

ESCOLHA DIVINA E PÚBLICA

*Luiz Guilherme de Oliveira**

I. Introdução

Quando da “revolução keynesiana” na década de 30 e sua posterior sofisticação, definiu-se o governo como um agente maximizador do bem estar, capaz de satisfazer às necessidades do mercado sem provocar, com isto, desvios no pleno funcionamento da economia.

Esta visão surge em oposição à visão de economia clássica desenvolvida, principalmente, através de Adam Smith:

“...o Estado é um mau administrador porque os seus agentes são negligentes e dissipadores, por não serem diretamente interessados na administração mas sim, pagos com títulos públicos. Insurge-se contra a idéia de se depor nas mãos do Estado toda administração da terra, afirmando que ela não produziria a quarta parte de sua atual produção, com a administração negligente, dispendiosa e opressiva dos seus comissários e agentes”¹.

* Luiz Guilherme de Oliveira é economista, faz parte do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política — PUC/SP (PEPGEPPUC/SP) e é bolsista da Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo — FAPESP.

1. Adam SMITH, livro V cap. II, p. 481.

Por sua vez, o princípio keynesiano parte do pressuposto de que o Estado representado pelo governo age como um agente econômico eficiente e maximizador do bem estar. Kalecki também analisa, paralelamente a Keynes, os caminhos a serem adotados pelas economias a fim de se chegar a um ponto ideal no tocante ao emprego.

Em sua análise, Kalecki² trabalha com três possibilidades (ou métodos) para atingir ou manter o pleno emprego, sendo eles:

- investimento público (ou Dispêndio Deficitário);
- estímulo ao investimento privado;
- redistribuição de renda.

Assim, conclui que o Dispêndio Deficitário seria o mais eficiente no tocante ao volume de emprego absorvido:

“...o dispêndio deficitário gera demanda efetiva da seguinte maneira: o Governo realiza investimentos públicos que não concorrem com o investimento privado (por exemplo, constrói escolas, rodovias, hospitais, etc.) ou subsidia o consumo popular (pagando auxílio às famílias, reduzindo impostos indiretos ou dando subsídios para manter baixos os preços dos bens de subsistência). Este dispêndio é financiado por empréstimos, e desta forma não implica a redução do investimento privado (desde que a taxa de juros seja mantida constante) nem do consumo não-subsidiado, e cria, portanto, demanda efetiva adicional³”.

Porém, torna-se difícil determinar até que ponto o governo é realmente um agente eficiente (imune a pressões de grupos de interesse) e maximizador da economia⁴ capaz de tomar as atitudes de escolha pública mais condizentes com as necessidades reais do sistema. Até que ponto o que Kalecki chama de o “Dispêndio Deficitário” e Keynes de “gerar demanda efetiva”⁵ é uma forma eficiente de fomentar o emprego, de aumentar o nível de mão-de-obra, a fim de se gerar um aumento na renda?

II. Escolhas públicas

Em primeiro lugar, é importante definir o que são escolhas públicas.

2. Para um estudo mais profundo da análise de Kalecki ver: Three ways to full employment, In : The economics of full employment.

3. M. KALECKI, p. 76.

4. Capaz de suprir as falhas de mercado.

5. Para Keynes, para se “gerar demanda efetiva” se faz necessária a ação do Estado, criando déficits orçamentários e emitindo títulos para extrair a “renda não

“A escolha pública, em Finanças Públicas, é o estudo dos processos de escolha coletiva na esfera do governo. São exemplos de fenômenos de escolha pública:

- a decisão de produção de bens públicos;
- o voto de leis no Congresso;
- a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, urbano e de planejamento estratégico dentro do governo.⁶”

O governo, quando na necessidade de tomada de escolhas públicas, está na verdade, sensível às pressões externas, muitas vezes até mais sensível do que o agente privado, a partir do pressuposto de que o agente privado tem seu objetivo muito bem determinado, enquanto o agente econômico público (governo) busca o bem estar social, maximizando a capacidade produtiva da economia, tendo por objetivo maior uma procura pela redução do desemprego.

Como pode o governo determinar qual a escolha pública condizente com a necessidade da economia? Muitas vezes, a melhor alternativa econômica não é a escolha mais correta moralmente. Por exemplo, pode-se observar o caso do *welfare state*. É louvável e até satisfatório, do ponto de vista moral, um Estado capaz de dar pleno apoio ao cidadão do momento do nascimento até sua morte, porém esta política se mostrou incapaz do ponto de vista econômico.

A adoção de uma política de subsídios, como, por exemplo, a isenção de impostos para exportação do leite, ao mesmo tempo que satisfaz a uma determinada parcela do mercado (os produtores de leite que passam a exportar sem a incidência de tributos, causando assim um aumento nas suas margens de lucro e impulsionando o investimento em determinada região), deixa insatisfeita a outra parcela (os donos de supermercados, que passam a pagar mais caro pelo produto dentro do mercado doméstico, repassando este aumento para o consumidor). Na verdade, existe uma impossibilidade do governo satisfazer a todos os agentes econômicos ao mesmo tempo. Esta incapacidade é característica do processo democrático: satisfação de uns em detrimento da satisfação de outros. Este fenômeno pode ser observado através do paradoxo de Arrow⁷:

gasta” do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltem a operar. (Ver A.M. SILVA, “Keynes e a teoria geral”, p.17.

6. M. F. GONÇALVES, p. 34.

7. Para uma análise mais detalhada do paradoxo de Arrow ver: Cullis, J. & Jones, P., em *Public Finance and Public Choice, analytical perspectives*, ed. McGraw-Hill, (1992).

<i>Indivíduos</i>	<i>Preferências/opções</i>
A	3>2>1
B	2>1>3
C	1>3>2

Na primeira coluna, temos os indivíduos A, B e C respectivamente na segunda coluna, temos as preferências de cada um destes indivíduos (sendo que estas preferências podem ser por qualquer tipo de bem público). Podemos observar que no primeiro caso o indivíduo A tem preferência pela opção 3 em detrimento das opções 1 e 2; no segundo indivíduo (B), a preferência recai pela opção 2 em detrimento das 1 e 3. No último indivíduo (C), a preferência é pela opção 1. Sendo cada uma destas opções um representação dos indivíduos A, B e C. Cada cidadão (ou indivíduo) possui uma preferência diferente da do outro, ou possui uma utilidade maior para cada um dos bens. Desta maneira, torna-se impossível atender a todas as satisfações ao mesmo tempo.

O paradoxo de Arrow busca explicar justamente a impossibilidade, por parte do Estado, em satisfazer a todos os indivíduos, no que diz respeito à escolha pública. Necessariamente, a escolha pública é uma escolha imperfeita (partindo da lógica de que a perfeição só seria alcançada através da satisfação de todo cidadão).

Outro teórico que estuda a questão da qualidade das escolhas públicas foi Knut Wicksell⁸, sua teoria de princípio de unanimidade relativa sugere que as propostas para aumentar despesas em quantidades diversas devem ser combinadas com propostas orçamentárias distintas. Desta maneira, Wicksell busca uma solução capaz de “proteger” a escolha das minorias, através da seguinte maneira:

“O primeiro passo consiste em atribuir itens específicos de despesas a valores monetários específicos de imposto. Isto pode ser feito por voto, se um ou outro desses conjuntos de despesas-tributos deve ser descontinuado. Pode-se chegar a uma decisão quanto à descontinuação através de uma minoria de ‘décimos, sextos ou terços’ dos votos. Caso outros queiram continuar as despesas em

8. K. WICHSELL, em *Finanztheoretische Untersuchungen und das Steuerwesen Schwenden’s*, Iena, Alemanha, 1896, pp. 116 e 122. Tradução Inglesa: R. A. MUSGRAVE e Alan T. PEACOCK (orgs.). *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Association, Mac. millan & Co., Londres, 1958.

apreço, devem encontrar um plano tributário que as torne aceitáveis aos olhos da minoria que havia votado contra o antigo conjunto.⁹”

A proposta de Wicksell, de orçamentos diferenciados ou diferentes “planos tributários”, pode parecer interessante em um primeiro momento, assim como a Regra de Pluralidade¹⁰ apresentada por Musgrave, porém a viabilização destas teoria são necessariamente complexas quando colocadas a disposição da sociedade, devido a um elevado custo de transação que elas necessitariam. Quando muito, poderiam ser viabilizadas em organizações sociais de tamanho reduzido como, por exemplo, em esfera municipal.

De qualquer aspecto, parece-me mais adequado o modelo de Arrow, mesmo que ele nos leve a conclusão da imperfeição das escolhas públicas, pois sob todas as opções observadas, mesmo através de Wicksell e Musgrave, as escolhas públicas são necessariamente imperfeitas, a unanimidade não se expressaria em nenhum dos outros modelos, teríamos somente uma noção maior do volume de insatisfação da sociedade em relação à escolha feita através dela mesma pelo voto majoritário, e expressa no Congresso através do orçamento público.

Dentro deste quadro traçado acima, qual o critério para a determinação das escolhas públicas? Sendo que, em relação ao orçamento público, por exemplo, as tomadas de decisões são feitas pelo Congresso, e este Congresso esta sujeito a grupos organizados (lobbies), pode-se considerar que as escolhas públicas estão sujeitas a grupos de pressão rent-seeking¹¹ (caçadoras de renda) que procuram influenciar o governo, para tomada de determinadas escolhas públicas, escolhas estas que não seriam condizentes necessariamente com a vontade da maioria (não organizada), que, através da votação majoritária, determinou este Congresso e sua “provável” postura política em um futuro não muito distante.

9. R.A MUSGRAVE, p 168..

10. Para uma análise mais profunda da Regra da Pluralidade ver: R. A. MUSGRAVE, *Teoria das Finanças Públicas*..

11. *Rent-seeking* ou caçadores de renda, pode ser definido como agentes improdutivos em atividade na economia, possuindo capacidade quanto à tomada de decisões, neste caso, decisões governamentais, para uma análise mais profunda ver: J. CULLIS, J. & P. Jones, em *Public Finance and Public Choice, analytical perspectives*, p. 140.

Desta maneira poderia, o grupo minoritário, derrotado através das eleições majoritárias, influenciar o Estado ao ponto de impôr sua vontade política e econômica na sociedade? Provavelmente, sim.

É importante determinar que o governo, assim como qualquer outro agente econômico ou mesmo como qualquer ser vivo, busca a própria sobrevivência em primeiro lugar, tomando assim decisões que visam manter a sua existência como governo, ou seja, o governo está aberto e sofre pressões dos grupos organizados.

Naturalmente os grupos melhor organizados são aqueles que possuem maior capacidade de mobilização junto à mídia, ou que possuem uma alta capacidade de influência no centro de decisões, devido a fatores normalmente vinculados ao poder econômico. Cada grupo organizado possui uma necessidade distinta de outro grupo. Assim, a satisfação de um grupo gera a insatisfação do outro grupo.

Novamente surge o problema de como determinar a escolha pública.

Mesmo sendo os políticos agentes extremamente maximizadores do bem estar social, dentro de uma perspectiva otimista, eles não podem identificar as necessidades de todos os cidadãos envolvidos em sua decisão. Como vimos acima (paradoxo de Arrow), as decisões políticas são por si só imperfeitas.

A atividade política constitui-se, portanto, como uma relação de troca imperfeita (como já vimos, a satisfação de um grupo em detrimento do outro). Todavia, o mercado político pode ser mais ou menos eficiente dependendo das regras (contrato) que disciplinem o comportamento dos agentes públicos e privados. Desta maneira, retornamos aos filósofos “contratualistas” como Hobbes.

Em sua visão Hobbes, analisa uma necessidade de um contrato capaz de administrar os diversos grupos interessados na organização da sociedade. Nesta administração de direitos, que Hobbes determina como transferência mútua de direitos, é firmado um *pacto* entre os interessados. Sendo que, para a administração deste pacto, surge a necessidade de uma instituição de um poder central, capaz de representar e coordenar o interesse geral das pessoas envolvidas pelas decisões a serem tomadas.

Este poder central, determinado como *poder comum*, pode ou deve ser coordenado por uma assembléia em que todos os envolvidos sejam

capazes de se expressarem através de votos, a fim de se chegar a um consenso final, *uma só vontade*.

“(...) não é de se admirar que seja necessário alguma coisa mais além de um pacto, para tornar constante e duradouro seu acordo: ou seja, um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum.

A única maneira de instituir um tal poder comum, (...) é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representantes de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele representa sua pessoa praticar ou levar em praticar; (...) feito isso, a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado¹².

Hobbes considera que o homem por vontade própria seria incapaz de seguir as leis da natureza ou preceitos morais da lei natural (justiça, equidade, modéstia, piedade), tendendo a seguir suas paixões naturais (parcialidade, orgulho, vingança). Existe, desta maneira, a necessidade de um pacto regulador, capaz (mesmo através da coerção) de forçar o homem a seguir as leis da natureza, a fim de manter sua própria sobrevivência.

Desta maneira, Hobbes afirma que: o homem nasceu para viver em sociedade, um ser feito para a convivência pessoal, que esta sociedade necessita de um pacto ou contrato capaz de gerir a vontade das pessoas envolvidas e, por fim, que este pacto necessita de um poder central (que aqui é denominado de Estado) a fim de administrar este contrato,

“forçando-os ao cumprimento de seus pactos e ao respeito àquelas leis de natureza.”¹³

III. Dívida pública

Necessariamente, a atuação do governo na economia depende principalmente de decisões políticas que se refletem através de um aumento do endividamento público.

12. T. HOBBS, p. 109.

13. T. HOBBS, p.107.

A dívida pública caracteriza-se como uma antecipação do consumo futuro. Desta maneira, esta antecipação não gera uma riqueza, não gera um aumento de renda. A Teoria Positiva da dívida pública considera a dívida sob um aspecto infinito, ou seja, não existe uma preocupação imediata com o problema de endividamento do Estado; não se leva em consideração que o endividamento da geração presente gera o endividamento de uma geração futura, comprometendo assim a renda desta geração futura.

O endividamento do Estado é criado no mercado político, não por *policy makers*, mas por políticos não necessariamente maximizadores do bem estar da sociedade, mas sim preocupados com a própria sobrevivência (deles como políticos, como observado acima), inexistindo assim uma preocupação maior em como financiar esta dívida no futuro.

Para o mercado político é mais interessante financiar uma dívida via emissão de papéis do que através de um aumento tributário, devido a menor repercussão causada pela emissão de títulos. Porém, o pagamento desta dívida passa pelo aumento de impostos, se não hoje, em um próximo período. Mesmo quando este financiamento é captado no exterior, a necessidade de pagamento desta captação passa obrigatoriamente pelo comprometimento de uma renda futura. A partir do momento em que se caracteriza a dívida pública como uma antecipação de um consumo futuro, o pagamento deste consumo recai sobre um aumento da base tributária.

O mercado político cria, através do déficit público, uma moeda política, passando o problema do déficit público a ser um problema constitucional (contratual) e político desta maneira, o agente político também passa a ser um agente *rent seeking*.

Assim sendo, o processo de escolha pública fica sujeito a pressões de 2 grupos distintos de *rent seeking*: o grupo civil organizado capaz de pressionar o Estado (não necessariamente o grupo vencedor através do voto), pela escolha pública e o próprio Estado, que se utiliza desta escolha criando um déficit público utilizado como moeda política.

Do ponto de vista moral, “...o problema do endividamento permanente ou do financiamento dos gastos governamentais por meio de déficits crônicos, pode ser encarado como uma questão moral; ele reflete alguma falha moral. A moralidade das ações individuais e públicas exige autocontrole. Déficits públicos indicam falta de disciplina e são, portanto,

*indicadores de ausência de controle. O acúmulo de déficits (ou a dívida pública) é, portanto, imoral*¹⁴.

O agente econômico individual, quando do gasto excessivo e mal realizado, passa a ter uma atitude imoral quanto ao aumento de sua dívida (afinal, este agente gasta mais do que pode pagar, ou gasta além de sua capacidade). Partindo do mesmo princípio de auto controle e moralidade, o agente econômico público, quando gasta mais do que pode arrecadar, está tendo uma atitude semelhante ao agente econômico individual: ambos se tornam agentes econômicos imorais.

No caso do agente econômico individual, o gasto excessivo (imoral) de sua renda pode ser passível de problemas jurídicos, estando ele (agente econômico) sujeito às leis e às penalidades impostas por esta lei, ou seja, ele pode ser fiscalizado de maneira rígida, tornando-se inclusive impossibilitado de aumentar seu consumo enquanto não saldar suas dívidas.

No caso do agente econômico público existe uma falta de fiscalização, podendo ele continuar agindo de maneira irresponsável (imoral) no tocante às suas despesas (gastos). Esta falta de fiscalização (ou pouco controle) do endividamento público, possibilita ao governo um aumento de seu endividamento, podendo somente ser resolvido via mudança constitucional (contratual). É necessária uma mudança nas regras ou uma reforma constitucional.

Não se coloca em dúvida, neste caso, a importância do deficit público como fator dinamizador da economia, capaz de gerar uma economia de escala apta a gerar um maior desenvolvimento econômico. A questão a ser colocada é quanto à capacidade do Estado de se envolver em um processo crônico de endividamento público, capaz de gerar problemas dentro do escopo macroeconômico.

IV. Conclusões

A postura de um estado gerador compulsivo de déficits públicos teria se firmado a partir de uma política keynesiana. As chamadas regras fiscais vitorianas (“...o comportamento que mostra respeito pelo estoque de capital de uma nação, como unidade, é (ou foi) um produto de evolução cultural...”)¹⁵, teriam então entrado em decadência, surgindo uma necessidade intensiva de se gerar déficits públicos como fatores

14. M.F. GONÇALVES DA SILVA. p. 2.

15. J.M. BUCHANAN, p.191.

geradores de aumento de renda. Esta conduta pode ter tido sua razão de ser, porém tornou-se insustentável a partir de aumentos sucessivos e mal sucedidos destes déficits.

O amadurecimento político-econômico de uma nação passa necessariamente a ser um processo gradual, em que se deve considerar a qualidade da “Economia Constitucional” deste mercado, além da qualidade de seus agentes “...uma constituição política perfeita promulgada para cidadãos despreparados e apáticos vale tanto quanto uma obra de Machado de Assis nas mãos de um analfabeto. O mesmo se aplica para a constituição econômica. As regras do jogo econômico — sejam elas quais forem e por mais brilhantes que sejam — não são capazes de produzir resultados satisfatórios caso os jogadores não possuam os atributos cognitivos e morais necessários para tirar delas bom proveito¹⁶”.

Isto se torna evidente em uma democracia nova como a brasileira, em que não existiu um amadurecimento das chamadas regras fiscais vitorianas nem um amadurecimento dos agentes econômicos constitucionais. Sendo, desde sua implantação, caracterizada por uma política populista, na maioria das vezes, clientelista e em muitos casos não observando um critério mais rigoroso de escolha pública (que embora imperfeito, reflete uma escolha feita pelos agentes sociais diretamente envolvidos). Neste caso, o problema do déficit público (e sua falta de normatização e controle), passa a ser uma conduta incorporada ao estado.

Bibliografia

- BUCHANAN, J.M., TOLLISON, R & TULLOCK, G. — *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas A&M University Press, 1980
- BUCHANAN, J.M., — *Custo e Escolha — Uma Indagação em Teoria Econômica*. São Paulo, Ed. Inconfidentes, 1993.
- CULLIS Jonh e PHILIP Jones — *Public finance and Public choice: analytical perspectives*. London, UK. Ed.:Mc Graw-Hill Publishing Company, 1992.
- FONSECA, E. G. — *Vícios Privados, Benefícios Públicos?*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- HILBRECHT, R.O. & ROCHA, F.P. — Monetary and fiscal policy coordination under federalism: log-rum limits on the Brazilian states déficits, Manuscrito.FEA/USP, São Paulo, 1996.

16. E.G. FONSECA, p. 153.

- HOBBS, T.- *Leviatã — Materia, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, São Paulo, Ed. Abril, 1974.
- KALECKI, M. — *Kalecki*. São Paulo, Editora Ática, 1994.
- KALECKI, M. — *The economics of full employment*. Oxford/UK, Basil Blackmell, 1944.
- KEYNES, J.M. — *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, São Paulo, Ed. Abril, 1981.
- MUSGRAVE, R. A. — *Teoria das finanças públicas*, São Paulo, Ed. Atlas, 1973.
- SILVA, Adroaldo Moura — “Keynes e a Teoria Geral”, em *KEYNES, J.M. — Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, São Paulo, Ed. Abril, 1981.
- SILVA, Marcos Fernandes G. — “A Moral da Dívida Pública”, em *Texto para Discussão*, FGV/SP, n.57, 1996
- SMITH, A. — *Riqueza das Nações*. Lisboa/Portugal, Fund. Calouste Gulbenkian, 1981.
- WICKSELL, K. — *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Association, Mac. millan & Co., Londres, 1958.