

# DEMOCRACIA VS. EFICIÊNCIA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA\*

ANDRÉ BORGES

A partir de meados dos anos 70 o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico engendrado no pós-guerra abriu espaço para a ascensão do pensamento político e econômico da chamada Nova Direita<sup>1</sup>. Seus teóricos, após décadas de ostracismo intelectual, tiveram a chance de colocar em prática suas idéias sobre o funcionamento da economia e do Estado graças à ascensão de governos conservadores na Europa e nos EUA, na esteira da crise do keynesianismo social-democrata. A crítica da Nova Direita ao programa da social-democracia baseia-se nas máximas do liberalismo do século XIX: governos grandes e intervencionistas são ineficientes e prejudicam a dinâmica natural de crescimento econômico capitalista. A crise econômica mundial dos anos 70 é apresentada como uma crise de "gestão" do Estado e não mais como resultado de contradições internas ao próprio sistema capitalista. Conclui-se dessa forma que o Estado e seu modelo "burocrático-keynesiano" de intervenção precisam ser reformulados e adaptados às novas condições impostas pelo capitalismo globalizado.

Dentre as várias vertentes do pensamento neoconservador, a teoria da escolha pública (TEP) tem se destacado nas últimas décadas por sua enorme influência sobre a agenda de governos e agências internacionais empenhados em promover programas de ajuste "estrutural" e reforma do Estado. Os teóricos da escolha pública utilizam-se do ferramental micro-

\* Agradeço à professora. Celina Souza e ao amigo Antônio Sérgio Fernandes por seus comentários e sugestões a uma primeira versão deste trabalho. Desnecessário dizer que quaisquer erros ou omissões são da minha inteira responsabilidade.

<sup>1</sup> O termo "Nova Direita" foi cunhado por Dunleavy e O'Leary (1987) para rotular o trabalho de economistas com raízes nas tradições da filosofia conservadora empenhados em renovar a economia política clássica e neoclássica. Os autores identificam quatro correntes principais dentro da Nova Direita: o monetarismo de Milton Friedman, a escola austríaca de Hayek e Von Mises, a teoria da escolha pública e a teoria das expectativas racionais. É mais comum a utilização do termo "neoliberalismo" para caracterizar este corpo de pensamento, mas prefiro a denominação "Nova Direita" para evitar as ambigüidades conceituais normalmente imputadas ao primeiro termo.

econômico neoclássico e da teoria dos jogos para analisar o processo político, compondo uma abordagem radicalmente individualista e fundada no método positivo (Buchanan e Tullock, 1962). Fiel a suas raízes filosóficas liberais e utilitaristas, a TEP vai enxergar o processo político e sua intromissão nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico, vendo o mercado como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades. O avanço da regulação político-administrativa sobre a economia e a sociedade que acompanha o nascimento e a consolidação das democracias de massas (cf. Habermas, 1982; Offe, 1984), é encarado nesta perspectiva como refratário à liberdade e responsável por toda sorte de ineficiências na ação dos governos (captura das políticas públicas por grupos de interesses, "populismo fiscal" dos políticos etc.) (Buchanan, 1975; Krueger, 1974; Olson, 1982; Tullock, 1996).

A tensão que se estabelece entre democracia e eficiência é resolvida pela teoria da escolha pública com a defesa de um Estado liberal capaz de abrir espaço para o livre mercado limitando sua intervenção ao mínimo necessário. Supõe-se que mercados livres e competitivos, além de promoverem a eficiência econômica, retroalimentam positivamente a ordem democrática. A "anarquia ordenada" do mercado é vista como o contraponto necessário à coerção estatal institucionalizada, garantindo o exercício da liberdade e da soberania do indivíduo. Para a TEP, a essência da democracia está no individualismo, o que justifica conceber o mercado como a base da vida democrática (Buchanan, 1975).

Há, porém, sérias contradições nesta formulação teórica, que emergem justamente da defesa intransigente da "liberdade" de mercado. Como Polanyi (1980) e outros historiadores econômicos já observaram, os mercados livres não são instituições que emergem naturalmente, mas são fruto da ação deliberada e coercitiva de governos fortemente centralizados. Assim, a suposta correlação entre democracia e *laissez-faire* tem sido, com frequência, desmentida pela história do capitalismo.

O objetivo deste artigo é demonstrar como a ideologia do livre-mercado esposada pela TEP não se adapta facilmente à tradição liberal-democrática de Tocqueville e outros pensadores, encontrando par no racionalismo tecnocrático que há muito acompanha o pensamento liberal-conservador. Dessa feita, esta perspectiva legítima modelos de governança do setor público autoritários, bem adequados aos imperativos de estabilidade e eficiência macroeconômica impostos pela economia globalizada.

## DEMOCRACIA, LIBERDADE E EFICIÊNCIA

A teoria da escolha pública começa a se delinear como uma escola à parte da economia neoclássica tradicional com a publicação do livro de Anthony Downs “*An economic theory of democracy*”, uma análise do processo político a partir da utilização do ferramental microeconômico neoclássico e da teoria dos jogos. Posteriormente, James Buchanan se tornaria o autor mais importante da disciplina com seu estudo sobre a influência das regras constitucionais sobre as finanças públicas e os ciclos econômicos. A teoria da escolha pública é em grande parte resultado do esforço de Buchanan em aplicar princípios de análise econômica à política, esforço este que lhe rendeu o prêmio Nobel da Economia em 1986. Em linhas gerais, os autores da chamada escola de Virgínia – notadamente Tullock, Olson, Niskanen e Downs – têm trilhado o mesmo caminho aberto por Buchanan, procurando entender como e por que ocorrem as “falhas públicas”.

Para a TEP, neste sentido, é da maior relevância a noção de comportamento maximizador dos agentes individuais (*homo economicus*). O egoísmo e a busca incessante do lucro, na visão da economia clássica, constituem a força motriz dos mercados, cujos resultados, num ambiente de concorrência perfeita, seriam o equilíbrio e a eficiência geral. A teoria da escolha pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público - o que seria no mínimo um paradoxo. Se os agentes atuam no mercado no intuito de maximizar as suas próprias utilidades, por que eles deveriam agir de outra maneira no desempenho de funções públicas?<sup>2</sup> (Buchanan e Tullock, 1962).

No modelo elaborado por Anthony Downs, os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Disto decorre que a meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral. Assim, ainda que em certas ocasiões os governantes atendam ao interesse público, este é simplesmente um meio de realizar seus objetivos pessoais (ganhar as eleições), nunca um fim em si mesmo (Downs, 1957: 28-29).

<sup>2</sup> Udehn (1996) estabelece uma distinção, que considero importante, entre a teoria da escolha pública e a teoria da escolha racional. Se ambas valem-se do método individualista de análise, a teoria da escolha racional ainda admite a ocorrência do comportamento altruísta. Por outro lado, nem todos os autores da escolha racional compartilham das raízes filosóficas liberais da escolha pública, como é o caso dos marxistas analíticos Jon Elster, Adam Przeworsky, John Roemer e outros.

De maneira análoga, os eleitores votam nos partidos que apresentem propostas políticas capazes de maximizar suas funções utilidade individuais no futuro próximo (em termos de subsídios, serviços de educação e saúde etc.) e não necessariamente por encontrarem naqueles afinidades ideológicas<sup>3</sup>. Porém, observa Downs, a racionalidade utilitária do eleitor se vê seriamente limitada pelo advento da *incerteza*. Como a busca de informações sobre o processo político é necessariamente custosa e demorada, a maior parte dos indivíduos não tem o tempo ou a disposição necessários para se informar sobre todas as decisões tomadas pelo governo e as propostas da oposição, muito menos para medir o impacto destas sobre suas funções utilidade (Downs, 1957: 98-99).

Para a TEP, os eleitores, embora racionais, tendem a ser ignorantes nos assuntos do governo ou apenas desinteressados. Enquanto no mercado de bens e serviços a informação é barata e flui constantemente e os agentes apenas tomam decisões sobre aquilo que lhes interessa e compreendem, no "mercado político" os eleitores são chamados a tomar decisões sobre assuntos que não lhes dizem respeito - alguns autores contrapõem um arena de proprietários (o mercado) a uma arena de não proprietários (a política) (ver Preworsky, 1995)<sup>4</sup>.

Na medida em que os eleitores são racionalmente ignorantes, os políticos não tem como saber *a priori* a vontade do público. No "mercado político", grupos organizados privados vão atuar como intermediários entre os partidos e os eleitores, buscando moldar a vontade dos últimos segundo suas próprias ideologias e interesses. Os políticos por sua vez vão "vender" políticas públicas que agradem a estes grupos em troca de apoio (votos e recursos materiais). Neste sentido, o jogo político tende a funcionar em favor dos segmentos sociais mais bem organizados e bem posicionados em termos de renda (Downs, 1957; Udehn, 1996).

Na tentativa de entender a dinâmica dos grupos de interesse nas democracias liberais, Mancur Olson Jr. (1965) vai oferecer importante complemento à análise de Downs (1957), mostrando como a lógica *racional* da ação coletiva vai favorecer a organização de poucos grupos

<sup>3</sup> Downs pressupõe que os partidos que fazem falsas promessas são punidos nas eleições subsequentes. Portanto, em seu modelo as promessas são igualadas a fatos, sem maiores complicações.

<sup>4</sup> Nada há de novo, realmente, nessa argumentação. Afirmativas quanto à falta de maturidade e responsabilidade dos eleitores "não-proprietários" podem ser encontradas em Kant e Locke, para citar os exemplos mais conhecidos. A diferença está no fato de que o argumento da TEP é muito mais sutil em seu ataque à democracia representativa, refletindo o processo histórico de universalização dos direitos políticos nos países capitalistas centrais e mesmo nos países periféricos.

dotados de recursos materiais e coercitivos em detrimento de uma maioria de interesses difusos que permanecem desorganizados. Para este autor, quando uma determinada coletividade necessita empreender um esforço conjunto na produção de um bem público (ou seja, algo que atende ao interesse comum), na ausência de determinadas condições muito provavelmente a ação coletiva fracassará. Na medida em que, uma vez produzido um bem público, não se pode excluir ninguém do seu consumo (princípio da não-exclusão)<sup>5</sup>, o curso de ação mais racional para o indivíduo maximizador egoísta é não cooperar, fruindo gratuitamente do esforço alheio. A não ser em grupos pequenos, onde os custos individuais da ação coletiva são irrisórios em relação aos benefícios, a deserção tende a ser a estratégia dominante para indivíduos racionais (Olson, 1965).

Para Olson, a única forma de solucionar o problema da ação coletiva em grupos grandes, como sindicatos e associações profissionais é o uso de incentivos diferenciados (benefícios privados capazes de "comprar" a cooperação do indivíduo) ou da coerção pura e simples. O último caso seria exemplificado pelos líderes sindicais que organizam piquetes nas portas das fábricas para evitar que seus companheiros "furem" a greve. De forma análoga, boa parte dos bens públicos produzidos pelo Estado são financiados pela cobrança compulsória de impostos.

Em certo sentido, Olson iguala a ação coletiva à coerção, mantendo-se fiel à visão *hobbesiana* da sociedade que caracteriza o pensamento liberal. A conclusão óbvia desta perspectiva é que, quanto maior a importância das organizações privadas na intermediação do confronto político, tanto mais a liberdade individual será sacrificada. Como Santos (1998) oportunamente observou, grandes grupos de interesses tendem a ser dominados por oligarquias que representam sobretudo a si mesmas, não os interesses da coletividade.

Em um trabalho subsequente, Olson (1982) leva adiante seu argumento sobre a lógica da ação coletiva, procurando entender como a explosão de demandas particularistas de grupos privados (*coalizões distributivas*, segundo o autor) tem efeitos negativos sobre o crescimento econômico e a distribuição da renda nas democracias contemporâneas. Coalizões distributivas buscam aumentar sua participação na renda nacional, seja conseguindo benefícios ou isenções do governo, seja através da cartelização de setores

<sup>5</sup> Exemplo clássico de bem público, neste sentido, é o farol que orienta os navegadores nas imediações de uma ilha. Uma vez construído o farol, não há como impedir nenhum dos barcos que trafegam nos arredores de se beneficiar da iluminação (Samuelson, 1957).

econômicos específicos. Assim, oligopólios privados e sindicatos valem-se do seu poder sobre o mercado para obter uma remuneração por suas atividades acima do equilíbrio competitivo, penalizando consumidores e trabalhadores não sindicalizados. Governos intervencionistas devem favorecer a organização de grupos de interesses especiais, pois, como observam Buchanan e Tullock (1965), a atividade destes últimos é função direta dos "lucros" esperados da participação no processo político. Nesta perspectiva, todas as políticas governamentais que interfiram no domínio econômico são fontes de renda para grupos privados (Krueger, 1974). Desde que haja a possibilidade de intervenção no domínio econômico, diversos grupos de interesses especiais irão competir para influenciar o governo através de atividades de lobby e captura da arena pública que a literatura especializada denomina *rent-seeking* (literalmente, "caça-à-renda")<sup>6</sup> (Olson, 1982).

O resultado desta competição por "rendas" é o congestionamento da arena política com demandas cada vez mais numerosas e particularistas, o desperdício de recursos em atividades improdutivas (ex: suborno de funcionários públicos) e a concentração do produto social nas mãos dos grupos mais bem organizados e poderosos. Coalizões distributivas também reduzem a eficiência econômica, na medida em que promovem a cartelização da economia, colocando entraves à inovação e aos reajustamentos de preços e salários. Nesta perspectiva, o desenvolvimento das democracias acaba ameaçando a própria idéia do processo democrático enquanto governo da maioria. Olson observa que os países que experimentaram os mais longos períodos de estabilidade democrática no pós-guerra foram precisamente aqueles onde a atividade dos grupos de interesses especiais mais se desenvolveu (1982: 77). Com a explosão das coalizões distributivas, os governos passam a gastar a maior parte do seu tempo atendendo a interesses minoritários e particularistas. As instituições políticas perdem a capacidade de regular minimamente o conflito e atender às demandas mais universalistas, configurando-se processo de "esclerose institucional". Na medida em que a atividade das coalizões distributivas é função das rendas esperadas da participação no processo político, a única forma de restaurar a racionalidade da ordem democrática liberal é restringir severamente as possibilidades de intervenção do Estado na economia, abrindo espaço para o *laissez-faire*. Nesta perspectiva, o governo efetivamente democrático encontra sua contrapartida em mercados livres e desregulamentados.

<sup>6</sup> Segundo Tullock (1996), a busca de privilégios pelos funcionários públicos é também uma forma de *rent-seeking*, ainda que isto não seja percebido pelo público em geral.

Entretanto, apesar de sua defesa intransigente e algo apaixonada do liberalismo econômico, Olson é bastante cético quanto à possibilidade de resgatar a ordem liberal do século XIX. A razão liberal convencional, que prega a não intervenção do Estado como forma de evitar o surgimento de organizações cartelísticas, não se dá conta de que mesmo em economias desregulamentadas existe amplo espaço para ação de coalizões distributivas. A eliminação de certos tipos de intervenção governamental deve enfraquecer os cartéis, mas não irá eliminar muitos deles. No caso da Grã-Bretanha, observa Olson, o *laissez-faire* praticado no século XIX não foi suficiente para evitar a cartelização em muitos setores e provou não ter estabilidade dinâmica, desembocando no keynesianismo social-democrata e corporativista do Partido Trabalhista (1982: 179).

Apesar disso, a TEP insiste na solução liberal convencional, pois, se mercados livres não resolvem todos os problemas, não há nada melhor do que eles em termos de organização da atividade humana. Ademais, só a ordem econômica liberal é garantia da permanência do sistema democrático (Buchanan, 1975). Porém, se mercados livres não se mantêm naturalmente, tendendo à entropia no longo prazo como a análise de Olson sugere, é preciso garantir sua manutenção por meio da intervenção externa. Obviamente, o único agente capaz de fazer isso é o Estado, precisamente aquele a quem os liberais prefeririam não recorrer. Assim, se o *laissez-faire* não se reproduz por si só, o liberalismo se vê diante de um dilema.

## ENTRE A ANARQUIA E O LEVIATÃ

A história econômica moderna mostra que os mercados livres não surgem naturalmente, nem desaparecem como resultado de políticas econômicas inadequadas, como acreditavam os economistas políticos do século XIX e hoje a Nova Direita teima em repetir, mas são fruto da intervenção planejada e coercitiva do Estado sobre o meio social. O inevitável "estatismo da sociedade burguesa" apontado por críticos marxistas e corroborado por grandes nomes do liberalismo político como Weber e Tocqueville (Boron, 1994; Kurz, 1996) é um fato que os teóricos neoconservadores preferem ignorar, ainda que não possam fugir da contradição que impregna seu pensamento.

Mercados livres não surgem por si sós simplesmente porque eles vão contra o ordenamento natural das sociedades. A centralização burocrática no aparelho do Estado e o crescimento dos métodos administrativos

de intervenção são a contrapartida necessária à consecução de ambicioso projeto de *engenharia social*. Esta é a conclusão de uma das mais importantes críticas não marxistas à economia política clássica e neoclássica, realizada no âmbito da antropologia econômica de Karl Polanyi.

Segundo este autor, nas sociedades primitivas a permuta era cercada de tabus, estando vinculada a ritos religiosos e tradicionais específicos. A economia do homem encontrava-se embutida (*embedded*) nas relações sociais (Polanyi, 1980: 61). Neste sentido, a construção do mercado envolve a liquidação de todas as formas orgânicas de vida, com a destruição das relações de vizinhança, parentesco, profissão e credo, de modo a separar a ação econômica de quaisquer considerações de ordem pessoal, costumeira ou religiosa (idem, 1980: 84; Weber, 1997a). Ao contrário do que acreditavam os economistas clássicos, a construção do mercado, longe de ser um fato "natural", foi um processo planejado e controlado centralmente pelo Estado, envolvendo a criação artificial da escassez (cercamento de terras, cobrança de impostos "por cabeça") para moldar o comportamento dos camponeses europeus e das colônias asiáticas e africanas segundo a orientação para o trabalho característica do "espírito do capitalismo" (Polanyi, 1980).

É precisamente a concentração de poder e conhecimento técnico que acompanha o surgimento do Estado racional o que viabiliza o processo de engenharia social necessário à criação e à manutenção do mercado. A ação do Estado, desde as fases primitivas do capitalismo, é de suma importância para desobstruir os caminhos para a troca e ao mesmo tempo alavancar a acumulação capitalista privada, seja por meio de empréstimos ou investimentos em infra-estrutura (Kurz, 1996). Assim, ao contrário do que poderia supor a sabedoria convencional do liberalismo econômico, o avanço do mercado vem sempre acompanhado pelo crescimento dos métodos administrativos de intervenção, o que levou Polanyi a afirmar: "O *laissez-faire* foi planejado; o planejamento não" (1980: 146).

Apesar de seu caráter racional, planejado, o *laissez-faire* é eminentemente instável, na medida em que o processo de mercantilização de todos os elementos da economia natural do homem encontra um limite bem definido nas mercadorias terra e trabalho. A subordinação das relações entre os homens e entre os homens e a natureza ao princípio da troca têm efeitos sociais perversos (fome, vício, degradação moral e destruição do meio ambiente) que ameaçam a própria sobrevivência e coesão das sociedades (Polanyi, 1980: 84). Os efeitos socialmente desagregadores do mercado engendram uma reação protetora por parte das sociedades através da regu-



lamentação e relativa desmercantilização da economia privada. Neste sentido, o aumento da intervenção do Estado no domínio econômico não obedece apenas aos interesses particularistas de grupos de pressão, mas reflete também o consenso que tende a se formar nas sociedades sobre a necessidade de estabelecer limites quanto ao escopo e ao papel dos mercados. Polanyi observa que na Inglaterra de fins do século XIX a reação defensiva contra o mercado ganhou apoio de um largo arco de posições ideológicas, sem que houvesse necessariamente uma ligação direta entre esta e os interesses diretamente afetados (1980). A análise de Polanyi sugere que mercados desregulamentados tendem a produzir um estado de coisas que lembra mais a anarquia do estado *hobbesiano* de natureza do que a "anarquia ordenada" dos mercados idealizados nos modelos neoclássicos.

Em uma sociedade onde todos os relacionamentos se subordinam à lógica da troca e o interesse individual é único valor indiscutível, o conflito social tende a irromper da forma mais violenta e disruptiva, atrelado à estreita defesa de interesses econômicos. O livre mercado promove a segmentação social e o aumento da miséria e da violência quase na mesma proporção que o "avanço das forças produtivas" enfatizado por Adam Smith e seus contemporâneos. Neste sistema, a paz social só pode ser conseguida através do reforço dos traços mais coercitivos do Estado. Não por acaso, como observa Boron (1994), as revoluções burguesas não foram acompanhadas da implantação da democracia burguesa; o que elas constituíram foi um Estado liberal oligárquico, que garantia a "liberdade" de mercado através do uso da força contra as classes populares. Já no século XX, a mais bem-sucedida experiência de mercantilização da sociedade segundo os dogmas da Nova Direita foi levada a cabo pelo regime ditatorial de Augusto Pinochet, um dos mais sanguinários da história da América Latina (Przeworsky, 1989). Ou seja, sem o reforço do aparelho repressivo do Estado não há como garantir que os grupos derrotados ou deixados à margem do processo de modernização capitalista não oferecerão resistência ao *laissez-faire*; assim, a contrapartida da "anarquia ordenada" dos mercados não é tanto a ordem democrática pluralista, mas um Estado liberal intervencionista e altamente repressor, capaz de pavimentar o caminho rumo ao livre mercado mesmo contra a vontade popular expressa democraticamente.

A ligação entre democracia, mercados livres e eficiência que os economistas da escolha pública tentam estabelecer na esteira do pensamento liberal clássico é portanto altamente problemática. A tensão entre democracia e eficiência econômica não pode ser resolvida sem o sacrifício da primeira. Dificilmente governos democráticos são capazes de impor os

custos sociais do livre mercado à sociedade no longo prazo. Ao contrário, a história mostra que o processo de democratização do Estado capitalista resultou no surgimento de uma economia social de mercado, onde o *laissez-faire* foi abandonado em favor da extensa regulação e desmercantilização da economia privada (Habermas, 1982; Przeworsky, 1989).

James Buchanan (1975), em um livro com o sugestivo título "Os Limites da Liberdade: Entre a Anarquia e o Leviatã", vai expor de maneira cristalina esta contradição do pensamento liberal, dentro do quadro teórico e metodológico da escolha pública. Buchanan define sua abordagem de análise como "*democrática*, o que é neste sentido mera variação da definição de individualismo" (1975: 2). Para o individualista liberal, o mundo ideal ou utópico é necessariamente a anarquia, o que quer dizer completa liberdade individual, restringida por um elenco mínimo de normas comportamentais baseadas na tolerância e no respeito mútuo. No entanto, observa Buchanan, a anarquia não é uma solução viável num mundo de agentes racionais egoístas, pois os homens não irão aderir às regras a não ser que isso seja do seu interesse. Sem um agente externo capaz de garantir a formalização, a implementação e o reforço das regras, o conflito entre os indivíduos redundaria no estado *hobbesiano* de natureza. O Estado democrático, cuja base é o contrato constitucional unânime capaz de garantir os direitos de propriedade, traz alguma ordem à anarquia das interações privadas (1975: 58-59).

No mundo idealizado por Buchanan, o cidadão comum se sentiria um participante ativo do processo político, vendo no poder do Estado a consequência lógica de um contrato entre indivíduos auto-interessados que decidem renunciar a parte de sua soberania para viabilizar as trocas no mercado. Uma vez definido o elenco de direitos e obrigações básicas, no estágio denominado *pós-constitucional*, os indivíduos tomariam decisões sobre a produção de bens e serviços públicos, preferencialmente através da regra de votação unânime (Buchanan, 1975: 95-97).

Nas democracias modernas, porém, o cidadão comum permanece normalmente alheio às decisões do governo; ele não se sente como um participante do processo democrático, mas como alguém que sofre as consequências de decisões tomadas fora de sua alçada. Prosseguindo neste argumento, Buchanan sugere que o cidadão sente-se frustrado ao perceber que as decisões sobre os gastos do governo refletem mais as preferências de políticos e burocratas auto-interessados do que as suas próprias. Por outro lado, mesmo que isto não fosse verdade, a regra majoritária de votação traria o risco da "tirania da maioria":

coalizões majoritárias podem impor os custos de suas decisões às minorias derrotadas. O processo democrático impõe "custos externos" ao indivíduo, isto é, custos que independem de sua vontade, e por essa razão a troca no mercado é quase sempre um mecanismo decisório mais eficiente (Buchanan e Tullock, 1962; Buchanan, 1975).

Mercados competitivos são Pareto-eficientes, o que quer dizer que, uma vez atingido o equilíbrio, não haverá nenhuma outra alternativa em que pelo menos uma pessoa possa estar numa situação melhor sem prejuízo de outros. Neste sentido, o equilíbrio competitivo corresponde à completa realização dos ganhos passíveis de obtenção na troca. Os custos de decisão do indivíduo no mercado são totalmente privados, enquanto na esfera política sempre há a possibilidade de alguns indivíduos melhorarem sua posição às custas de outros. Em consequência, o processo democrático dificilmente produz resultados Pareto-eficientes.

A "frustração fiscal" com o governo tende a crescer à medida que aumenta o tamanho do setor governamental *vis-à-vis* a economia privada. Governos centralizados e orçamentos grandes e complexos implicam em maiores custos externos impostos ao cidadão (Buchanan, 1975: 102-103). Numa outra ponta, o aumento do setor público traz crescentes oportunidades para políticos empenhados em obter ganhos pecuniários de grupos "caçadores-de-rendas". Assim, políticos auto-interessados vão se empenhar continuamente para aumentar os orçamentos e criar novos programas governamentais, num processo cujo único resultado plausível é a explosão dos déficits públicos (1975: 157).

De forma análoga, os burocratas públicos vão "maximizar" os orçamentos de suas agências, na medida em que não existe qualquer ligação entre seus ganhos e a busca da eficiência produtiva (Downs, 1967; Mueller, 1989). A fiscalização do Congresso sobre as agências burocráticas, que poderia minimizar o problema, tende a ser falha, pois os *bureaux* detêm o monopólio do conhecimento sobre as atividades que realizam (Miller, 1997). Graças a seu poder discricionário, os burocratas podem interpretar as regras de acordo com seus interesses ou criar novas, abrindo oportunidade para a obtenção de rendas (Tirole, 1994; Tullock, 1996).

A ação coletiva característica do processo político significa coerção para a TEP; portanto, governos grandes e orçamentos inchados significam menor liberdade para o cidadão comum. O processo democrático raramente produz resultados Pareto-eficientes desde quando políticos e burocratas auto-interessados empenham-se em melhorar a posição de suas clientelas e as suas próprias em termos de renda às custas da maioria des-

organizada. Esta perspectiva deixa implícita a idéia de que eleitores racionais e auto-interessados com todo acesso às informações relevantes deveriam desenvolver uma forte preferência por governos pequenos e mercados livres. Isto é, supõe-se que indivíduos maximizadores de utilidade deveriam ser tão neoclássicos quanto os próprios economistas da escolha pública. Esta assertiva desconsidera, no entanto, o fato de que indivíduos racionais podem obter maiores níveis de utilidade realizando um *trade-off* entre a “liberdade” dos mercados desregulamentados e a segurança econômica propiciada por políticas de bem-estar. Se governos grandes e adeptos do *welfarism* são ineficientes, o livre mercado também não oferece nenhuma garantia de maiores níveis de bem-estar, sobretudo se os eleitores valorizam fortemente a segurança econômica<sup>7</sup>. Há um claro viés ideológico no raciocínio da TEP, que Przeworsky (1995) denominou oportunamente de “preferência apriorística pelo mercado”. De todo modo, mesmo supondo que os eleitores tivessem a tendência inata a defender o liberalismo econômico, a teoria da escolha pública não poderia jamais confiar no triunfo da verdadeira opinião pública. Na perspectiva da TEP, o processo democrático é defeituoso e os eleitores são racionalmente ignorantes, desinteressados ou simplesmente manipuláveis. Em consequência, nas sociedades contemporâneas o Estado tornou-se uma espécie de *Leviatã* empenhado na maximização de suas receitas à revelia do público, o que implica que a democracia deve ser reformulada e até mesmo severamente limitada. Buchanan coloca esta questão na passagem abaixo:

“(...) mesmo sob as condições mais favoráveis a operação do processo democrático tende a gerar excessos orçamentários. *A democracia pode tornar-se seu próprio Leviatã* a não ser que limites constitucionais sejam impostos e reforçados” (1975: 161; grifos meus).

Em outros termos, a democracia ameaça os princípios da ordem democrática, o que não deixa de ser um paradoxo. Ao invés do resgate do espírito da democracia exaltado por liberais como Tocqueville e Stuart Mill, porém, sugere-se a criação de regras legais rígidas, capazes de limitar o escopo da deliberação democrática. Em um trabalho posterior, Buchanan e

<sup>7</sup> Pretende-se, com essa digressão, apenas demonstrar que a TEP é contraditória em seus próprios termos. Não se questiona, portanto, sua base metodológica, já criticada, até exaustivamente, pela literatura especializada (ver, dentre outros, Udehn, 1996; Wolfe, 1991).

Brennan apresentam uma constituição inflexível, capaz de isolar questões como a estabilidade monetária e o princípio dos orçamentos equilibrados do debate político, como forma de limitar o crescimento do Estado *Leviatã* (1980 *apud* Mueller, 1989: 275). Assim, a estabilidade da ordem econômica e a liberdade individual frente aos governantes são garantidas pelo insulamento dos núcleos tecnoburocráticos encarregados da formulação da política econômica. A TEP é incapaz de fugir das contradições que permeiam o pensamento liberal, o que foi pontuado por Alan Wolfe:

"Ao advogar uma constituição inflexível, a parte do governo mais difícil de mudar através de procedimentos democráticos, Buchanan se torna, em importante sentido, mais estatista do que os políticos social-democratas e Keynesianos que ele critica." (1991: 40).

A abordagem individualista da escolha pública só pode levar à conclusão de que a democracia é ineficiente e a política um desperdício. Segundo seus teóricos, o ideal seria que os governos fizessem aquilo que devem fazer sem serem influenciados pelos processos eminentemente instáveis e defeituosos de escolha coletiva. Se assim é então, como os governos poderiam saber o que fazer? A resposta óbvia a esta pergunta é que os governos deveriam ouvir os economistas (Przeworsky, 1995). Buchanan e seus seguidores parecem crer que princípios como mercados desregulamentados, orçamentos equilibrados e moeda estável deveriam ser aceitos pelos políticos como verdades tão incontestáveis quanto a lei da gravidade. O fato é que, mesmo entre os economistas, existem discordâncias importantes quanto a estes princípios e não se pode esperar algo diferente dos representantes do público. A TEP expressa um desejo inconfessável de des-ideologizar o conflito político, adequando-o aos imperativos dos mercados auto-reguláveis. Assim, um dos princípios basilares da democracia, a expressão livre do dissenso sobre todos os assuntos que afetam a comunidade, é rejeitado como sendo incompatível com a eficiência econômica (Oliveira, 1999).

Dentro do mesmo espírito iluminista que impregna as grandes utopias do século XX, a TEP sugere o governo racional de um elite tecnocrática como alternativa à "irracionalidade" da política. A crença na neutralidade e infalibilidade da ciência econômica e na possibilidade de remodelar o mundo social segundo os desígnios da razão técnica embasam uma visão profundamente anti-democrática e elitista do processo governativo. Nesta perspectiva é melhor confiar nas regras criadas por uma elite de especialistas do

que criar condições para que o público possa efetivamente escolher as alternativas que mais lhe apeteçam. A TEP renega, neste sentido, o próprio espírito da democracia liberal, tão bem captado por Tocqueville nesta passagem:

"A liberdade democrática não executa cada um dos seus empreendimentos com a mesma perfeição que o despotismo inteligente; muitas vezes abandona-os, antes de ter colhido os seus frutos, ou os põe em risco de consequências perigosas: afinal, porém, produz mais do que ele; faz menos perfeitamente cada coisa, mas realiza mais coisas (...). A democracia não dá ao povo o governo mais hábil, mas faz o que o governo mais hábil muitas vezes não tem poderes para criar; faz propagar pelo corpo social um atividade inquieta, uma força superabundante, uma energia que jamais existe sem ela e que, ainda que as circunstâncias sejam pouco favoráveis, podem produzir maravilhas. Tais são as suas vantagens." (1987: 189).

Em certo sentido, o que Tocqueville vê como a grande virtude da democracia é para a TEP sua maior fraqueza. Para o primeiro, a instabilidade e permanente incompletude do empreendimento democrático eram a contrapartida de uma vida pública intensa e efervescente. Para a teoria da escolha pública, ao contrário, o tecnocratismo esclarecido de uma elite de *policy-makers* é a única forma de contornar o que lhe parece uma ineficiência crônica do sistema democrático. É verdade que Tocqueville nunca acalentou sonhos românticos quanto às possibilidades da democracia, vendo na sociedade liberal, enquanto reunião de indivíduos atomizados e ocupados na busca incessante de paixões materiais, a estrutura propícia à mediocridade política e ao aprisionamento da vida pública na "jaula de ferro" da burocracia. Porém, da mesma forma que outro grande teórico do liberalismo político, o sociólogo alemão Max Weber, Tocqueville acreditava na possibilidade de enfrentar o despotismo burocrático através da plena reanimação da vida pública, da cidadania e da política. O sistema democrático e a sociedade civil, enquanto espaços privilegiados de construção do espírito público, deviam merecer um voto de confiança (Boron, 1994). É precisamente esta possibilidade que a TEP insiste em negar, promovendo a degradação da política a ponto de reduzi-la quase que unicamente à corrupção. Na medida em que os homens públicos são auto-interessados e propensos ao *rent-seeking*, as alternativas de controle social mais eficazes são mercados competitivos ou regras burocráticas rígidas. Tirole (1994), analisando o funciona-

mento interno do governo a partir do quadro referencial da TEP e da economia dos custos de transação, expõe de maneira inequívoca este último ponto. O risco de captura dos servidores públicos por interesses privados é proporcional ao poder discricionário dos primeiros e ao montante das rendas passíveis de serem obtidas via captura. Os burocratas detêm o monopólio das informações sobre suas agências, portanto:

"Para reduzir a tentação dos servidores públicos à captura, é preciso reduzir os ganhos ou perdas que grupos de interesse podem obter de decisões regulatórias. Isto significa depender menos das informações dos administradores e regular pelo livro de regras." (1994:14).

A outra forma de reduzir os incentivos ao *rent-seeking* é repassar as atividades estatais para o mercado, reduzindo possíveis "prêmios" para a captura bem-sucedida. As agências burocráticas também deveriam ser submetidas à competição com provedores privados, de modo a evitar a "maximização" dos orçamentos e o desperdício de recursos (Ostrom e Ostrom, 1971). No modelo de Estado idealizado pela TEP há, em certo sentido, uma contradição entre a necessidade de se limitar severamente as ações da burocracia e ao mesmo tempo conferir autonomia decisória a uma elite de formuladores de política econômica. Como observa Buchanan (1975), os burocratas públicos tendem a desenvolver fortes preferências ideológicas em favor do "grande governo", como forma de defender seus próprios empregos. O problema que se coloca então é como controlar o aparelho burocrático e submetê-lo às diretrizes da agenda de reformas da Nova Direita, já que os burocratas não podem ser substituídos através de nenhum sistema de votação. A solução encontrada é a regulação política da burocracia, através da centralização decisória nas mãos dos ministros e chefes de departamentos indicados pelos partidos (Aucoin, 1990). Apesar de todo o descrédito com relação à política, a TEP ainda tem esperança que políticos dotados de espírito público (o que quer dizer a mesma coisa que adeptos do programa da Nova Direita) possam conferir maior respeitabilidade ao processo democrático. Ou seja, uma vez que políticos conservadores consigam chegar ao poder, eles devem tomar nas mãos as rédeas do aparelho burocrático do Estado, através da centralização política na cúpula. Nesta perspectiva, medidas como demissão de funcionários, privatização e terceirização de atividades estatais não obedecem apenas a imperativos de austeridade fiscal, mas também ao objetivo político de limitar o

poder do quadro burocrático permanente (Mascarenhas, 1993). E isto ocorreu, de fato, com todos os governos da Nova Direita empenhados em levar adiante sua agenda de reformas pró-mercado. No caso específico da Grã-Bretanha, a politização da burocracia chegou a tal ponto que a diferença entre instituições de governo e do Estado tornou-se irreconhecível, como observa John Gray<sup>8</sup>:

"As linhas divisórias entre as instituições do Estado britânico, o governo e o Partido Conservador, que estavam embutidas nas convenções não-escritas da Constituição pré-Thatcher, foram apagadas ou enfraquecidas. Uma vez admitida, a neutralidade política dos departamentos governamentais começou a parecer duvidosa. As instituições do Estado indicadas pelo governo e responsáveis por uma determinada área foram tomadas de assalto pelos conservadores, pessoas que usavam o cargo em seu próprio benefício. Os escalões intermediários que já haviam sido autônomos, tornaram-se propriedade de um casta da "nomenklatura" do Partido Conservador." (1999: 40-41).

Ao mesmo tempo em que submetiam a burocracia pública às diretrizes do programa neoconservador, os governos da Nova Direita concederam grande autonomia aos guardiões da moeda e das finanças públicas (Departamento do Tesouro e Banco Central) de modo a garantir o controle estrito destes últimos sobre as agências burocráticas "gastadoras" e sobre políticos adeptos do "grande governo" (Schwartz, 1994). Subjacente a estas medidas estava a idéia de centralizar todas as decisões governamentais nas mãos de poucos tecnocratas fiéis ao ideário neoconservador, indicados pelo partido. Como não poderia deixar de ser, o processo de implementação das reformas pró-mercado em países tão distintos como a Nova Zelândia, a Inglaterra, o México e a Rússia se caracterizou pelo estilo tecnocrático e avesso à negociação com grupos sociais e políticos opositores (Gray, 1999).

Transformada em programa político, a TEP se vê em inevitável contradição: ao mesmo tempo em que observa com pessimismo e até com repulsa as possibilidades da política democrática, não pode deixar de reco-

<sup>8</sup> Não deixe de ser curiosa a reviravolta ideológica do autor citado que, de ardoroso defensor do ideário neoconservador, tendo inclusive participado do governo Thatcher, passou a se apresentar nos últimos anos como um dos críticos mais contundentes da Nova Direita. (Agradeço ao prof. Nelson Oliveira por me chamar a atenção para este ponto).



nhecer que políticos conservadores vitoriosos nas urnas são os únicos que podem levar a cabo suas prescrições. Ainda assim, a TEP prefere confiar na autoridade da tecnocracia econômica estatal, desde que convertida ao racionalismo neoclássico, do que nos políticos eleitos democraticamente (Andrews e Kouzmin, 1998: 155). O papel dos políticos no modelo de governo idealizado pela escolha pública é bastante restrito. Com a des-ideologização da política, as diferenças entre os partidos são pouco perceptíveis. Todos defendem os dogmas do credo neoclássico (orçamentos equilibrados, mercados desregulamentados e política monetária restritiva), diferenciando-se através de propostas tópicas, voltadas para o dia-a-dia da administração dos governos, isto é, a produção de bens públicos no estágio *pós-constitucional*. Porém, mesmo neste mundo idealizado - hoje não tão longe da realidade dada a incrível influência das finanças internacionais sobre os governos - os políticos merecem pouca confiança, pois eles estão mais sujeitos a todo tipo de pressões sociais contrárias ao livre mercado. É melhor confiar em burocracias altamente insuladas e adeptas do pensamento econômico liberal ou em regras legais rígidas definidas constitucionalmente do que na pureza ideológica dos representantes eleitos. Ao condenar o processo político como ineficiente e corrupto, a TEP legitima assim um discurso em que eficiência e administração tecnocrática são apresentadas como faces da mesma moeda<sup>9</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governos da Nova Direita têm sido pródigos na promoção da centralização administrativa e no fechamento de canais de negociação com grupos sociais organizados. O que aparece na formulação teórica da escolha pública como uma contradição, portanto, reflete o caráter pragmático de um programa político que objetiva a construção do livre mercado.

Democracia e eficiência são incompatíveis, desde quando a eficiência econômica, nos termos da economia neoclássica, é avessa a considerações de caráter redistributivo. Como sugere Buchanan (1975),

<sup>9</sup> O leitor há de reconhecer a atualidade dessas formulações. A proposta do governo Fernando Henrique Cardoso de conceder maior autonomia ao Banco Central, com a instauração de mandatos fixos para os presidentes, e a recentemente aprovada Lei de Responsabilidade Fiscal têm sido apontados por alguns analistas - a meu ver corretamente - como parte de uma blindagem institucional que visa engessar a política econômica de um eventual governo de centro-esquerda em 2002.

o ideal seria que cada indivíduo, na medida do possível, só tomasse decisões sobre aquilo que lhe diz respeito, isto é, sua riqueza líquida privada, evitando desta forma a imposição de custos externos aos outros. Decisões sobre bens públicos e externalidades, quando inevitáveis, deveriam ser resultado da negociação voluntária e unânime da comunidade interessada para garantir que coalizões majoritárias não expropriassem as minorias. Neste mundo idealizado, todas as decisões, públicas e privadas, produziriam resultados Pareto-eficientes. Diante da impossibilidade de aplicar esta utopia anarco-capitalista às sociedades contemporâneas, no entanto, só resta à TEP adotar a velha utopia do liberalismo clássico em torno da separação cirúrgica entre a política e os mercados. Na medida em que o processo democrático é ineficiente e gerador de custos externos, a única alternativa é limitá-lo e separá-lo estritamente da esfera das transações privadas.

Na prática, nunca se conseguiu efetivamente implementar esta separação. No começo do século XX, a tentativa de submeter a política aos ditames dos mercados auto-reguláveis em escala internacional, como sugere Polanyi, acabaria abrindo espaço para a ascensão do totalitarismo fascista nos anos 30. Mercados livres corroem as instituições que garantem a coesão social das comunidades, tendendo por isso à entropia. Até mesmo certas *coalizões distributivas* de Olson, vistas como um empecilho à liberdade individual e à eficiência econômica, são observáveis ao longo de extensos períodos da história econômica desempenhando importante papel na socialização e integração dos indivíduos à comunidade. Destruí-las significa não só recuperar a dinâmica "schumpeteriana" de crescimento capitalista, mas também jogar os indivíduos, atomizados e "livres", num espaço de insegurança econômica e impotência diante de forças que escapam ao seu controle. A desestruturação de coletividades e o espraiamento da instabilidade social promovidas pelo livre mercado fomentam o consenso em torno da necessidade de limitar o escopo do sistema de preços como árbitro de decisões que afetam toda a sociedade. Uma vez que haja a possibilidade deste consenso se expressar pelo voto democrático, o resultado provável é a re-submissão do mercado à regulação política. Se neste processo abre-se espaço para a explosão de interesses particularistas de coalizões distributivas, é da natureza das sociedades de mercado que seja assim. Na medida em que o ganho próprio é aceito como uma motivação moralmente justificável em quase todas as transações sociais e o dinheiro é importante fonte de poder político, é natural que o interesse privado de alguns submeta o interesse coletivo na maior parte do tempo. O fato é que, para eleitores racionais, talvez seja melhor esperar que a "ineficiência

crônica" da democracia seja remediada no longo prazo do que conviver permanentemente com a instabilidade e a desestruturação social promovidas por mercados desregulamentados<sup>10</sup>.

No processo de construção e manutenção do livre-mercado os governos sempre enfrentam pressões contrárias poderosas, seja de grupos organizados como sindicatos e associações empresariais, seja de políticos de oposição ou de elementos da própria burocracia estatal. Ao defender regras legais rígidas capazes de reduzir o escopo da deliberação democrática, a construção de burocracias fortemente insuladas e a centralização política dos governos, a TEP apenas trata de reconhecer o fato já apontado por historiadores econômicos como Polanyi e outros de que a construção de mercados livres tem como contrapartida a ação de um Estado forte e centralizado.

A instabilidade e permanente incompletude do empreendimento democrático, apontados por Tocqueville como consequência inevitável da soberania popular, não combinam muito bem com os imperativos de eficiência da ordem econômica liberal. Não é por acaso a forte complementaridade que se estabelece entre o governo burocrático e a acumulação capitalista. Como observou Max Weber, o funcionamento ordenado e previsível da administração burocrática oferece o contraponto perfeito ao cálculo racional-instrumental por parte da empresa capitalista privada. A união entre a burocracia profissional e o direito racional que caracteriza o Estado moderno garante a previsibilidade da ordem econômica necessária à acumulação (Weber, 1997: 1062). O que torna a democracia perigosa na visão da Nova Direita, neste sentido, é o fato de seus resultados serem imprevisíveis; sempre há o risco de políticos de esquerda assumirem o poder e "atentarem" contra a liberdade de mercado. Por conta disso, o escopo da deliberação democrática deve ser restringido e o conflito político des-ideologizado.

O Estado idealizado pela TEP ganha ares de ficção ultra-weberiana, enquanto máquina ordenada e previsível empenhada unicamente em garantir a racionalidade da ordem econômica. Seus núcleos tecnoburocráticos têm toda a autonomia para intervir na economia de modo a assegurar o livre funcionamento do mercado contra as pressões de políticos "populistas" e representantes de grupos "caçadores-de-rendas". Com a imposição de regras legais rígidas sobre os assuntos de política econômica, por suposto, os políticos serão obrigados a deixar a administração da economia para quem

<sup>10</sup> John Gray (1999) observa, perspicazmente, que as políticas de reforma pró-mercado promovidas por partidos conservadores na Europa acabaram por solapar a base eleitoral destes partidos, abrindo espaço para a volta dos social-democratas ao poder.

realmente entende dela: os economistas da Nova Direita. Assim, os dogmas do credo liberal são tornados verdades universais sob a guarda de uma elite tecnocrática, de modo a garantir a ocorrência do conflito político dentro de limites considerados seguros para a continuidade do capitalismo de "livre-empresa". Completa-se, dessa forma, a transformação do Estado em uma máquina ordenada e insensível aos apelos do público, espécie de *Leviatã* assentado na razão econômica neoclássica.

Dentro do quadro teórico da escolha pública, na medida em que a política é igualada à corrupção e ao desperdício, não pode existir alternativa factível à "jaula de ferro" da burocracia e seu governo de especialistas. Esta perspectiva legitima a retórica da eficiência como um fim em si mesma e o ataque sistemático à "irracionalidade" do jogo democrático. É neste sentido que a ideologia dos mercados auto-reguláveis esposada pela escolha pública encontra par não na defesa das históricas tradições da democracia liberal, mas no racionalismo tecnocrático presente em velhas e novas teorias reacionárias.

**ANDRÉ BORGES** é mestre em Administração e pesquisador do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas e Descentralização – Núcleo de Pós-Graduação em Administração / UFBA

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. "O Discurso da Nova Administração Pública". *Lua Nova*, 45, 1998: 97-130.
- AUCOIN, Peter. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles and Pendulums". *Governance* 3, 1990: 115-37.
- BORON, Atilio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BUCHANAN, James. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. USA: University of Chicago Press, 1975.
- \_\_\_\_\_ e TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. USA: University of Michigan Press, 1965.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper and Row, 1957.
- \_\_\_\_\_. *Inside Bureaucracy*. Santa Monica, CA: Waveland Press, 1994.
- DUNLEAVY, P. e O'LEARY, B. *Theories of the State*. New York: The Meredith Press, 1987.
- GRAY, John. *Falso Amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1982.
- KRUEGER, Anne O. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64, 1974: 291-303

- KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- MASCARENHAS, R. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand". *Public Administration Review* vol. 53(4), 1993: 319-328.
- MILLER, Gary. "The Impact of Economics on Contemporary Political Science". *Journal of Economic literature* vol. 35, 1997: 1173-1204.
- MUELLER, Denis C. *Public Choice II*. USA: Cambridge University Press, 1989.
- OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. London, 1965.
- \_\_\_\_\_. *The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press. London, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco. "Privatização do Público e Destituição da Fala: o Totalitarismo Neoliberal". In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (orgs) *Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia global*. São Paulo: Vozes, 1999.
- OSTROM, E. e OSTROM, V. "Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration". *Public Administration Review*, mar-apr, 1971: 203-216.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980 (1944)
- PRZEWORSKY, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Editora Schwarcz, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- SAMUELSON, Paul. *Introdução à Análise Econômica*. São Paulo: Agir, 1957.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SCHWARTZ, H. (1994), "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s". *Administration and Society* vol. 26(1), pp. 48-77.
- TIROLE, Jean. (1994) "The Internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers* vol. 46, pp. 1-29.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.
- TULLOCK, Gordon. "Corruption Theory and Practice". *Contemporary Economic Policy* vol. 24, 1996: 6-13.
- UDEHN, Lars. *The Limits of Public Choice: a sociological critique of the Economic Theory of Politics*. New York: Routledge, 1996.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad – Esbozo de sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1997a. (1922).
- \_\_\_\_\_. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1997b.
- WOLFE, Alan. "Market, State and Society as Codes of Moral Obligation". in MENDEL, Marguerite e SALÉE, Daniel (orgs). *The Legacy of Karl Polanyi – Market, State and Society at the End of the Twentieth Century*. London: Macmillan, 1991.

## **DEMOCRACIA VS. EFICIÊNCIA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

*ANDRÉ BORGES*

Analisa-se o modo como a ênfase da teoria da escolha pública na eficiência gerencial mediante o desenvolvimento da organização burocrática entra em conflito com a dimensão política da vida social, sobretudo na sua vertente democrática. Argumenta-se que democracia e eficiência são incompatíveis; o que os separa são considerações de caráter redistributivo.

**DEMOCRACY AND EFFICIENCY: THE PUBLIC CHOICE THEORY**

*The way in which the emphasis of public choice theory on managerial efficiency through the development of the bureaucratic organization conflicts with the political dimension of social life, specially in its democratic variant, is examined. Democracy and efficiency are incompatible, it is argued; they are brought apart by re-distributive issues.*