

# JAMES BUCHANAN E A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO SOCIAL

Marcia Teixeira de SOUZA<sup>1</sup>

- RESUMO Este artigo pretende apresentar, de modo preliminar, uma exposição da teoria de James Buchanan sobre os temas relacionados a ação coletiva e as regras do processo decisório no âmbito do Estado
- PALAVRAS-CHAVE Instituição, cooperação, processo decisório, contrato, interesses

## Introdução

A chamada escola da *public choice* teve sua origem no conjunto de reflexões que alguns autores, entre os quais se destaca a figura de James Buchanan, desenvolvem desde os anos 60, visando a adoção de uma perspectiva econômica de análise dos fenômenos políticos, notadamente das decisões em situações de não mercado ou de mercado político.

Com a criação da revista econômica *Papers on Non-Market Decision Making* (1966), posteriormente denominada *Public Choice* (1968), a teoria da “escolha pública” foi constituída formalmente. No entanto, importantes contribuições a esta abordagem vinham sendo desenvolvidas já na década anterior com as publicações de *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs em 1957 e *The Theory of Committees and Elections* de Duncan Black em 1958.

O foco das análises tributárias da teoria da “escolha pública” pretende alcançar as condições em que ocorrem a alocação autorizada dos recursos públicos, definidos previamente pela escassez. Desse modo, esta abordagem visa a elaborar modelos indicativos do processo de tomada de decisão nas instituições públicas, tendo como suposto os cursos alternativos da ação pública. O programa de pesquisa desta escola se desdobra na investigação de temas clássicos da ciência política, tais como as estruturas das decisões nas sociedades democráticas, o papel do legislativo na produção das escolhas coletivas, o desempenho e as estratégias das burocracias públicas.

---

<sup>1</sup> Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara – SP

e a deliberação e os constrangimentos nas finanças públicas. Todos estes pontos destacam-se no repertório analítico da *public choice*, os quais são tratados pela perspectiva de uma teoria econômica da democracia, para a qual a especificidade da política se subsume integralmente às categorias e à lógica da análise econômica

A *public choice* constituiu, desse modo, uma tentativa de obtenção de uma visão endógena dos processos decisórios pelos quais se viabiliza a política pública.

Pretendemos neste artigo realizar uma exposição preliminar das seguintes obras de James Buchanan: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* e *The limits of liberty. Between Anarchy and Leviathan*.

## O cálculo do consenso e a democracia constitucional

O livro seminal de J. Buchanan, escrito em parceria com Gordon Tullock (1965) (que dirigiu sua atenção, sobretudo, ao fenômeno da burocracia estatal), é considerado um marco de referência para os autores que, de um modo ou de outro, construíram seus modelos explicativos a partir da idéia definidora de *homo economicus*.

Paradoxalmente, a subsunção da multiplicidade das esferas da experiência humana ao paradigma do *homo economicus* tem sido o suposto teórico da *public choice* mais consistentemente criticado (Schackle, 1976)

Para os analistas que interpretam a realidade social a partir da matriz neoclássica, seria próprio da natureza humana a manipulação eficiente das condições dadas no sentido de maximizar a plenitude das preferências do ator. A racionalidade aí embutida seria forjada pelos constrangimentos impostos pela situação de *escassez*, portanto, este obstáculo a ser vencido reclamaria por uma ação racional, não só na esfera da economia, mas na da política e em outras esferas em que recursos escassos são disputados por diferentes agentes.

O suposto de um indivíduo maximizador da utilidade contrasta, na ótica de Buchanan & Tullock, com o que os "teóricos políticos" prescrevem aos indivíduos, ou seja, a obrigação de realização do interesse público ou do bem comum. Se os indivíduos têm idéias diferentes sobre o bem público, argumenta Buchanan, ou antes, agem segundo suas preferências, o processo político aí configurado deve ser analisado em termos dos "custos" advindos da obtenção de acordo entre as partes. Podemos afirmar que os mecanismos e os arranjos constitucionais daí decorrentes constituem o foco privilegiado das atenções dos autores mencionados

As abordagens teóricas que buscam enfatizar os mecanismos que definem e delimitam o exercício do poder são conhecidas pela denominação de "contratualistas". A obra de Buchanan pode ser considerada representativa dessa matriz.

A discussão sobre a organização da vida social, na ótica buchaniiana, orienta-se no sentido de indagar as razões que levariam os homens, seres por definição individualistas, racionais e maximizadores, a abrirem mão de sua liberdade de ação e es-

tabelecerem meios para o equacionamento das ações coletivas. Sempre partindo de postulados econômicos aplicados à esfera social e política, Buchanan afirma que todo indivíduo considera vantajoso explorar a possibilidade de organização de uma atividade coletiva quando supõe que a sua utilidade possa aumentar. Neste modelo, a utilidade individual pode ser aumentada pela ação coletiva de duas formas: 1) a ação coletiva pode eliminar alguns custos externos impostos pelas ações privadas de outros ao indivíduo em questão, 2) a ação coletiva é um meio para assegurar alguns benefícios adicionais ou externos que não estão previstos pelo comportamento privado puro.

Para o autor, a variável-chave de sua análise refere-se aos custos da organização em si mesma, isto é, o custo derivado de decisões tomadas coletivamente. Para utilizar a sua terminologia, os custos da interdependência social deveriam estabelecer os parâmetros para escolher entre ação voluntária (individual ou cooperativa) e ação política (coletiva). O custo de organização das decisões voluntárias é zero. Parece-nos que esta esfera de ação, tendo em vista a tradição associativista na cultura americana, recebe um fundamento prescritivo do autor, para quem o princípio do *laissez faire* ainda seria o mecanismo que solucionaria, em parte, quaisquer custos subjacentes ao processo decisório.

Recolhendo os ensinamentos de Maquiavel contidos no *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, onde este ensina que a erradicação de um inconveniente no mundo dos homens só se realiza com a constituição de um outro, Buchanan argumenta que raramente se podem reduzir os custos da atividade humana, pois uma atitude nesta direção significa novos custos.

A existência de custos externos explicaria, assim, do ponto de vista da racionalidade, a origem de atividades organizadas voluntariamente e de atividades cooperativas ou governamentais, estas últimas baseadas em arranjos contratuais.

Se a prevalência das ações coletivas é inevitável, a única forma possível, segundo Buchanan, para o indivíduo se assegurar que as ações de outros não lhe ocasionem custos, é por meio do emprego da regra da unanimidade.

Como mencionamos anteriormente, o núcleo da obra está centrado, portanto, nos princípios e procedimentos que permitem a definição das regras que irão presidir o processo decisório.

## **As tipologias dos modelos de decisão**

O pressuposto dos arranjos que virão ordenar as decisões coletivas repousa numa concepção de sociedade que não apresenta chivagens sociais agudas, sendo assim, a formação de coalizões previsíveis e em posição privilegiada estaria descartada. Uma certa igualdade entre os indivíduos que participam do processo de definição das regras de convivência é fundamental no modelo buchaliano. Nesse sentido, parece-me que tais arranjos teóricos afastar-se-iam, em grande medida, do mundo real.

A questão central para os contratualistas é aquela que enfatiza o problema dos limites e das formas de exercício do poder. O que está em pauta é como o sistema democrático representativo nas sociedades ocidentais, materializado em suas instituições – sistemas eleitorais, legislatura mono ou bicameral, procedimentos decisórios ordinários (operacionais) e procedimentos para a escolha das regras de escolha (inclusive aqueles que prevêem os mecanismos de reformas constitucionais) –, dimensiona e controla a produção mesma do poder.

No limite, o alvo das formulações buchanianas é a discussão sobre a natureza e o princípio que devem nortear a escolha das regras de agregação das preferências, destinadas a cumprir um curso de ação modificadora ou de conservação do mundo material, tendo em vista o critério dos custos daí advindos.

Princípio majoritário (50%+1), regra da unanimidade ou quase unanimidade (maiorias qualificadas, 2/3, 3/5), regras que facultam o direito de criar fatos irreversíveis no tempo, ou de temas suscetíveis de reversão ou revisão? Autonomia e julgamento independente do decisor, como premissas de funcionamento de determinada regra, ou construção de procedimentos decisórios que independam e, ao contrário, constriam o comportamento dos agentes decisores?

Tendo como base este elenco de problemas que têm sido alvos de reflexão por parte de uma gama bastante variada de autores dispostos ao longo da linha do tempo, Buchanan & Tullock questionam a validade da regra majoritária – tema do próximo item.

## **O princípio majoritário e a regra da unanimidade**

Para os “ortodoxos” da teoria democrática, segundo Buchanan, o postulado sobre a simetria das preferências preside o suposto de que os interesses do maior número deverão prevalecer sobre os interesses do menor número. Para o autor, esta é uma concepção equivocada do fenômeno político, isto é, de que o jogo da política implica um resultado de soma zero (ou seja, o que um segmento social ganha o outro necessariamente perde). Em contraste, ele identifica a política como troca e negociação, enfatizando a dimensão cooperativa que possibilita um jogo de soma variável. A contraposição entre maiorias e minorias – própria do princípio majoritário –, que legitima o ganho total das primeiras e a derrota completa das segundas, imporia à minoria dos votantes a aceitação de ações que lhe são prejudiciais independentemente de qualquer compensação.

Do ponto de vista das consequências da regra majoritária na ação governamental, o autor enfatiza que este recurso decisório acaba por estimular um sobreinvestimento do setor público em projetos que prevêem benefícios diferenciais. A sua conclusão é de que o princípio majoritário não permite que seja assegurado um investimento público mais produtivo em face de outras alternativas de emprego de recursos,

próprio do jogo de soma positiva. Os projetos passíveis de conferir benefícios gerais tenderão a ser negligenciados, correndo o risco de receber menores dotações orçamentárias.

As decisões engendradas nas legislaturas a partir dos votos dos representantes, se compreendidas por meio de uma dimensão econômica, deveriam refletir e revelar o valor econômico do voto. O participante da decisão operaria com o suposto de que ganhos mútuos, típicos de uma situação de mercado, corresponderiam, no mundo da política, a uma troca de votos entre os decisores. O apoio (voto) numa determinada questão teria subentendido o apoio a um outro ponto da agenda decisória. Para Buchanan, portanto, o voto encerra, fundamentalmente, um valor econômico. A transação entre compra e venda de votos que então se estabelece não tem sido suficientemente incorporada às análises do comportamento político, antes tem permanecido prisioneira de uma concepção moralista da política.

A sequência do seu raciocínio sobre as trocas legislativas (*logrolling*) e o que se segue.

A idéia básica é de que o indivíduo pode “vender” seu voto em determinado ponto da agenda, assegurando, em contrapartida, os votos de outros indivíduos em temas de seu próprio interesse. O Congresso seria, portanto, o *locus* onde a motivação econômica no comportamento político tornar-se-ia mais evidente.<sup>2</sup>

Para Buchanan, a dimensão forte da barganha sustentar-se-ia na pressuposição de que as intensidades diferenciadas das preferências devem prevalecer no cômputo das decisões. Há aqui uma recusa de um aspecto capital da teoria democrática sobre a operação das regras de voto – o de que as preferências positivas ou negativas dos eleitores a favor ou contra alternativas de escolha coletiva sejam de intensidades aproximadamente iguais. Se a identidade das preferências fosse fato, argumenta ele, nenhuma transação de votos seria possível, uma vez que a troca de favores recíprocos inexistiria.<sup>3</sup>

No entanto, se a negociação tem como arranjo a regra majoritária, é maior a probabilidade de que os riscos inerentes ao *logrolling* (relacionados às oportunidades de barganha presentes no processo político) venham a constranger o indivíduo a investir mais recursos no processo decisório de modo que a solução obtida acaba por apresentar um custo muito elevado.

Quando a unanimidade é exigida para a ação, o voto não representa um poder em potencial para impor custos a outros. Somente sob esta regra as soluções serão do tipo ótimo paretiano, isto é, soluções em que todos lucram alguma coisa com o seu funcionamento ou ainda em que ninguém sofre danos ou suporta custos não previstos.

---

2 Para sustentar suas ideias, Buchanan & Tullock lançam mão de vasta tradição no âmbito da ciência política americana. Estou me referindo ao livro clássico de Arthur Bentley (*The Process of Government*), que já no início do século (1908) qualifica o *logrolling* como a característica mais marcante do processo legislativo.

3 Giovanni Sartori (1994) vai centrar todo o capítulo 8 – “Uma teoria da democracia como processo decisório” – sobre esta discussão.

A regra da unanimidade, no entanto, traz consigo a marca da inexequibilidade. Se tomarmos o seu enunciado à risca, um único eleitor que não se disponha a acatar a alternativa decisional em curso pode vir a barganhar o seu assentimento com uma grande probabilidade de ganhos vultosos. Diante desse impedimento, os defensores da regra da unanimidade propõem a regra da quase-unanimidade, ou também da chamada maioria qualificada (2/3 ou 3/5).

Destaca-se como um ponto polêmico dessa regra o fato de que a exigência de um quórum qualificado acabaria por propiciar, na verdade, a uma minoria, um papel de relevância na condução das decisões, ou mesmo confirmaria a idéia de que a minoria governa. A posição de Buchanan a este respeito é de que pouca atenção tem sido dada à distinção entre o poder de determinar uma ação e o de bloqueá-la. Está claro que a minoria pode se proteger contra eventuais deliberações que considere custosas, mas não tem poder suficiente para governar efetivamente.

Parece-me que a dificuldade reside em pensar um arranjo institucional em que não se propicie o risco de uma paralisia decisória e, ao mesmo tempo, se estabeleçam, de modo inequívoco, mecanismos para que os representantes que discordem do executivo eleito tenham o direito de exercer a oposição de um modo eficiente.

As decisões tomadas a partir da regra majoritária incorrem, como afirmam alguns analistas, em imposição da maioria ou numa "tirania da maioria" com franca redução de espaço político de manifestação da oposição (minoria). Por outro lado, inúmeros analistas já pontuaram quão nefasta pode ser a atuação das "minorias intensas" (no âmbito do parlamento), que, em determinadas circunstâncias, impedem as deliberações públicas. No entanto, percebemos que, diante dos crescentes recursos de poder disponíveis nas estruturas executivas das instituições do governo representativo, o escopo de ação dessas minorias intransigentes (no sentido de coisas de suas posições ante o governo) tem sofrido restrições em face da possibilidade de proposição de políticas alternativas.

Para os "contratualistas" é sempre possível aprimorar as regras que comandam o jogo político, a despeito das características comportamentais dos indivíduos. Segundo Buchanan, a interpretação das crises e dos fracassos nos sistemas de decisão coletiva tem sido atribuída ao perfil dos atores políticos e não às regras que conformam o comportamento destes atores.

## **A concepção de política como jogo de soma positiva**

O Estado pode ser vantajoso para todas as partes envolvidas num determinado arranjo político. Isto é, o Estado pode ser visto não como a expressão do conflito entre interesses antagônicos, mas sim como instrumento de objetivos compartilhados. Esta é a concepção básica da abordagem econômica da política.

Buchanan vai imputar como problemática a suposição de que a oposição de interesses – mola mestra na construção teórica de pensadores como Marx, Weber,

Pareto, Michels e outros – coloca em risco a ideia de unanimidade ou a possibilidade de obtenção do consenso.

Os postulados pluralistas, os quais Buchanan advoga, tendem a identificar o racional com o consensual. No âmbito das políticas públicas, a abordagem econômica da política enfatiza a eficácia *global* das decisões – mesmo tendo como pressuposto a multiplicidade dos atores sociais e dos interesses em conflito –, pois acredita-se que tais decisões resultam das relações do tipo “soma variável” que se estabelecem entre os variados segmentos sociais.

Robert Dahl, considerado um expoente do modelo pluralista, teve notória influência nas abordagens econômicas dos processos políticos. Em suas formulações na década de 1950, recusava a ideia de que uma devida apreensão do funcionamento efetivo das sociedades democráticas devesse operar a partir de uma oposição entre maiorias e minorias. O que podemos perceber, afirmava ele, são inúmeros grupos de categorias e dimensões diversas que buscam, de várias maneiras, atingir os seus objetivos, ainda que, em parte, às expensas de outros grupos (1989).

O suposto de que havia equilíbrio dinâmico entre os grupos de interesse e de que o acesso às decisões públicas era, em princípio, facultado a todos os grupos ativos e legítimos, passaria a sofrer a partir da década de 1970 um sério questionamento. Os poderosos grupos de pressão são não só percebidos então como uma grave ameaça à eficácia do Estado democrático, mas também têm sua legitimidade posta em discussão. Ganha vigor a opinião de que as políticas públicas devem ser corretas de um ponto de vista sinótico e não apenas o resultado de lutas entre grupos.

Na esteira das críticas aos grupos de *rent seeking* (os que buscam rendas públicas para o consumo privado), as formulações de Arthur Bentley, de que as ideias e argumentos apresentados pelos grupos de interesse apenas expressariam um raciocínio transfigurado dos interesses específicos em nome do interesse público, são agora revistas criticamente.

Com este horizonte são resgatadas as considerações que apontam as ideias e os argumentos como instrumentos vitais na modificação da percepção que os grupos têm de seus próprios interesses e na definição de novas linhas de ação modificadoras do mundo material.

Deliberação pública, eficácia, racionalidade, política de ideias e saber consensual são as premissas que então se impõem ante a falência dos postulados pluralistas.<sup>4</sup>

Para Buchanan, a expansão e a consolidação dos grupos de interesses não podem ser vistas como um fenômeno em si mesmo, ou como decorrência de um suposto declínio da moralidade pública. A generalização e o poder dessas estruturas sociais devem ser analisados numa relação direta com o tamanho e a composição do orçamento governamental.

---

<sup>4</sup> Ha um conjunto expressivo de trabalhos que enfatiza a necessidade de se resgatar o sentido de “interesse público” na tomada de decisões. Ver Macfarland, A. S. *Interest Groups and the Policymaking Process: Sources of Countervailing Power in America*. In Petrarcca (1992), Majone (1989), Shapiro (1988), Colliard & Timsit (1988).

Deve-se pensar o crescimento dos grupos de interesses, afirma ele, como decorrência da expectativa direta da lucratividade que o processo político possibilita a estes grupos funcionais (Buchanan & Tullock, 1965, p 286)

A abordagem individualista, partilhada pelo autor, sustenta que o indivíduo age motivado pelo auto-interesse tanto nas relações econômicas ditadas pelo mercado como nos processos de escolha coletiva. Para ele, a estigmatização que alguns analistas endereçam aos grupos de interesse e suas estratégias como as trocas legislativas (*logrolling*) e as dotações orçamentárias eleitoreiras (*pork-barrel*) não ultrapassam o nível de um problema moral. Neste ponto da argumentação recorre a Adam Smith para mencionar que este estudioso reconhecia que, no limite de certas regras de ação, as atividades egoísticas do comerciante e do agiota acabam por promover o interesse de todos na comunidade.

Ao mesmo tempo em que valoriza a idéia da maximização da utilidade como intrínseca à natureza humana e recusa a idéia de "bem comum", Buchanan não se furta de questionar os interesses em conflito decorrentes do uso de 1/3 do PIB dos EUA com a máquina governamental, dos "lucros" conquistados pelos grupos de interesse por meio da ação política e da substancial presença de toda uma legislação que faculta acesso diferenciado às vantagens estatais.

Em face deste diagnóstico da sociedade americana, feito no início da década de 1960, mas que permanece no essencial em seus trabalhos mais recentes, o autor dirige suas formulações no sentido prescritivo para indicar que apenas no Estado constitucional é possível proporcionar meios que elevem os custos resultantes do comportamento clientelista e, paralelamente, estimular maior cooperação social.

## **Política e Moral: a leitura de Buchanan da filosofia política clássica**

Pretendemos destacar a maneira como o autor recupera e incorpora as proposições construídas no âmbito da chamada revolução behaviorista no que se refere aos novos postulados metodológicos da ciência política. Seu foco de interesse e, na realidade, discutir e fornecer elementos que possibilitem a construção de uma reflexão sobre a ciência política, de tal modo que certos representantes da filosofia política clássica são enfatizados como elementos-chave nesta construção metodológica.

Grosso modo, os enunciados do behaviorismo ou comportamentalismo pretendiam estipular contornos mais "científicos" às chamadas ciências do homem. As origens deste debate remontam às discussões que objetivavam delimitar um campo próprio à reflexão filosófica, diferenciando-o daquele constituído pelo conhecimento científico.

Conforme os enunciados behavioristas, a ciência política deveria constituir-se de conhecimentos empíricos, cuja finalidade seria não só descrever a realidade, mas também fornecer os meios operativos para aí intervir.



Ao diferenciar filosofia de ciência, pretendia-se contrapor a filosofia como um discurso normativo, valorativo, à ciência como produção de conhecimento descritivo e não valorativo. Ou seja, a idéia da isenção de valores (discutida longamente por Weber em seus escritos metodológicos) era vista como um recurso necessário para se alcançar um método rigorosamente científico (Weber, 1992)

O behaviorismo prescrevia à ciência política, entre outros pontos já assinalados, o desenvolvimento de uma sintaxe lógica e precisa para a qual o raciocínio dedutivo e formalista da matemática constituía-se num arquetipo da investigação científica. Tais recomendações abriram um espaço bastante favorável para que a economia viesse a estabelecer uma influência decisiva na definição do método da ciência política.

Buchanan, em vez de simplesmente rechaçar a tradição da filosofia política clássica nesta nova reconstrução metodológica da assim denominada "ciência política", realiza uma incursão pelo pensamento filosófico, de modo a enfatizar apenas aqueles autores que definem e alimentam a matriz racionalista, e portanto individualista, da origem e do fundamento do Estado.

A ênfase nos postulados racionalistas lhe dá a munção necessária para armar a crítica contra os preceitos morais, que segundo sua definição vêm determinando a compulsão de discutir o tema da obrigação política a partir do princípio da sujeição do indivíduo. É aí que Buchanan se contrapõe a uma concepção normativa do comportamento individual. Em sua formulação, tanto os economistas como os cientistas sociais e teóricos da política deveriam pensar os homens da forma como são e não como gostariam que fossem.

Para o autor,

a obrigação ou dever do cidadão individual em obedecer a lei, de sujeitar-se ao desejo da maioria, e de agir antes coletivamente na esfera pública do que na busca de seu interesse privado, são questões que ocuparam o centro das atenções de muitos filósofos políticos. São temas vitais e significantes, mas devem ser reconhecidos como pertinentes ao âmbito de uma moralidade pessoal, e como tais não competem à problemática própria da teoria política. (Buchanan & Tullock, 1965, p. 310)

Esta afirmativa de Buchanan estabelece como essencial o divórcio entre a política e a moral, no entanto, não sugere que o teórico da política tenha de restringir-se a uma atuação meramente descritiva dos fenômenos da política. A sequência de suas reflexões indica que uma dimensão igualmente prescritiva poder-se-á desenvolver tendo como foco não um aprimoramento moral do comportamento individual, mas, antes e fundamentalmente, um aperfeiçoamento das instituições políticas.

Este processo de construção da "boa sociedade", na interpretação do autor, constituir-se-á de variáveis tais como o perfil das instituições sociais, a definição das regras do jogo político, as circunstâncias em que estas podem vir a ser alteradas, entre outras.

A atualização das premissas do tema da legitimação do poder político ou dos fundamentos que envolvem a teoria do contrato social vem sendo creditada às obras de Buchanan (1975, 1993) e de John Rawls (1981)

Dentre os teóricos da tradição contratualista, Buchanan afirma não incorporar em sua abordagem aqueles que se ocupam de questões da ordem política entendidas sob o prisma do idealismo, uma vez que não seriam úteis ao planejamento da reforma das instituições, mas apenas contribuíam como guias de uma ética individual

Neste aspecto, os filósofos Espinosa (1965) e Hume (1973) se destacam. A leitura de Buchanan enfatiza as concepções do primeiro para quem o homem seria motivado apenas por considerações de interesse. Deste modo, a eficiência do contrato é demonstrável na medida em que cada um venha obedecê-lo livremente ou pela crença de um mal maior. Dado que os homens são movidos a atuar mais pela paixão que pela razão, loucura seria constituir um Estado em que a liberdade se apoiasse apenas na pressuposição da razão ou da boa-fé. O contrato social fundamenta um regime melhor quando pode manter-se apelando ao interesse de cada um.

Das formulações de Hume são destacadas aquelas que afirmam ser os indivíduos propensos a maximizar os seus bens, daí a obrigação de justiça (pensada como o respeito pela propriedade alheia) ancorar-se na defesa do interesse da sociedade, porque este é pensado a partir de uma contabilidade individual. A justiça, entendida como a mútua abstinência da propriedade, é, para Hume, a regra básica responsável pelas vantagens que uma sociedade pode trazer aos indivíduos. O governo seria então a invenção mais adequada para restringir as infrações que os homens são levados a cometer quando guiados apenas por suas paixões.

A propensão natural dos indivíduos em observar certas regras de convivência como as de justiça, portanto, sustentava-se, segundo o esquema de Hume, no interesse egoísta de cada um.

São exatamente os desdobramentos teóricos aqui indicados que Buchanan valoriza na sua leitura do filósofo inglês. Para ele, Hume foi bem sucedido ao tentar assentar a idéia da obrigação política sobre o interesse, descartando aí o princípio da moral e a teoria do contrato. O próprio interesse dos indivíduos seria, desse modo, melhor servido pela adesão às regras. Precisamente porque estas regras são socialmente inferidas, elas devem ser aplicadas sem restrições, uma vez que cada indivíduo reconhece que se fosse livre para violar a convenção, outros poderiam igualmente sê-lo. Antevendo um possível estado caótico ao seu entorno, o indivíduo, racionalmente, aceitara restrições ao seu próprio comportamento.

A cooperação e a generosidade limitadas, entendidas, via de regra, como manifestações comportamentais dicotômicas, adquirem no esquema humeniano uma nova perspectiva.

As vantagens trazidas pela ajuda mútua são evidentes. Uma atitude cooperativa ocorre quando um agente é prestativo num momento com um outro, porque tem esperança de receber deste, posteriormente, a sua cota de ajuda. E assim ambos saíam dessa interação igualmente beneficiados. Mas se estes dois indivíduos forem dominados pela força natural de sua generosidade limitada, esta vantagem compartilhada jamais existirá.

As regras e as leis de convivência sintetizadas numa Constituição não devem, segundo Hume, partir do pressuposto da existência de virtudes privadas. Uma Constituição verdadeiramente eficaz garantirá que os interesses privados dos homens (incluindo aí os homens “maus”) serão controlados e orientados no sentido de produzirem o bem público.

## **Buchanan e a teoria de uma sociedade livre**

No livro *The Limits of Liberty Between Anarchy and Leviathan* (1975), James Buchanan desenvolve um instrumental analítico calcado nos pressupostos da economia, para elaborar um modelo de sociedade livre na qual os indivíduos adotariam uma conduta de respeito ao outro a partir de um conjunto de normas ditadas pela tolerância mútua.

O núcleo central desta obra trata do difícil tema da configuração do sistema de direitos numa sociedade. Ao considerar as premissas da economia política clássica como verdadeiros arquétipos da dinâmica das relações sociais, Buchanan toma a mais primária delas, isto é, a troca entre dois agentes, para daí derivar um conjunto de indicações para a formulação da sua teoria do contrato.

A discussão sobre as bases da legitimação deste sistema de direitos remete-se aos postulados da teoria dos direitos naturais e as várias alternativas que foram elaboradas a partir deste ponto central, qual seja, a designação dos direitos dos indivíduos.

Buchanan qualifica o seu esquema analítico como expressivo de uma utopia individualista ou como uma anarquia individualista, uma vez que restrições mínimas estabeleceriam os parâmetros de uma convivência dos membros da sociedade baseada, fundamentalmente, na cooperação. Um mundo em que os indivíduos poderiam dispor de

liberdade para escolher qualquer acordo compartilhado para se integrarem. (Onde) nenhum homem possuía poder coercitivo sobre qualquer outro homem, e não existia burocracia – militar ou civil – que viesse impor restrições externas. (Buchanan, 1975, p. 3)

Seja como for, sua definição de “boa sociedade” se baseia no princípio de que a métrica adequada para tal definição deve apoiar-se na autodeterminação do indivíduo, limitada apenas pelo mútuo acordo entre as partes.

## **O reconhecimento dos direitos individuais**

Quais são as bases morais da propriedade? Como estabelecer critérios objetivos para que uma estrutura de direitos individuais seja reconhecida como legítima? Para o autor tais questões encerram uma grande complexidade.

Seja pela abordagem que elege a eficiência como referencial, seja pela que se utiliza do princípio de justiça ou equidade, este tema tem atormentado a reflexão sobre direitos há séculos

O autor considera possível avaliar as distribuições (dos direitos) a partir de critérios escolhidos de justiça ou equidade mas valoriza, sobretudo, o princípio da eficiência econômica como o verdadeiro sentido da vida social

Para ilustrar o seu argumento, recorre ao exemplo dado por Harold Demsetz, a respeito da emergência dos direitos individuais dos índios canadenses (Buchanan, 1975, p 22)

A passagem da propriedade comunal para a propriedade privada vivenciada pelos índios da Península do Labrador decorreu, segundo Demsetz, de circunstância externa Para fazer frente ao progressivo desaparecimento dos búfalos, cujas peles eram comercializadas por alto preço pelos franceses, decidiu-se que, outrora comuns, as pastagens tornar-se-iam individuais Ou seja, alterou-se a estrutura dos direitos da propriedade, porque a *comunidade* deparou com uma determinada externalidade

Buchanan recusa a interpretação aí aludida, quanto à origem dos direitos individuais Para ele, a determinação vital desta mudança foi que a relativa ineficiência gerada pelo uso comum das pastagens está antes relacionada com a dúvida ou a incerteza quanto as bases sobre as quais o direito aos resultados do trabalho está estabelecido

Na medida em que o aumento da demanda por búfalos converteu aquilo que era um recurso abundante num recurso escasso, esta escassez produziu conflitos entre as tribos Para evitar uma guerra entre elas, uma distribuição natural emergiu e foi reconhecida por todas as partes Uma nova distribuição dos territórios foi possível por um acordo mútuo, o qual cada tribo considerou vantajoso, uma vez que permitiu uma redução nos esforços militares

O privilegiamento de uma ótica economicista na explicação do sentido da vida social é o que possibilita Buchanan afirmar que a dinâmica das relações sociais deve implicar ganhos mútuos, pois um acordo entre as partes será sempre mais vantajoso para todos do que a aplicação de custos unilaterais Ainda que admitindo certas condições de negociação, Buchanan não qualifica com mais detalhes quais seriam estas condições, no entanto, é possível depreender da sua teoria que, em princípio, todos os membros da sociedade, ainda que diferentemente, teriam condições de barganha

O autor advoga que o direito de propriedade se origina de um cálculo econômico que estimula a negociação de um contrato constitucional, e que este contrato, seguindo os postulados do modelo hobbesiano sobre as diferenças entre os indivíduos, respeitaria a propriedade e a estrutura de direitos objetivamente instituída no estado de natureza

Como notado anteriormente, Buchanan afirma de modo explícito que não é seu objetivo discutir o grau de desigualdade possível entre os indivíduos no estado de natureza, eixo este que tem sido empregado para derivar a origem lógica do direito

de propriedade. E igualmente compartilha os preceitos da ciência econômica sobre o tema da diferença entre os indivíduos, ainda que a este faça alguns reparos.

Os atributos recorrentemente mencionados para discutir a desigualdade são os de “gostos e preferência” e de “capacidades”. Na abordagem do autor o indivíduo pode ser definido por uma função de preferência ou utilidade e por uma função de produção. A função de utilidade descreveria a razão pela qual o indivíduo deseja desfazer-se de algo em troca de um determinado bem. Pela função de produção, a relação que se estabelece entre os indivíduos seria a que tem por base sua capacidade, habilidade e destreza. As pessoas poderiam se diferenciar umas das outras em relação aos gostos ou capacidades ou a ambos. Ou ainda, as pessoas idênticas tanto quanto aos gostos como às capacidades podem se encontrar num meio diferente, o que implicaria resultados, presumivelmente, diferentes. Outra hipótese factível é a de que uma pessoa com talento medíocre pode deparar com amplas oportunidades para assegurar positivamente bens valorizados, enquanto outra com talento superior pode defrontar com oportunidades menos favoráveis.

Se atentarmos para este enunciado sobre o princípio da diferença, podemos notar que Buchanan valoriza também uma terceira dimensão, ou seja, o cenário onde as ações individuais são desenroladas.

Este cenário pressuporia, de acordo com o sistema em análise, um conjunto de regras básicas com vigência empírica evidente. O que significa que, mesmo entre homens diferentes, é possível a emergência de uma estrutura de direitos iguais, desde que um mútuo acordo fruto de barganhas e negociação se consolide. Pois se é verdade que os homens diferem quanto às suas preferências, existiriam, potencialmente, ganhos resultantes da transação.

Neste processo de negociação o autor faz referências à formação de coalizões ou subgrupos para os quais, na medida em que as transações avançam, o resultado final aponta para a incorporação de todos os membros da sociedade numa única estrutura constitucional.

## **A vigência dos direitos: a função do Estado protecionista**

A tradição da doutrina liberal na teoria de Buchanan é marcante. Sua adesão às idéias de que o Estado não deve ser um meio de resolução dos problemas relacionados com a justiça social ou ainda de produção de bens consumidos privadamente leva-o a conceituar o Estado de modo a ressaltar dois aspectos: Estado de proteção e Estado produtivo.

A primeira denominação refere-se ao papel de agente impositivo que deve garantir os termos do contrato e a segunda designa o instrumento que viabiliza a implementação das trocas, exigidas pela provisão de bens e serviços coletivamente consumidos.

Buchanan advoga a completa externalidade do Estado protetor em relação às partes contratantes. Esta agência interpretada como uma espécie de “árbitro imparcial” seria encarregada de impor os direitos que foram alvo de um acordo voluntário. O Judiciário, entendido como uma instituição impositiva, não deveria, segundo o autor, envolver-se com as atividades legislativas, uma vez que os “jogadores” não iriam conscientemente aceitar a designação de um árbitro que se reconhece como parcial no cumprimento das regras do jogo. Neste sentido, o Estado protetor apenas garantiria a vigência da lei determinada pelo contrato.

É patente a importância da “lei” na construção teórica buchiana. Para o autor, a lei executada por um Estado não deveria ser um conjunto de determinações que melhor represente o balanço dos interesses opostos, ou algum compromisso ou mesmo um julgamento médio. Interpretada corretamente, a lei a ser executada e aquela prevista no contrato, seja ela qual for.

As ambiguidades, conflitos e incoerências que se acumulam na execução da lei pelos Estados no mundo contemporâneo, apontam para a intrincada questão da divisão dos poderes nas sociedades modernas. Se para o esquema em análise o papel da lei é vital, Buchanan não explora as variáveis que conferem complexidade a esta temática, apenas menciona que as Cortes norte-americanas muito têm-se afastado de suas funções tradicionais e se engajado nos processos legislativos.

O seu foco de análise dirige-se, na realidade, ao problema da reatribuição dos direitos, o que pressupõe uma reflexão sobre a dimensão da Justiça.

De imediato, Buchanan defende um conceito de Justiça apoiado inteiramente na dimensão da eficiência econômica. Crítica o uso retórico do conceito, mas enfatiza que a discussão sobre o tema da redistribuição dos direitos, mais especificamente dos direitos de propriedade, não é uma atitude analítica isenta de problemas.

Em síntese, o autor sustenta que não há uma distinção muito acentuada entre o sistema de direitos numa situação negociada (pós-contratual) e a do *status quo* anterior. Para construir o seu modelo o autor se utiliza dos termos “capital humano” e “capital não-humano”, o primeiro entendido como capacidade e talento e o segundo como propriedade e riqueza. Na medida em que recusa qualquer vinculação direta entre propriedade e direitos, afirma que “nenhuma ligação existe entre capital não-humano e a pessoa que possui direito ao produto” (Buchanan, 1975, p. 76).

O autor enfatiza em seu trabalho como a ação do Estado, neste terreno, pode adquirir a característica de déspota benevolente ao agir arbitrariamente violando o contrato básico.

Este é, na verdade, o ponto mais enfatizado de todo o livro. O autor condena, radicalmente, a modificação arbitrária de direitos individuais efetuada pelo governo, e concorda com os “modernos anarquistas” sobre a ausência de legitimidade de muitas ações conduzidas pelo aparato burocrático governamental.

Os procedimentos de legitimação do poder das sociedades democrático-liberais são alvo das críticas do autor, quando este se refere às arbitrariedades dos governos legitimadas e respaldadas pelas instituições do Legislativo e Judiciário. A progressiva

concentração de poder permitiria ao governo mudar a estrutura legal e destituir os indivíduos de direitos

Buchanan defende que se uma avaliação do *status quo* for considerada não legítima, meios de ajustamento consensuais ou quase consensuais constituir-se-ão no único recurso eficiente de mudança. Esta afirmação ganha maior clareza se acrescentarmos a sua definição de *status quo* como sendo “um conjunto de expectativas mutuamente compartilhado em relação à ação relevante dos indivíduos, das coalizões organizadas ou grupos de indivíduos, incluindo aí a entidade política – o Estado” (Buchanan, 1975, p 87)

Quanto maior o grau de razoabilidade contida nas expectativas compartilhadas, menor será o grau de ambiguidade e de conflito entre os indivíduos. A razoabilidade, por sua vez, está identificada com um modelo em que todos os direitos estão claramente definidos e reconhecidos por todos, desde que as regras de decisão e a extensão das decisões coletivizadas sejam precisas. A incerteza quanto a estas condições, segundo Buchanan, seria responsável pelos conflitos e pelas ambiguidades, que impediriam os indivíduos de dividirem mutuamente suas expectativas quanto ao que seria uma ação adequada e previsível, seja de cada um ou do governo.

E neste ponto, talvez, que o individualismo metodológico depara com uma armadilha, pois a configuração da ação individual somente pode ser completa, se existir alguma estrutura que possibilite um compartilhamento das expectativas com cada um dos indivíduos – caso ele não considere que a sua própria ação possa exercer qualquer influência na ação de outros do grupo – a interação social se deteriora e o Estado torna-se mais discricionário.

No esquema buchaniiano, este impasse teria melhores condições de ser resolvido se uma ordem constitucional fosse obedecida socialmente por todos, como um conjunto de restrições unanimemente reconhecido. Se tais regras não estiverem bem definidas, os indivíduos terão maior incentivo para tentar assegurar o controle sobre os resultados da ação coletiva. É exatamente o controle sobre o aparato da decisão coletiva o instrumento que assegura ao jogo da política um resultado de soma zero. Do ponto de vista da eficiência econômica, haveria desperdício de recursos potenciais quando investidos para assegurar este controle. Quanto mais elástico o modelo constitucional, maior é o incentivo ao investimento em *recursos políticos* para garantir um arranjo preferencial de soma zero.

## **A função do Estado produtivo: provisão dos bens e serviços de consumo públicos**

A economia política tem voltado suas atenções ao tema do setor público e as derivações como as finanças públicas, o fornecimento de bens públicos, a regulação da economia e o processo político de alocação de recursos, que por sua vez engloba todos os aspectos mencionados.

É comum nas análises teóricas do bem público uma distinção entre bens privados e bens públicos, provavelmente porque esta distinção envolva aspectos intrincados e tenha desdobramentos diretos na atuação política dos governos.

Buchanan emprega a versão clássica que classifica o bem público como aquele bem que é consumido conjunta e simultaneamente por todos os membros da comunidade. Além destes traços – o fato de sua provisão depender apenas de um agente – este bem não teria rival e não permitiria àqueles que dele usufruem nenhuma escolha.

A caracterização de um bem genuinamente público refere-se ao aspecto de sua indivisibilidade, isto é, ao fato de que todos os membros contratantes receberiam na mesma proporção as quantidades do bem. Os exemplos práticos são os recorrentes: defesa da nação, política de controle da atmosfera, os benefícios proporcionados por um farol ou por uma rua. No entanto, apenas a defesa pública preencheria todos os requisitos mencionados: indivisibilidade, proporcionalidade e simultaneidade.

O bem privado é inteiramente divisível, e o número múltiplo e variável de escolhas que possibilita ao consumidor define sua qualidade como sendo a de bens rivais.

O uso privado deste bem reduziria, segundo a teoria econômica, os custos decisórios (tempo e empenho interpessoal), pois uma vez comprador e vendedor acordos quanto aos termos da troca, a operação seria concluída e ambos sairiam satisfeitos.

Esta classificação ideal dos bens encontra-se relativamente transfigurada na vida real, de um lado pela oferta de bens públicos não necessariamente genuínos e, de outro, pelos bens privados produzidos por uma estrutura de mercado imperfeita. Do ponto de vista da economia política, apenas os bens distribuídos em quantidades iguais para todos teriam um custo de distribuição zero. Sabe-se que as sociedades capitalistas contemporâneas, por meio da intervenção do Estado, produzem não apenas bens “indivisíveis” mas, sobretudo, bens e serviços dirigidos para segmentos sociais específicos e, portanto, diferenciados. Esta expansão do setor público, segundo Buchanan, recoloca com mais vigor o tema da tributação e de seus instrumentos operativos concebidos numa perspectiva constitucional.

John Rawls estabelece uma útil distinção entre bem público e privado ao afirmar que “a consequência da indivisibilidade e da publicidade é que a provisão dos bens públicos deve ser ajustada através do processo político e não de mercado” (1981, p.211). O que vai desencadear o principal traço da configuração do bem público é algo que dependa não da ação de um indivíduo, isoladamente, mas sim de uma decisão que é mediada por instituições representativas cuja linguagem de comunicação é a legislação.

Este conjunto de leis viria determinar a quantidade de bens a ser produzida, bem como o custo a ser repartido entre os contratantes. Portanto, é uma dimensão essencialmente política da vida em sociedade, ou seja, aquela que decide como efetuar-se-á a repartição dos custos e benefícios sociais.



Tanto Buchanan como Rawls esforçam-se, cada um a sua maneira, para pensar quais seriam os procedimentos adequados para que a razão custo/benefício se torne eficiente para o primeiro, e justo para o segundo

Uma vez que a provisão de bens públicos é o resultado de um processo político, e preciso estabelecer regras substantivas, isto é, decisões concernentes à alocação de custo/benefício entre as partes contratantes. É o que Buchanan chama de contrato pós-constitucional, uma vez que o arranjo constitucional define, fundamentalmente, as regras de procedimento, ou seja, as regras que normatizam o processo das decisões políticas materializadas na legislação. Nos seus próprios termos,

o contrato básico deve definir as regras sob as quais as decisões referentes ao fornecimento e ao financiamento dos bens públicos serão tomadas. Este conjunto de regras especificara então, em detalhes, a operação e o limite do estado produtivo (Buchanan, 1975, p. 72)

Um ponto importante no desdobramento da teoria sobre os bens públicos, desenvolvida pelo autor, é o fato que o comportamento maximizador (ou a lógica de mercado) de cada indivíduo, ao receber o benefício de um dado bem público sem a sua contrapartida em termos da cooperação para a sua provisão, incorrerá em custos para todos. Se o bem é indivisível e, portanto, o indivíduo dele terá a sua parcela, independentemente de sua contribuição, este indivíduo tenderá a comportar-se de maneira egoística, porque sabedor da hipótese de sua não-exclusão.

Numa interação social numericamente reduzida, o comportamento do indivíduo estaria condicionado ao de outros a sua volta, portanto ele teria mais condições para dirigir a sua ação tendo a do outro como parâmetro. Um comportamento racional de cada indivíduo seria então uma ação cooperativa, uma vez que ele entende ser o seu comportamento uma peça vital para o resultado do seu próprio cálculo – o mesmo raciocínio em cadeia constitui a possibilidade de uma interação cooperativa.

O dilema do *free-rider* (o carona), ou o comportamento egoístico, ganha magnitude numa sociedade de  $n$  pessoas, uma vez que o indivíduo não considera o seu comportamento como decisivo nas alternativas possíveis de curso, assim, ele se abstém de uma ação cooperativa.

Neste momento, se tal conduta alcança uma determinada generalização, passa a ficar comprometido qualquer contrato que estabeleça as regras do jogo, o que implicaria custos para todos.

O comportamento maximizador do indivíduo quando pensado numa razão com os benefícios recebidos pelos bens públicos implicaria, segundo o esquema de Buchanan, investir em recursos políticos para garantir que a sua preferência seja aprovada por quem (pela estrutura que) decide.

A lembrança do argumento humeniano, de que é natural nos homens a preocupação em proporcionar bem-estar a seus entes mais próximos e a seus amigos, fortalece a lógica descrita aqui, de que a dimensão da política restringir-se-ia à ação de grupos de interesse dedicados, exclusivamente, à busca de rendas (*rent-seekers*).

Neste registro, impostos, subsídios, regulamentações e outros instrumentos políticos são utilizados para melhorar o bem-estar dos grupos de pressão mais influentes

As críticas de Buchanan às teorias keynesianas se dirigem à questão do custo dos bens públicos. O rompimento com os padrões morais vitorianos que advogavam prudência pública e gastos moderados ditou a nova norma que recomendava gastar sem poupar.

O legado destas propostas alimentou, segundo o autor, toda sorte de preconceitos contra a economia de mercado. O setor público, na lógica buchaniana, deveria pautar-se por um raciocínio exclusivamente econômico e privilegiar os investimentos rentáveis (taxa de retorno líquida positiva).

Como pensar as premissas do esquema em análise que conceitua a política como um jogo de soma positiva *versus* uma análise positiva recomendando que os investimentos públicos devam promover apenas atividades rentáveis? Neste raciocínio, nega-se o fato de que existem controvérsias nos cursos alternativos da ação coletiva, ou melhor, que o único meio não controverso é aquele guiado pela idéia de eficiência econômica.

Neste sentido, Belluzzo (1993) salienta a crítica de Buchanan a toda e qualquer politização da economia ao afirmar que esta conduta é reativa ao movimento de democratização do capitalismo que se viabilizava nas experiências do *welfare state* e –, portanto, num momento em que a decisão política foi central nos cursos alternativos da ação no setor público.

Buchanan, como de resto os economistas neoclássicos, explicita ardorosamente sua crítica aos receituários econômicos que defendem amplos mecanismos fiscais e substancial intervencionismo estatal.

Os encontros anuais promovidos pela *Mt. Pelenn Society*, por iniciativa direta de F. A. Hayek, contaram com a participação de James Buchanan, ao menos na primavera de 1959, quando este apresentou a comunicação *Economic Policy, Free Institutions, and Democratic Process*. Esta reunião anual era um pólo aglutinador de intelectuais que se identificavam como críticos dos postulados keynesianos e da regulação econômica.

## Conclusão

A leitura da obra buchaniana revela várias dimensões passíveis de críticas. Minha intenção é sublinhar algumas delas.

Início com alguns comentários sobre os conceitos de unanimidade e ótimo paretiano, os quais cumprem um papel fundamental na construção teórica que o autor desenvolve.

A regra da unanimidade e outras regras que determinam o alcance e a intensidade da ação do Estado definem um conjunto de procedimentos cuja função é esta-

belecer um método de realização da decisão política Ou, nos termos do autor, da ação coletiva que incide sobre a coletividade

A unanimidade ou o consenso descreveriam, então, a garantia de que o indivíduo não viesse a arcar com custos decorrentes da intervenção do Estado A sua anuência ante as decisões coletivas reduziria ou eliminaria qualquer injustiça ou dano que lhe viesse infligir

Como obter consenso tendo em vista sociedades complexas e diferenciadas, para não falar das sociedades com clivagens sociais agudas? Poderiam os procedimentos por si mesmos domesticar os conflitos e as ambiguidades que vivem – latentes ou manifestos – nas relações sociais? É possível empregar o suposto do acordo mútuo que vigora em uma transação mercantil como norma fundamental da tomada de decisão política?

Buchanan (e o próprio Knut Wicksell, de quem ele retira o conceito) concorda com a improbabilidade da regra da unanimidade e a ela imprime um conteúdo mais brando, quando propõe um sistema de decisão baseado numa maioria qualificada de 2/3 ou 3/5 do órgão decisório Este método de deliberação é indicado para aquelas leis fundamentais, responsáveis pelo arranjo constitucional básico da sociedade

Percebe-se pelo enunciado aqui exposto que uma regra da maioria qualificada dificultaria a possibilidade de modificação do *status quo* pela ação governamental como também a alteração de políticas governamentais ou de determinadas regras de escolha definidas no passado

As decisões relativas aos benefícios e aos custos dos bens e serviços públicos poderiam resultar de uma votação majoritária (50%+1) É aí que entra no seu modelo o sistema do *logrolling* Como a política é feita de inúmeras questões abertas à decisão e as preferências do corpo social são múltiplas, o comércio dos votos instalar-se-ia como um recurso natural e não como um comportamento necessariamente antiético.

A negociação, como uma das características marcantes da economia, é entronizada no âmbito da política para definir a razão de ser da própria política Desse modo, Buchanan estabelece em seu modelo o suposto de que os homens agem apenas visando a alcançar seus interesses, apontando, assim, para a real impossibilidade de emergência de uma agência representativa do interesse público Os interesses individuais não se subsumem, segundo o autor, ao interesse da coletividade

Contrastando com esta “utopia anarquista”, Buchanan reconhece que a existência dos interesses individuais pressupõe, por sua vez, uma outra instância que funcione como um instrumento inibidor da disseminação ilimitada do conflito É neste ponto ótimo, entre o reino da individualidade e a esfera impositiva de uma razão extra-indivíduo, que, me parece, reside a busca teórica do autor

A coerção é necessária, conclui Buchanan, o que parece ser uma difícil conclusão, tendo como parâmetro os fundamentos da doutrina liberal de apologia à liberdade irrestrita

Para evitar um “mal público”, segundo o sistema em análise, a única saída seria a configuração de uma instância de regulação que impusesse constrangimentos à

ação do homem que ao produzir um mal público estaria, na verdade, produzindo um bem privado (Como no exemplo do motorista de Los Angeles, cuja conduta privada e egoísta representa um mal público, ao acrescentar mais poluentes na atmosfera já poluída)

Paralelamente a formulações deste tipo, Buchanan desqualifica a menção a qualquer “agência benevolente” Mas ao mesmo tempo ressalta a falha da economia clássica ao não dirigir atenção analítico-teórica ao Estado, da mesma forma como investigou o mercado e suas regras Diante desta constatação, o autor recorre ao método e ao procedimento, interpretados como os aspectos normativos que, de maneira imparcial e eficiente, possam estabelecer os parâmetros da escolha (*choosing how to choose*).

Mas é especialmente na categoria do ótimo paretiano, penso, que reside o traço mais conservador de toda a construção argumentativa de Buchanan A sua reverência ao *status quo* e a uma dada estrutura de atribuição de direitos está sustentada pela hipótese de que qualquer melhora (*improvements*) no sistema de direitos não pode significar uma piora para qualquer um dos integrantes de um determinado arranjo social

Em nenhum momento das duas obras examinadas, Buchanan faz referência ao sentido de bem-estar que uma mudança ligeiramente prejudicial a um indivíduo pudesse implicar aumento do bem-estar de todo um conjunto de indivíduos O seu individualismo irrestrito, no limite, se manifesta na proposição de que o *status quo* é inviolável, a não ser que a sua alteração seja resultado de um acordo unânime Assim, se a distribuição original é desigual, o resultado das negociações seguirá preservando as desigualdades

A condenação da doutrina do igualitarismo é evidente em todas as formulações do autor, como de resto em todas as correntes do liberalismo Uma das críticas aos postulados da igualdade aí contido é de que esta seria destruidora de um sistema livre, dado que necessita da imposição de um padrão de igualdade em um mundo sempre em mudança Ou seja, ao Estado são negados o dever e o direito de agir no sentido do bem-estar, seja do indivíduo, seja da coletividade

No livro *The Limits of Liberty*, há um capítulo (“Law as public capital”) em que Buchanan explicitamente recomenda que o verdadeiro *bem público* é aquele que estabelece regras claras e impositivas sobre as relações interpessoais Com esta afirmação, endereça sua crítica ao Estado eudemonista, isto é, paternalista e despótico, na medida em que se aventura a promover a felicidade da coletividade

Como defensor de uma sociedade de homens livres (não necessariamente igualitários), Buchanan propõe que um

teste indireto sobre o grau de coesão de uma sociedade pode ser oferecido pela extensão de atividades que são deixadas livres (abertas) ao controle informal e aquelas reguladas por um controle formal (Buchanan 1975, p 118)

É patente nas reflexões do autor uma concepção de liberdade, própria da doutrina liberal clássica, pensada como uma esfera de ações em que não há controle por parte dos organismos estatais. Entretanto, convive em suas formulações um outro conceito de liberdade entendida como espaço onde se realiza um *tradeoff* entre liberdade irrestrita e o limite da lei e das regras, uma vez definidas pelo consenso.

Mais do que prescrever uma redução das atividades estatais, Buchanan se propõe ao que chama de “revolução constitucional”, isto é, reformas das instituições e dos órgãos decisores no sentido de estabelecer novos procedimentos segundo os quais as decisões serão tomadas.

SOUZA, M. T. de. James Buchanan and the construction of social consent. *Perspectivas (São Paulo)*, v.19, p.11-32, 1996.

- **ABSTRACT:** *This article intends to introduce in a preliminary way a study on James Buchanan's theory about the issues related to the collective action and the decision-making rules.*
- **KEYWORDS:** *Institution; cooperation; decision-making procedure; contract; interests.*

## Referências bibliográficas

- BELLUZZO, L. G. Economia, Estado e democracia. *Lua Nova: Rev. de Cultura Política (São Paulo)*, n.28/29,1993.
- BENTLEY, A. F. *The Process of Government*. Cambridge: Belknap Press, 1967.
- BUCHANAN, J. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Custo e escolha: uma indagação em teoria econômica*. São Paulo: Instituto Liberal, Editora Inconfidentes, 1993.
- BUCHANAN, J., TULLOCK, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press, 1965.
- COLLIARD, C. A., TIMSIT, G. (Ed.) *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: PUF, 1988.
- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- HUME, D. *Ensaio morais, políticos e literários*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, v.22).
- MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- PETRARCCA, M. P. (Ed.) *The Politics of Interests*. Boulder: Westview, 1992.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. 2v.
- SCHACKLE, G. L. *Epistêmica y economía: crítica de las doutrinas económicas*. México, DF: FCE, 1976.

- SHAPIRO, M. *Who Guards the Guardians*. Athens: University of Georgia Press, 1988.
- SPINOZA, B. *Traité théologique-politique*. Paris: Garnier-Flammarion, 1965.
- WEBER, M. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1992.

## **Bibliografia consultada**

- ARROW, K., SCITOVSKY, T. (Ed.) *La economía del bienestar*. México, DF: FCE, 1974.
- BOBBIO, N., BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CHATELET, F., DUHAMEL, O., KOUCHNER, P. E. *Histórias das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- MONTEIRO, J. V. Legislatura e processo decisório de política econômica. *DADOS: Rev. de Ciências Sociais*, v.34, n.1, 1991.
- \_\_\_\_\_. Sobre a reforma econômica do Estado brasileiro. *Rev. de Administração Pública (Rio de Janeiro)*, v.28, n.3, 1994.
- NORMAN, P. B. *On Classical Liberalism and Libertarianism*. London: The Macmillan Press, 1986.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Massachusetts: Harvard University Press, 1965.
- ROEMER, A. *Introducción al análisis económico del derecho*. México, DF: FCE, 1994.
- SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H., SANTOS, W. G., COIMBRA, M. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- SILVA, G. P. M. *James Buchanan e a nova economia política*. São Paulo: USP, Faculdade de Economia e Administração, 1990. (Texto para discussão, 12)
- STRAUSS, L., CROPSEY, J. *Historia de la filosofía política*. México, DF: FCE, 1992.