washington, D.C., The Urban Institute Press.

KINCAID, John

1990 “Federalism and community in the American context”. In: *Publius – The Journal of Federalism*, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 69-87, Spring.

1994 “The new coercive federalism: places versus persons”. In: GRESS, Franz; FECHTNER, Detlef; HANNES, Mathias (Orgs.) – *The american federal system – federal balance in comparative perspective*, Frankfurt Am Main, Peter Lang.

1995 “Values and values trade offs in federalism”. In: *Publius – The Journal of Federalism*, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 29-44, Spring.

2001 “The american devolution derby: the devolution turtle vs. the centralization rabbit”. In: *Reforming governance: lessons from the United States of America and the Republic of Germany*, New York, Palgrave (Eds. Franz Gress and Jackson Janes), p. 86-134.

KOPITS, George; JIMENEZ, Juan Pablo; MANOEL, Álvaro

1995 “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil.” In: *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Indetec, n. 73, marzo, p. 202-234.

KRUGMAN, Paul

1997a *Development, geography and economic theory*. Cambridge/Massachusetts, The MIT Press, [c1995], 117p.

1997b *Vendendo prosperidade – sensatez e insensatez econômica na era do conformismo*. Rio de Janeiro, Editora Campus.

- KUTTNER, Robert
2001 “Sim, a nova economia exige nova legislação”. In: *Jornal Valor Econômico*, [s.l.], 25 jul. (Business Week), p.15.
- LAFFONT, J. J.
1997 “Incentives and the allocation of public goods”. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Eds.) – *Handbook of public economics*, Amsterdam, North-Holland, v.2.
- LANGLOIS, Richard N. (Ed.)
1986 *Economics as a process – essays in the new institutional economics*. Cambridge, Cambridge University Press, 262p.
- LASCH, Cristopher
1995 *A rebelião das elites e a traição da democracia*. Rio de Janeiro, Ediouro.
- LECLAIR, Jean
2002 *The supreme court’s understanding of federalism: efficiency at expense of diversity*. Canadá, Université de Montréal/Faculté du Droit, mimeo.
- LEMGRUBER, Andréa
1999 *A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro*. Brasília, Universidade de Brasília/Departamento de Economia (Dissertação de Mestrado).
- LESSA, Carlos
1998 *O conceito de política econômica – ciência e/ou ideologia?* Campinas, Unicamp/Instituto de Economia (30 Anos de Economia, n. 7).
- LIGHTMAN, Ernie S.
1987 “Welfare ideologies and theories of federalism”. In: *Social Policy & Administration*, [s.l.], v. 21, n. 1, Spring, p. 15-27.

LINDHAL, Erik

1967 “Just taxation: a positive solution”. In: MUSGRAVE, R.; PEACOCK, A. (Orgs.) – *Classics in the theory of public finance*, New York, San Martin’s Press.

LIPSEY, Richard

s. d. “Introducción a la economía positiva”. In: SCHUMPETER, J. A. (Org.) – *A questão do método – história da análise econômica*, [s.l.], cap. 1-4.

LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard

1998 *Rethinking decentralization in developing countries*. [s.l.], World Bank (Sector Studies Series), p. 10-24.

LUTTWAK, Edward

s. d. “11 trilhões perdidos”. In: *Revista Carta Capital*, São Paulo, ano VIII, n. 198.

1994 “Por que o fascismo é a onda do futuro”. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, n. 40, nov., p. 148.

1995 “Entrevista”. In: *Revista Veja*, São Paulo, Abril, edição 196, ano 28, n. 24, p. 8.

1999 *Turbo capitalism – winners and losers in the global economy*. New York, HarperCollins Publishers, 290p.

MALINVAUD, E.

1971 “A planning approach to the public good problem”. In: *Swedish Journal of Economics*, [s.l.], n. 73.

MATTOS FILHO, Ary Oswaldo

1993 *A reforma fiscal – coletânea de estudos técnicos*. São Paulo, DBA, v. 1. (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal).

McLURE, Charles

1999 “Tax competition: is what’s good for the private goose also good for the public gander?” In: *National Tax Journal*, [s.l.], v. 39, p. 341-352.

McLURE JR., Charles E.

- 2000 *The tax assignment problem: conceptual and administrative considerations in achieving subnational fiscal autonomy*. [s.l.], The Institute for Policy Research.
- MEDA, Dominique
1994 *Le travail – une valeur em voie de disparition*. Paris, Aubier (Cap. VIII – Critique de L'Économie).
- MEDEIROS, Carlos
2000 *Instituições, estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, mimeo.
- MELLO, João Manoel Cardoso de
1992 “Consequências do neoliberalismo”. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp/Instituto de Economia, n. 1.
- MURPHY, Ricardo Lopez
1994 “Fiscal decentralization: the search for equity and efficiency”. In: *Economic and Social Progress in Latin America – 1994*, [s.l.], Inter-American Development Bank.
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy
1980 *Finanças públicas – teoria e prática*. São Paulo, Editora Campus; Editora da Universidade de São Paulo.
1995 “Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición por niveles de gobierno”. In: *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Indetec, n. 50, p. 35-57.
- MUSGRAVE, Richard; PEACOCK, A.
1967 *Classic in the theory of public finance*. New York, St. Martin's Press.
- NAPOLEONI, Cláudio
1990 *O pensamento econômico do século XX*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- NELSH, Michael
1996 *Europe united? – the European Union and teh retreat from federalism*. New York, St. Martin's Press.
- NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra; SIQUEIRA, Rozane Bezerra de

1998 “O problema da informação e o estudo da economia do setor público”. In *Nova Economia*, Belo Horizonte, UFMG (Revista do Departamento de Ciências Econômicas), v. 8, n. 2, dez., p. 9-34.

NOLHEN, Dieter (Ed.)

1991 *Descentralización política y consolidación democrática – Europa-América del Sur*. [s.l.], Ed. Nueva Sociedad.

NORTH, Douglass

1981 *Structure and change in economic history*. New York, W. W. Norton & Company.

1990 *Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.

1995 “The new institutional economics and the third world development”. In: HARRIS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, M. Colin (Eds.) – *The new institucional economics and the third world development*, London, Routledge.

1997 *Prologue in the frontiers of the new institutional economics*. San Diego, San Diego Academic Press.

OATES, Wallace

1990 “An economic approach to federalism”. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs) – *Readings in public sector economics*, [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 559-565.

1991a “The theory of public finance in a federal system”. In: *Canadian Journal of Economics*, Canadá, n. 1, feb., p. 15.

1991b *Studies in fiscal federalism*. England, Economists of the Twentieth Century.

1994 “Federalism and government finance”. In: QUIGLEY, John M.; SMOLENSKY, Eugene (Eds.) – *Modern Public Finance*. Cambridge; Massachusetts, Harvard University Press, p.126-151.

- OATES, Wallace; SCHWAB, Robert M.
1988 “Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?” In: *Journal of Public Economics*, [s.l.], North Holland, n. 35, p. 333-354.
- OLSON, Mancur
1965 *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge; Massachusetts, Harvard University Press.
1969 “The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government”. In: *American Economic Review*, [s.l.], v. 59, p. 479-487.
2000 *Power and prosperity – outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York, Basic Books, 233p.
- OLSON JR., Mancur
1990 “The logic”. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs.) – *Readings in public sector economics*, [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 193-206.
- ORBAN, Edmond
1984 *La dynamique de la centralization dans l'état fédéral: un processus irréversible?* Québec, Amérique.
- ORENSTEIN, Luiz
1998 *A estratégia da ação coletiva*. Rio de Janeiro, Editora Revan, Iuperj/Ucam, 190p.
1999 “Ação coletiva e ciências sociais”. In: SANTOS, Fabiano (Org.) – *Ação coletiva e ciências sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj (Série Estudos, 103), mar., p. 9-18.
- OSAGHAE, Eghosa E.
1990 “A reassessment of federalism as a degree of decentralization”. In: *Publius – the journal of federalism*, [s.l.], n. 20, Winter, p. 84-86.
- OSTROM, Elinor
1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.

PANORAMA ECONÓMICO

1973 “El porqué y el cómo de las estatizaciones”. In: ASSAEL, Héctor (Org.) – *Ensayos de política fiscal*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas 2), p. 297-306.

PARDO, Jose Casas

1984 “Estudio introductorio”. In: BUCHANAN, James M.; McCORMICK, Robert E.; TOLLISON, Robert D. (Orgs.) – *El analisis economico de lo político – lecturas sobre la teoria de la elección pública*, Madrid, Instituto de Estudios Economicos.

PEACOCK, Alan

1992 *Public choice analysis in historical perspective*. Italy, Cambridge University Press.

PHILLIPS, Ron

1998 *Institutional foundations of local governance*. [s.l.], p. 1-6.

POULANTZAS, Nicos

1979 *Estado, poder y socialismo*. España, Siglo Veintiuno Editores, mar., 330p.

POWELL, Walter W. ; DIMASSIO, Paul J.

s. d. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. [s.l.], FCE.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.

2000 *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

PRADO, Sérgio Roberto Rios do; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.

2003 *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo, Fundap (Série Federalismo no Brasil).

PRUD’HOMME, Rémy

1995 “The dangers of decentralization”. In: *The World Bank Observer*, [s.l.], v. 10, n. 2, ago., p. 201-220.

PRZEWORSKI, Adam

1997 “Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent X principal”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter

(Orgs.) – *Reforma do estado e administração pública gerencial*, [s.l.; s.e.], p. 39-73.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael

1988 “O capitalismo democrático na encruzilhada”. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, n. 22, out., p. 29-44.

RADNER, R.

1980 “Collusive behavior in noncooperative epsilon-equilibria of oligopolies with long but finite lives”. In: *Journal of Economic Theory*, [s.l.], n. 22, p. 136-154.

REIS, Fábio Wanderley

1999 “A estratégia do interesse comum”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 nov. (Resenhas), p. 4.

2000a *Política e racionalidade – problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

2000b *Mercado e utopia – teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo, Edusp.

RIANI, Flávio

1997 *Economia do setor público – uma abordagem introdutória*. 3ª ed., São Paulo, Atlas.

RICUPERO, Rubens

2000a “Ansiedade”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 maio, p. B2.

2000b “Ganhar tempo”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 jun., p. B2.

RIKER, William

1959 *A test of the adequacy of the power index*. [s.l.], Behavioral Science, II.

1987 *The development of american federalism*. United States, Kluwer Academic Publishers.

RIKER, William; ORDRSHOOK, A.

- 1973 *An introduction to positive political theory*. Englewood Cliffs
N. J. Prentice Hall.
- ROSANVALLON, Pierre
2002 *O liberalismo econômico – história da idéia de mercado*. São
Paulo, Edusc, [c1979], 280p.
- ROSS, Stephen A.
1973 “The economic theory of agency: the principal’s problem”. In:
American Economic Association, [s.l.], v. 63, n. 2.
- RUBINFELD, Daniel L.
1997 “The economics of the local public sector”. In: AUERBACH,
A. J.; FELDSTEIN, M. (Eds.) – *Handbook of public economics*,
Amsterdam, North-Holland, v. 2.
- RUTHERFORD, M.
1994 *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*.
Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-3.
- SÁ, William Ricardo de
1999 “A lógica da ação coletiva e as fronteiras entre a política e a
economia”. In: SANTOS, Fabiano (Org.) – *Ação coletiva e
ciências sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj (Série Estudos, n. 103),
mar., p. 19-23.
- SALAMA, Pierre
1999 *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São
Paulo, Boitempo Editorial.
- SALINAS, Javier
1993 “Prólogo a la edición española”. In: BUCHANAN, James;
TULLOCK, Gordon (Orgs.) – *El cálculo del consenso –
fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona,
Planeta-Agostini, p. 9-20.

SAMUELSON, Paul A.

- 1954 “The pure theory of public expenditure”. In: *Review of Economics and Statistics*. [s. l.; s. n.], p. 36.
- 1971 “Aspects of public expenditures”. In: CAMERON, H. A.; HANDERSON, W. (Eds.) – *Public finance select readings*, New York, Randow House, p. 35-82.
- 1995 “Importancia, principios y reglas de la política fiscal moderna”. In: *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Indetec, n. 51, jul.-set., p. 109-131.

SANTA CRUZ, Aníbal Pinto

- 1973 “El estado como ente económico”. In: ASSAEL, Héctor (Org.) – *Ensayos de política fiscal – lecturas 2*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, p. 15-44.

SANTOS, Milton

- 1999 *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. 3ª ed., São Paulo, Hucitec, 308p.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura

- 2001 *O Brasil – território e sociedade no início do século XXI*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Record, 473p.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura

- 1996 *Território, globalização e fragmentação*. 3ª ed., São Paulo, Hucitec, 332p.

SANTOS, Theotonio dos

- 1996 “A globalização reforça as particularidades”. In: SANTOS, Milton *et al* (Orgs.) – *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur, p. 72.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos

- 1999 “A singularidade da descoberta de Olson”. In: *Ação coletiva e ciências sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, (Série Estudos, 103), mar., p. 35-39.

SATTERTHWAITE, M.

1975 “Strategy-proofness and Arrow’s conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and welfare functions”. In: *Journal of Economic Theory*, [s.l.], v. 10.

SBRAGIA, Alberta M.

1973 “The European community: a balancing act”. In: *Publius: the Journal of federalism*, [s.l.], n. 24, p. 27.

SCHUMPETER, Joseph A.

1928 “The instability of capitalism”. In: *Economic Journal*, [s.l.], v. 38, set., p. 368.

SCREPANTI, Ernesto; ZAMAGNI, Stefano

1993 *An outline of the history of economic thought*. New York, Oxford University Press.

SEN, Amartya

2001 “A pressa e a retórica do confronto: dez teses sobre a globalização”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo (Caderno Mais), 9 set., p. 9.

SEWELL, David O.

1996 “The dangers of decentralization according to Prud’homme: some further aspects”. In: *The World Bank Observer*, v. 11, n. 1, February, p. 143-150.

SHAH, Anwar

1988 “Capitalization on the theory of local public finance: an interpretative essay”. In: *Journal of Economic Surveys*, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 233.

1994 *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington, D.C., The World Bank.

SHAPIRO, David L.

1995 *Federalism – a dialogue*. EUA, Northwestern University Press, 154p.

SIDJANSKI, Dusan

- 2001 *Para um federalismo europeu – uma perspectiva inédita sobre a União Européia*. 1ª ed., Cascais, Principia Publicações Universitárias e Científicas, nov., 127p.
- SILVA, Fernando Antônio Rezende da
1978 *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 368p.
- SIMANTOD, Eduardo
2002 “Estados Unidos da Europa”. In: *Revista Primeira Leitura*, [s.l.], abr., p. 78-81.
- SKIDELSKY, Robert (Ed.)
1977 *The end of the Keynesian era: essays on the desintegration of the Keynesian political economy*. New York, Holmes and Meier.
- SMALE, S.
1986 “The prisoner’s dilemma and dynamical systems associated to non-cooperative games”. In: *Econometrica*, [s.l.], n. 48, p. 1.617-1.634.
- SOROS, George
1999 *A crise do capitalismo – as ameaças aos valores democráticos, as soluções para o capitalismo global*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- SOVANI, N. V. A.
s. d. “Critique of marginal economic theory”. In: *The Indian Economic Journal*, [s.l.], v. 47, n. 4, april-june (Special Number in General Economics).
- SPANH, Paul Bernd
1998 *Coordination, cooperation and Control within decentralized fiscal systems*. Santiago do Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Regional Project on Fiscal Decentralization – Eclac/GTZ (Série Política Fiscal, 103).
- STIGLER, George
1975 *The citizen and the state: essays on regulation*. Chicago, University of Chicago Press.

STIGLITZ, Joseph E.

1957 *The tenable range of functions of local governments – federal expenditure policy for economic growth and stability*. Washington, Joint Economic Committee.

1988 *Economics of the public sector*. 2ª ed., New York, W. W. Norton & Company.

1997a *Economics*. 2ª ed., New York, W. W. Norton & Company.

1997b *Whiter socialism?* Cambridge; Massachusetts, The MIT Press.

1997c *The region*. [s.l.; s.n.].

1998a “Bad private-sector decisions”. In: *Wall Street Journal*, [s.l.], 4 fev.

1998b *The united nations university*. [s.l.], World Institute for Development Economic Research (Wider Annual Lectures, 2).

1998c *More instruments and broader goals moving toward the post-Washington consensus*. [s.l.; s.n.].

2000 “O que eu aprendi com a crise mundial”. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jun. (Caderno 2), p. 7.

2002 *Globalization and its discontents*. New York, W. W. Norton & Company.

TANZI, Vito

1995 “Federalismo fiscal y descentralización”. In: *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Indetec, n. 51, jul.-set., p. 275-323.

TAVARES, Maria da Conceição

1985 “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.) – *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*, 2ª ed., Petrópolis, Vozes.

- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.)
1997 *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. 2ª ed., Petrópolis, Vozes, 413p.
- TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo
1997 “Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norteamericana”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.) – *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*, 2ª ed., Petrópolis, Vozes, p. 55-86.
- TAYLOR, Charles
1991 *The malaise of modernity*. Toronto, Anansi Press.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.)
1997 *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, International Monetary Fund.
- THE REGION
1994 “Federal Reserve Bank of Minneapolis”. In: *The Region*, [s.l.], september (Interview with James Buchanan), p. 4.
- THE WORLD BANK
1997 *World development report 1997 – the state in a changing world*. New York, Oxford University Press.
2000 *World development report 1999/2000 – entering the 21st century*. New York, Oxford University Press.
- THÉRET, Bruno
1990 “Federal – provincial fiscal arrangements: is there an agenda for the 1990's?”, In: WATTS, R. L.; BROWN, D. M. (Eds.) – *Canadá: the state of the federation*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations/Queen's University, p. 111.
1995 “Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada”. In: *Rapport pour la convention d'étude*, [s.l.], Commissariat Général du Plan, n. 5, 4 jul.
1998 “O federalismo como princípio de regulação do regionalismo”. In: *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 113.

- TIEBOUT, Charles M.
 1990 “A pure theory of local expenditures”. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs.) – *Readings in public sector economics*, [s.l.], D. C. Heath and Company, [c1956], p. 566-575.
- TOLLISON, Robert D.
 1990 “Rent seeking: a survey”. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs.) – *Readings in public sector economics*, [s.l.], D. C. Heath and Company, p. 389-396.
- URQUIDI, Víctor L.
 1973 “La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina”. In: ASSAEL, Héctor (Org.) – *Ensayos de política fiscal – lecturas 2*. 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, p. 45-87.
- VARIAN, Hal
 1992 *Microeconomic analysis*. 3ª ed., New York, Norton.
- VICKREY, William
 1960 “Utility, strategy and social decisions rules”. In: *Quarterly Journal of Economics*, [s.l.], n. 96, p. 129-146.
- VILLARREAL, René
 1986 *A contra-revolução monetarista*. México, Fondo de Cultura Econômica.
 2000 *Hacia una economía institucional de mercado*. [s.l.], Pnud (<http://iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0057.htm>).
- WALLERSTEIN, Immanuel
 1998 *Después del liberalismo*. México; Espanha, Siglo Veintiuno Editores.
- WATTS, Ronald
 1999 *Comparing federal systems*. 2ª ed., Canadá, McGill-Queen’s University Press, 138p.
- WEFFORT, Francisco C. (Org.)
 1989 *Os clássicos da política – Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O federalista”*. São Paulo, Editora Ática, v.1. (Série Fundamentos, 62).

WEINGAST, Barry R.

1993 “Constitutions as governance structures: the political foundations of secure markets”. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, [s.l.], n. 149/1.

1995 “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development”. In: *The Journal of Law, Economics & Organization*, [s.l.], Oxford University Press, v. 11, n. 1, p. 3.

WELSH, Michael

1996 *Europe united? – the European Union and the retreat from federalism*. New York, St. Martin’s Press.

WHEARE, K. C.

1963 *Federal government*. 4^a ed., London, Oxford University Press, 138p.

WICKSELL, Knut

1967 “A new principle of just taxation”. In: MUSGRAVE, Richard; PEACOCK, A. T. (Eds.) – *Classics in the theory of public finance*, New York, St. Martin’s Press, p. 72-118.

WIESNER, Eduardo

1992 *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Santa Fé de Bogotá, Presidencia de la Republica/Departamento de Planeación (Informe final de la misión para la descentralización).

1993 *From macroeconomic correction to public sector reform – the critical role of evaluation*. [s.l.], The World Bank (World Bank Discussion Papers, 214).

1996 “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”. In: *Anais*, Isla Margarita, Cepal (III Seminário Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo – Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal/GTZ), 2-4 octubre, p. 4-26.

1997 *Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia*. Colômbia, Departamento Nacional de Planeación, cap. 5.

2000 “Transferencias, incentivos y la endogeniedad del gasto territorial”. In: *Anais*, Cancun – Mexico, Secretaria de Hacienda de Mexico, Cepal, Ilpes, CAF (Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal), p. 7.

WIESNER, Eduardo; GARNIER, Leonardo; VÁSQUEZ, Javier Medina
2000 *Funciones básicas de la planificación*. Santiago do Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Cuadernos del Ilpes, 46).

WISEMAN, Jack

1987 “The political economy of federalism: a critical appraisal”. In: *ENVIROMENT and planning C: government and policy*, [s.l.], v. 5, p. 396-403.

WOLF JR., Charles

1994 *Markets or governments – choosing between imperfect alternatives*. 2ª ed., England, The MIT Press, 238p.