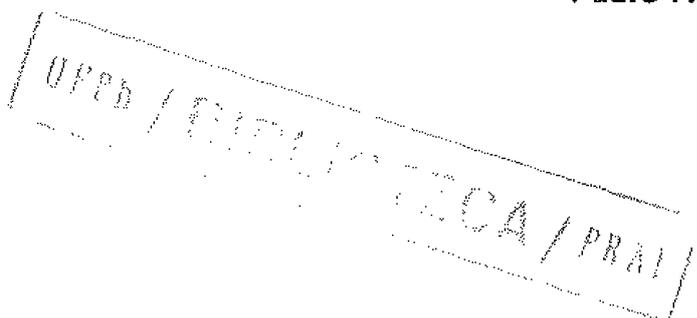


A "NOVA ECONOMIA PÚBLICA" OU A AGONIA DELIRANTE DO NEOCLASSICISMO

Paulo Nakatani *



INTRODUÇÃO

Os períodos de profundas e prolongadas convulsões econômicas têm sido habitualmente acompanhados, e não por casualidade, do abalamento das bases e paradigmas da teoria até então tidos como firmes. Isto tem-se mostrado mais patente no caso das concepções dominantes. O longo período de crise que sofrem as economias capitalistas põe a nu, novamente, a fragilidade e as inconsistências das idéias dominantes a respeito do funcionamento desse tipo de sociedade.

Neste quadro estão criadas as condições para as conceptualizações teóricas que substituem o instrumental e as idéias já obsoletas. Assim, entre outros, assistimos à tomada de posição de um grupo de economistas que propõe uma reformulação da teoria neoclássica tradicional. Estes autores, auto-denominados de "novos economistas", intitulam o conjunto de suas propostas de "Nova Economia Política" ou "Nova Economia Pública." ¹

Nós nos propomos a analisar uma parte destas idéias, concentrando nos-

* Professor no curso de Mestrado em Economia, da Universidade Federal da Paraíba, Campus II – Campina Grande.

(1) Este artigo reage fundamentalmente à acolhida que esta concepção teve na França. Por isso baseia-se, em grande parte, em Lepage (1978; 1980). Estes trabalhos constituem uma síntese geral e uma defesa apaixonada desta corrente. Para uma crítica, ver a coletânea de Andreff (1982).

Rev. RAÍZES	Campina Grande	Ano II	N.º 2-3	79 - 93	jan.-dez./1983
-------------	----------------	--------	---------	---------	----------------

sa atenção nas questões relativas ao Estado e à Intervenção pública ². Esta corrente, apoiando-se na concepção subjetiva do valor e, utilizando-se do método dos marginalistas (ou néoclássicos) estendem a correspondente análise econômica a outros domínios não exclusivamente econômicos. Para eles, tudo o que diz respeito às decisões individuais é passível de integração à análise econômica. Este aspecto, a extensão do campo da análise a outros domínios, é que pode ser considerado relativamente novo dentro de sua respectiva linha teórica. O resto, nada tem de novidade em relação ao antigo método marginalista desenvolvido pelos economistas vulgares de fins do século passado e, posteriormente, aprimorado em sua forma por outros autores.

Pelo exposto, fica claro que desenvolveremos no presente trabalho, uma análise basicamente crítica a respeito das concepções de Estado e de Intervenção Pública, apresentadas por esta corrente. ³

Tal posicionamento pretende contribuir para a compreensão da essência e dos objetivos da concepção examinada, que, iniciada nos Estados Unidos, se expande pela Europa, já atingindo o Brasil.

QUE É A "NOVA ECONOMIA PÚBLICA" ?

Os "novos economistas" são intelectuais que pretendem realizar uma renovação na teoria econômica que considera o liberalismo econômico como seu fundamento. Inspiram-se nas idéias de M. Friedman e F. Hayek e têm suas principais bases nas escolas de Virgínia e Chicago nos Estados Unidos ⁴. Suas crenças permitem classificá-los como uma variante dentro da corrente liberal e suas propostas levam a considerá-los radicais.

No fundo, a proposta de renovação consiste: na retomada de antigas idéias, tais como a teoria do Direito Natural, base da teoria do Direito de Propriedade; e dar maior flexibilidade à análise econômica, reduzindo o excesso de quantificação e, levando a um subjetivismo total nas decisões dos agentes; enfim, na extensão da análise econômica a todos os domínios da sociedade e a todas as situações de tomada de decisões. Assim, estendem esta análise aos fenô-

(2) Não levamos em consideração outros aspectos teorizados pelos "novos economistas", embora importantes dentro desta corrente, têm menor significado em nosso trabalho.

Por exemplo: a noção de crise econômica para estes autores. Lepage afirma que "a crise é muito mais o produto das concepções modernas de Estado-Providência e de economia mista, do que o fruto natural do sistema capitalista" (1980, p. 457).

(3) Queremos destacar, preliminarmente, que nossa crítica às questões de ineficiência burocrática ou da intervenção pública visa, aqui, os aspectos lógicos da teoria. Isto não implica na defesa, mesmo que indireta, de uma eficiência efetiva do setor público. Desenvolveremos com mais detalhes esta questão em Nakatani (1982).

(4) Ver Lepage (1978: p. 21-80). Entre os mais destacados autores da "Nova Economia Pública" nos Estados Unidos, podemos citar J. Buchanan, G. Tullock e W. Niskanen.

menos políticos, à família, às atividades não mercantis etc. ⁵. Para esses economistas, "... o verdadeiro problema, do ponto de vista da ciência, é de saber, entre estes instrumentos, se o modelo econômico, o modelo sociológico, o modelo político, ou o modelo psicológico do homem, é o mais performante para apreender o melhor possível, toda a complexidade do mundo social" (Lepage, 1978: p. 48).

Os estudos dos "novos economistas" conduzem Lepage a afirmar que "... o instrumento econômico fundado sobre o postulado do ser racional está em vias de se afirmar como o mais eficaz de todos aqueles que estão à disposição dos pesquisadores em ciências sociais." (1978: p. 48). Desta maneira, "... esta noção relativamente simples de *Homo Oeconomicus* é dum eficácia muito mais geral que tudo em que se acreditava até o presente; e pode, portanto, pretender o estatuto de lei científica ao menos tão válida quanto muitas das leis da física." (Lepage, 1978: p. 50). H. Lepage considera, dessa maneira, que se está defronte a uma verdadeira "revolução científica e ideológica".

Entretanto, "... a nova economia não é outra coisa que a teoria econômica dita neoclássica; mas uma teoria econômica que, há uma quinzena de anos, vem sofrendo certo número de evoluções ou revoluções internas relacionadas à consideração sistemática de raridade do tempo, ou à integração de conceitos novos como a noção de custo de transação ou de custo da informação; revoluções internas que, sem que tenha sido modificado o paradigma fundamental da economia neoclássica, conduzem, entretanto, à contestação de certo número de procedimentos, de mensagens ou de conclusões que fazem parte do ensinamento neoclássico convencional, aquele dos manuais e dos cursos universitários tradicionais." (Lepage, 1980: p. 23).

Nós poderíamos acrescentar, à guisa de crítica, que esta incorporação de novos conceitos e a "contestação de certo número de procedimentos" não retiram a incoerência interna da teoria. ⁶ Criticada, internamente, desde os anos vinte por Sraffa e depois por Robinson, deu origem a uma longa polémica que, hoje, conhecemos como a **controvérsia sobre o capital**. Também não levam em

(5) Por exemplo: a análise do crime em Jenny (1974): "A análise da reprodução humana e da fecundidade das famílias", em Maris (1980).

(6) Lepage expõe apenas certos conceitos básicos e tenta refutar algumas críticas feitas à concepção teórica neoclássica. Ele refuta as críticas feitas ao divórcio teoria-prática, à eliminação da figura do empresário da teoria, ao reducionismo econômico e ao economicismo. Mas é necessário sublinhar que se os argumentos apresentados, às vezes, parecem convincentes face aos "novos procedimentos", Lepage se restringe às críticas mais superficiais à teoria neoclássica, enquanto que as críticas à incoerência interna não são, sequer, mencionadas. A recuperação da teoria neoclássica, neste caso, implica na manutenção ou na não-solução dos problemas a ela inerentes.

conta as críticas metodológicas ao nível dos pressupostos teóricos.⁷

Sobre este último ponto, Lepage afirma que "... o valor de um instrumento científico não se mede pelo grau de realismo de suas hipóteses. O que conta é a relação entre a simplicidade das hipóteses e sua eficácia" (1987: p. 48). Assim, nem Lepage nem os "novos economistas" discutem as críticas à legitimidade de seus alicerces, mas, simplesmente, as rejeitam *a priori*, em nome de uma suposta eficácia explicativa do instrumento teórico resultante⁸.

O PONTO DE PARTIDA:

NOÇÃO NEOCLÁSSICA DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A eficiência econômica é sempre medida em relação a uma norma, que é estabelecida em cada concepção, segundo o referencial teórico utilizado⁹.

Para a economia neoclássica em geral, a norma de eficiência é associada à definição de ótimo de Pareto. Para este autor, "... os membros de uma coletividade gozam, em certa posição, do máximo de *ophélimité* quando é impossível encontrar um meio de se afastar muito pouco desta posição, sem que a ofelimitude da qual goza cada um dos indivíduos desta coletividade, aumente ou diminua. Significa que, qualquer deslocamento desta posição, por menor que seja, tem, necessariamente, por efeito, aumentar a ofelimitude de que gozam certos indivíduos e diminuir a ofelimitude de outros: ou seja, ser agradável a uns e não sê-lo aos demais" (Vianes: p. 39).¹⁰

-
- (7) As principais críticas aos pressupostos da teoria neoclássica, como o paradigma do *Homo Oeconomicus* ou a Soberania e Racionalidade do consumidor, podem ser consultados, por exemplo, em: Godelier (s/d); Attali e Guillaume (1976); Green e Nore (1979).
 - (8) Izard (1980) formula esta idéia da seguinte maneira: "Para eles é suficiente afirmar que uma ciência não é avaliada pela adequação de suas hipóteses com a realidade, mas pelas suas conclusões. E o lance é dado."
 - (9) Wolfelsperger (1975: pp. 21-22, 98-99) estuda fundamentalmente a questão da eficiência na produção dos bens coletivos. Para ele, cada corrente teórica, utiliza critérios diferentes de ótimo e de eficiência.
 - (10) Esta definição de ótimo é freqüentemente modificada ou adaptada conforme os contextos particulares. Encontramos em Tullock (1978: p. 5), a seguinte definição: "Ótimo de Pareto: Uma situação na qual é impossível dar vantagem a um indivíduo sem lesar um outro." Em Wolfelsperger (1975), encontramos diferentes variantes desta definição. Por exemplo: "... uma realocação de recursos contribue, de maneira não equívoca, a melhorar o bem-estar coletivo se o bem-estar de, ao menos um indivíduo, aumenta sem que o de nenhum outro seja diminuído (p. 20, sublinhado pelo autor; "Demonstramos facilmente que a economia pública funciona eficientemente se o sistema de impostos é tal que a relação entre as utilidades marginais de dois bens públicos seja idêntica à relação entre os impostos a pagar, por unidade, e cada um dos bens (p. 21); "... a situação na qual é impossível melhorar o bem-estar de um indivíduo sem diminuí-lo de outro, tendo em conta seus respectivos poderes (p. 124".)

Por outro lado, a medida da eficiência — ou indicação desta eficiência — é concebida pela associação das noções de ótimo e de equilíbrio, assimilando-se com freqüência a segunda à primeira. Em geral, os autores neoclássicos tendem a considerar uma situação de equilíbrio como sendo, igualmente, uma situação de ótimo. Assim, nas suas versões mais correntes, o consumidor encontra-se em equilíbrio quando atinge o máximo de satisfação, dada a restrição de sua renda e dos preços dos produtos; a empresa encontra-se em equilíbrio numa situação de lucro máximo obtido em condições de recursos limitados e da tecnologia disponível. Ambas seriam situações de ótimo e, em conseqüência, de máximo de eficiência.

Até aqui não saímos do “ensinamento neoclássico tradicional, aquele dos manuais e cursos universitários tradicionais”, segundo a expressão de Lepage. Mas este desvio foi necessário pois é esta noção de eficiência que serve de base às análises da “Nova Economia Pública”, em especial no que diz respeito à intervenção pública.

A “NOVA ECONOMIA” E O INTERVENCIONISMO PÚBLICO

Para esta corrente de pensamento, a intervenção pública é realizada através das organizações do Estado que nomeiam de burocracia. Esta intervenção é sempre tida como ineficiente, pois a natureza mesma da forma de organização do Estado, impede a realização do ótimo econômico.

O procedimento teórico dos “novos economistas” toma como ponto de partida uma crítica à noção de Estado, tal como a encontramos na teoria neoclássica das Finanças Públicas e na teoria Keynesiana. Nestas teorias, o Estado é concebido como uma entidade acima da sociedade cuja finalidade é a de assegurar o bem-estar geral e/ou a estabilidade econômica. Esta concepção do Estado, que tomou corpo no conceito de Estado-Providência, sofre, atualmente, contestação generalizada ¹¹.

A crítica destes economistas ao Estado—Providência conduz a uma noção de Estado, oposta à concepção criticada. Assim, a um Estado “acima da sociedade” opõem um Estado que “... é uma organização humana como qualquer outra, atrás da qual estão colocados indivíduos nem melhores nem piores que os outros, onde o interesse geral não é, no fim das contas, mais do que o resultado de uma multiplicidade de conflitos de poder...” (Lepage, 1978:p.73). Ou, “... o Estado não é outra coisa que uma construção ‘institucional’ cuja função é a de produzir e vender um ‘produto’ social determinado...” (Idem, 1978:p.134). Ou, ainda, “... o Estado não é um ser mítico e desencarnado, dotado do dom da ubicuidade e de infalibilidade. É uma organização humana, onde as decisões são tomadas por

(11) Podemos citar, a título de exemplo, os textos seguintes: Chevalier (1980); Greffe (1981); Rosanvallon (1981).

seres humanos nem melhores nem piores que os outros, também passíveis de enganos..." (Lepage, 1980: p. 461).

De uma organização totalmente específica, o Estado torna-se para estes autores, uma organização sem qualquer especificidade. Em decorrência disto, assistimos a um fato da maior relevância: a noção de interesse geral, que decorre dos conceitos neoclássicos de bens públicos e privados, é eliminada não subsistindo mais nada, a não ser a noção de interesse individual ou privado ¹².

Para os efeitos deste trabalho, importa destacar dois aspectos da análise da intervenção pública, realizada pelos "novos economistas": a regulação da atividade econômica e a produção dos bens coletivos. De forma um pouco simplificada, o primeiro consiste numa crítica às políticas Keynesianas de relance da atividade econômica; e o segundo, numa crítica da burocracia ¹³.

A crítica da "nova economia" ¹⁴ à política econômica e ao intervencionismo público, pode ser resumida, na sua essência, da seguinte maneira: é ineficiente e excessiva.

A ineficiência atribuída à intervenção pública não é derivada, unicamente, de sua impotência para resolução da crise atual, mas é fundamentalmente imputada à forma de alocação (ineficiente) dos recursos produtivos da sociedade. Esta distribuição aparece, através dos desperdícios da produção burocrática e pelas disfunções que a intervenção do Estado provocaria no mecanismo de funcionamento do mercado. Este último aspecto seria o resultado do excesso de regras e de impostos, assim como da incerteza que a política de curto prazo provoca nos agentes econômicos.

Esta crítica tem como fundamento, por um lado, os estudos empíricos que demonstram que o resultado da intervenção do Estado não corresponde, exatamente, às proposições da política econômica. Portanto, a intervenção pública não é perfeita ¹⁵. Por outro lado, a crítica surge da noção mesma de Estado; à concepção do Estado como um *deus ex-machina*, opõe outra do Estado no interior da sociedade. Para as instituições que o compõe, utilizam como referencial de comparação as organizações privadas. Este procedimento permite, aos "novos economistas", concluir que a organização privada é superior à pública.

(12) Vianes (1980) demonstra que, na concepção neoclássica tradicional, a noção de Estado acima da sociedade decorre da formulação teórica do conceito de bem econômico. Desta forma, o Estado é necessário para cobrir um vazio produzido pela própria teoria.

(13) Estes dois aspectos se associam numa crítica geral do Estado e das análises acerca da crise econômica. Para esta corrente, porém, a presença e a ação do Estado só se justificam pela existência de certas atividades cujo desempenho através de sua intervenção resulte, socialmente, mais barata do que se forem realizadas pelo setor privado.

(14) Esta crítica é muito bem detalhada em Lepage, mas pode-se recorrer também à coletânea organizada por Rosa e Aftalion (1974), ou a Friedman (1971).

(15) Ver Lepage (1980), principalmente sua quarta parte, onde expõe os estudos sobre as regulamentações do mercado nos Estados Unidos e a insuficiência das leis anti-trustes.

A aceitação da intervenção pública, supõe o reconhecimento das imperfeições do sistema de mercado. Aquela ocorre, ou deve ocorrer (segundo a teoria neoclássica tradicional) apenas para assegurar o livre funcionamento das forças de mercado, para reduzir as desigualdades sociais mais marcadas e para melhorar a alocação dos recursos da sociedade. Estas idéias são, porém, contestadas pelos “novos economistas”. Estes consideram que a imperfeição do mercado não implica, necessariamente, na perfeição do Estado e que, muito pelo contrário, se o mercado não consegue conduzir ao ótimo na alocação dos recursos produtivos, não seria o Estado, tampouco, que poderia assegurar esta alocação ótima. A intervenção do Estado provoca, além do mais, um enevoamento dos mecanismos de mercado que impede o bom funcionamento da economia.

Tomemos um exemplo: o caso do desemprego. Segundo Keynes, existe a possibilidade de um equilíbrio geral abaixo do nível de pleno emprego, o que significa a existência de “desemprego involuntário”. Por outro lado, a regulamentação e a fixação de um salário mínimo e de salários-desemprego, representariam uma intervenção no mercado de trabalho. É importante destacar aqui que os “novos economistas”, retomando neste ponto suas raízes neoclássicas, rejeitam a idéia de desemprego involuntário e postulam que todo desemprego é voluntário e, portanto, não é desemprego.¹⁶ Em seguida, a fixação de um salário mínimo impede às empresas de contratarem mais trabalhadores, pois o limite de salário deixa de ser regulado pela produtividade marginal do trabalho, passando a sê-lo pelo salário mínimo. Isto tem como conseqüência a impossibilidade da empresa de realizar a alocação ótima dos recursos. No que diz respeito ao trabalhador, o salário desemprego pode levá-lo a escolher o “lazer” e não o trabalho. Em outros termos, estimula a preguiça e o aumento do desemprego. Observa-se, nesta problemática, apenas a retomada em nova versão dos velhos postulados neoclássicos, nada se acrescentando a seus aspectos fundamentais.

(16) Parguez ironiza a questão nos seguintes termos: “... para os extremistas dos novos economistas, o desemprego não existe, não é mais do que ilusão, fantasma de uma sociedade cegada por falsas doutrinas. O desemprego esconde o pleno emprego, para sermos verdadeiramente economistas; falemos portanto de ‘desemprego de pleno emprego’! Qual é este milagre da verdadeira economia que transmuta — digamos, dois milhões de desempregados — em seu contrário, em não-desempregados? É suficiente assegurar que eles procuram emprego... estes empregos existem (meu segundo axioma) mas nossos procuradores de emprego não os enxergam ainda, pois são mal informados. “Querem empregos que não existem, querem salários que ninguém pode pagar. Mas terminarão por encontrá-los, premidos pelo custo de sua busca. Se, verdadeiramente, a sociedade acha muito longa a peregrinação destes trabalhadores é necessário que ela se dote de um autêntico mercado de trabalho, sem salário mínimo, sem um generoso salário-desemprego pois eles estimulam a cegueira dos ‘desempregados’ ” (1981: p. 91).

A ANÁLISE ECONÔMICA DA BUROCRACIA

Outra vertente de análise da intervenção pública consiste na produção dos bens coletivos ¹⁷. Estes constituem na produção realizada pelas repartições públicas (bureaux) pelos burocratas. O estudo da ineficiência burocrática apresenta dois desenvolvimentos principais e vários modelos, mas nós não reproduziremos, aqui, toda a "teoria da burocracia" ¹⁸, mas discutiremos, principalmente, os pressupostos e as conclusões deste tipo de análise, assim como suas implicações.

O personagem central da análise econômica da burocracia é o burocrata. Ele é o equivalente da figura do empresário (e do capitalista) para a Teoria da Produção; e do consumidor para a Teoria do Consumidor. Toda a concepção gira em torno do comportamento deste agente, cujas motivações, no fundo, não são em nada diferentes daquela dos outros agentes econômicos. Para a "Nova Economia Pública" não tem sentido opor o produtor individual (em busca do lucro máximo ou de seu interesse pessoal) ao burocrata defensor do interesse geral. É que o comportamento de todos os indivíduos tem como fundamento no final das contas seu interesse pessoal ¹⁹. Desta maneira, toda e qualquer decisão individual aparece tendo como fundamento, unicamente, a busca pessoal da maximização da utilidade. As ações altruístas proporcionam, a certos indivíduos, mais satisfação que as ações egoístas, assim como os masoquistas têm prazer no sofrimento, todos eles maximizam suas satisfações. Isto não significa desconhecer os condicionamentos sociais, já que o ótimo, o máximo de satisfação, não é mais definido apenas teoricamente, mas aquele que se obtém objetivamente.

O comportamento e as motivações dos burocratas são, assim, assimilados aos comportamentos e motivações do empreendedor privado. Ao contrário, a repartição é definida por oposição à empresa. Niskanen define as repartições (bureaux) como sendo as "... organizações que não têm como objetivo a busca do lucro e recebem uma subvenção ou dotações periódicas." ²⁰ Como sabemos,

(17) Não nos interessamos, aqui, em discutir este conceito. Pode-se encontrar uma análise das noções de bens individuais e bens coletivos no trabalho de Vianes.

(18) Sobre o assunto, vide o trabalho de Greffe (1981; Lepage (1978: Cap. V; 1980: 3a. parte); Tullock (1978); Perlman (1978); Simon (1977).

(19) "O burocrata agirá, também, no sentido do interesse social, se as restrições, às quais for submetido, forem tais que seu próprio interesse coincida com o interesse social" (Tullock, 1978: p. 34).

(20) Perlman (1978: p. 83). Greffe apresenta esta definição de outra maneira. "As repartições são organismos que preenchem as duas características seguintes: — os diretores, como os trabalhadores destes organismos, não podem se apropriar a título pessoal e sob a forma de rendimento, uma parte da diferença 'benefício menos custo'; — uma parte dos rendimentos da organização provém de outra fonte que não aquela da venda dos produtos a preço unitário". (1981: p. 22). Como podemos observar, esta definição também é organizada em torno da oposição à noção de empresa privada.

a empresa privada é definida como uma organização cujo objetivo principal é a maximização dos lucros; além do mais, segundo o entendimento dos neoclássicos, não recebe ou não deveria receber subvenções nem dotações. A diferença entre as repartições e as empresas privadas emana, desta maneira, dos conceitos de propriedade privada e pública.

Simon propõe uma classificação das organizações em quatro grupos, nos quais o caráter da propriedade privada é "atenuado". Parte da teoria do direito de propriedade para realizar esta classificação, cujo fundamento reside na oposição propriedade pública/propriedade privada. Os extremos de sua classificação são representados, por um lado, pelas organizações sem fins lucrativos (Universidades, Fundações, Associações esportivas etc.) e, por outro lado, pelas organizações nas quais o proprietário goza de exclusividade absoluta e a possibilidade de transferir, voluntariamente, seu direito de propriedade ²¹.

As duas linhas de análise acima definidas, uma através dos burocratas e a outra pelas repartições, são ligeiramente diferentes; entretanto são, simultaneamente, complementares. A primeira se refere à burocracia mas é um pouco ambígua pelo fato de não permitir chegar a uma delimitação precisa do que é a burocracia ²²; a segunda é um pouco mais nuançada, mas não permite, igualmente, esta precisão que, aliás, nem sequer é seu objetivo. De todo modo, para as duas linhas de análise ²³, a referência última é sempre a empresa privada.

A aproximação pela teoria dos direitos de propriedade, esconde um vício metodológico essencial: a solução do problema, encontra-se em seu próprio enunciado. Senão, vejamos: "Um sistema econômico no qual os direitos de propriedade atribuídos aos diferentes indivíduos de maneira privativa, podem ser trocados e protegidos sem custo, apresenta três características maiores:

- A alocação dos recursos é ótima, enquanto os indivíduos maximizam suas funções de utilidade.
- O volume da produção é independente da distribuição dos direitos entre os indivíduos (...)
- A extensão das trocas depende da dotação inicial de cada indivíduo e da taxa marginal de substituição entre os bens próprios a cada pessoa.

"O mercado é tanto mais eficiente quanto mais os direitos de propriedade sejam exclusivos e que o custo de sua transferência seja reduzido" (Simon, 1977: p. 253-254).

(21) Para mais detalhes ver Simon (1977: pp. 252-254). Pode-se consultar, igualmente, a obra de Greffe (1981: pp. 34-42).

(22) Perlman observa que a definição de Niskanen situa-se em relação às repartições públicas. Para ele, essa definição "... difere do uso corrente do termo 'burocracia' que designa, normalmente, toda grande organização" (1978: p. 83) como nós também já observamos anteriormente.

(23) Nós nos referimos aqui às análises das organizações. A análise econômica da burocracia é classificada por Greffe em teoria do monopólio e teoria do mercado político.

Estas proposições definem a eficiência do setor privado, ao passo que tudo o que prescindia das características do direito de propriedade (a exclusividade e a livre transferência) não atinge a alocação ótima dos recursos. É, portanto, ineficiente.

As proposições de Niskanen apresentam, a seu modo, o mesmo problema. O lucro é considerado de duas maneiras: primeiro, como instrumento de controle interno da empresa; e segundo, como mecanismo de controle externo. Lepage expõe estas proposições da seguinte maneira: O lucro é um "... instrumento de controle interno da organização e do uso dos recursos no seio da empresa; o lucro é o instrumento que, simultaneamente, assegura o controle externo da distribuição dos recursos entre as empresas em concorrência no mercado." (1980: p. 402). Desta forma, uma organização que não tenha o lucro como finalidade é, por princípio, praticamente eliminada da possibilidade de ser eficiente.

Greffe apresenta a análise da burocracia de duas maneiras: uma chamada de teoria do monopólio e outra de teoria do mercado político. A diferença entre as duas formas encontra-se, fundamentalmente, ao nível das restrições sofridas pela burocracia. No primeiro caso, a regulação é realizada pelo "lucro". O burocrata é o único beneficiário "... do relaxamento dos mecanismos de controle inerentes à propriedade pública" (1981. p: 50). No segundo caso, introduz-se como mecanismo de controle os "... partidos e coalisões no poder que se incumbem de determinar a quantidade dos bens produzidos e as condições correspondentes. Em nenhum momento este papel essencial lhes escapará, mesmo se se vai, num segundo momento, reconhecer certa influência ao burocrata" (1981: p. 78).

A aproximação pelo mercado político não discute, explicitamente, a questão da eficiência da burocracia. Pelo contrário, aceita implicitamente a idéia de que a realização dos interesses dos burocratas, quer dizer: a maximização de sua função de utilidade, implica necessariamente numa ineficiência.

O procedimento acima, coloca em jogo três agentes: além do burocrata, abrange o cidadão e os políticos. A restrição que impede ao burocrata de realizar seus próprios interesses, encontra-se na possibilidade de os partidos realizarem seus objetivos ²⁴; em outros termos, o acesso ou a manutenção dos partidos no poder. Este aspecto é proporcionado pela participação ativa ou não, dos cidadãos nas eleições. Estes escolherão segundo uma análise subjetiva de custo/benefício individual, na qual o custo é constituído pela militância política e pelas despesas ligadas a esta atividade e o benefício pelo consumo dos bens públicos desejado pelo cidadão.

Este modelo, coerente com sua aparência, também é passível de críticas. No que diz respeito a ineficiência burocrática é postulada desde o início.

(24) "... o principal objetivo do partido no poder é de se reeleger e o principal objetivo do partido da oposição é tomar o lugar do precedente..." (Greffe, 1981: p. 83).

Assim, a construção teórica busca muito mais as possibilidades de restringirem a burocracia para que seja menos ineficiente, do que, propriamente, de demonstrar esta ineficiência. O procedimento transfere, assim, a responsabilidade da suposta ineficiência burocrática: primeiro aos políticos, em seguida aos sistemas políticos e, enfim, aos próprios cidadãos.

Por estas razões, os esforços realizados por Greffe de integração destes dois tipos de análise, na tentativa de amenizar o extremismo das hipóteses, não chegam a outro resultado, senão à conclusão tautológica de ineficiência da burocracia ²⁵.

CONCLUSÕES SOBRE A INEFICIÊNCIA BUROCRÁTICA

O estudo dos "novos economistas" sobre a intervenção pública, funda-se em três grandes pilares: a noção da eficiência, a noção de Estado e a análise econômica da burocracia. A síntese dos trabalhos sobre a intervenção pública encontra-se no exame da burocracia. Esta, com os instrumentos teórico-analíticos, tais como a idéia do equilíbrio e do custo/benefício, compara a atividade pública à atividade privada. A partir desta perspectiva e, imbuído do ânimo neoclássico, o resultado desta comparação é quase sempre desfavorável ao Estado.

Do desenvolvimento lógico desta conclusão encontramos proposições tipicamente liberais que vão desde a supressão quase integral da intervenção estatal, até algumas sugestões menos radicais que apontam para certa reforma da burocracia ²⁶.

Teoricamente, esta abordagem da intervenção pública apresenta defeitos em seu desenvolvimento lógico, como já observamos.

A nível empírico, Greffe considera que "... as tentativas (...) são ainda muito limitadas para que se possa falar de maneira sistemática da validade ou não da teoria" (1981: p. 199).

O exposto não impede Greffe de acreditar, ainda, na possibilidade de melhorar e superar os defeitos desta análise. Conclui seu livro, fazendo algumas propostas que, segundo supõe, eliminariam as insuficiências apontadas. Sugere, também, a existência da possibilidade de enriquecer a análise, mediante a inclusão de fatores como: "certa dimensão macroeconômica", a "especificidade das instituições estatais", etc.

Segundo nosso ponto de vista, o método da "Nova Economia", baseada

(25) Ver Greffe (1981: pp. 85 e 89).

(26) Os "anarco-capitalistas" propõem que "... a sociedade ideal é uma sociedade onde não existiria mais regulamentos, serviço militar obrigatório, previdência social etc. onde não existiria mais o policial e a razão de Estado... onde todas as funções atualmente exercidas pelo aparelho coercitivo do Estado seriam executadas por uma multiplicidade de comunidades ou de firmas privadas, oferecendo seus serviços sobre uma base contratual (sempre revogável) no quadro de um sistema de concorrência generalizada, garantindo a cada um, a liberdade de escolha..." (Lepage, 1978: p. 318).

no comportamento individual, não permite qualquer reforma teórica substancial, como mostraremos a seguir. Além do mais, como um argumento contra a posição apresentada por Greffe, temos que a posição dos "novos economistas" consiste, justamente, na rejeição crítica às dimensões macroeconômicas da abordagem teórica e às especificidades do Estado e suas instituições.

Manter esta análise da burocracia, implica em continuar no quadro de um debate cujo fundamento é, segundo Leclercq ²⁷, o estudo das forças produtivas destacadas, isoladas, das relações de produção. Resulta, igualmente, na exclusão do político enquanto relações de classes. O político nesta linha de análise, não é passível de integração; sua existência só é possível fora do econômico ²⁸.

Conforme o pensamento desta corrente, a ciência econômica é concebida como algo puro e neutro. Nela, os fatores políticos são trazidos de fora, seja pela aplicação da teoria ou pelo posicionamento do economista. Wolfelsperger (1977) conclui que "... ou bem se critica a metodologia dos economistas, ou bem se critica a ideologia dos economistas (e daqueles que os empregam) mas não é fundamentalmente a ciência econômica que está em causa" ²⁹.

É neste contexto restrito que a crítica ao Estado, como representante de um "mítico interesse geral" que se opõe ao interesse individual, atinge, unicamente, o nível dos interesses individuais que se agrupam. Contra a aceção do Estado representando interesses de classe, ou da sociedade como um todo, opõe-se a noção de um Estado representante de interesses de grupo em oposição aos interesses da sociedade.

Assim, contrariando a opinião de Greffe e outros defensores diretos e indiretos da "nova economia", entendemos que não é suficiente "corrigir" esta teoria. É necessário que ela seja rejeitada e refutada. A integração do político ao econômico deve ser realizada pela não-exclusão das relações sociais de produção do objeto de estudo; e não por um político asseptizado das contradições da luta

(27) Ver Leclercq (1977: p. 10 e seg.).

(28) A tentativa dos "novos economistas" de integração do político ao econômico é realizada por meio da inclusão de um novo mercado, o "mercado de votos", ou "mercado político", que é justaposto ao mercado de bens e serviços.

(29) Os artigos de Aftalion (1974) e de Seurot (1977), além daquele de Wolfelsperger (1977), são bons exemplos da recusa (e do receio) dos "novos economistas" de aceitarem qualquer "acusação" de que a economia comporta elementos ideológicos. Aftalion, por exemplo, adota uma definição "neutra" da economia (1974: p. 53-54) mas cai numa armadilha que se encontra em sua própria definição. Define a economia como a "...alocação de recursos raros para fins concorrentes...". Mas esta idéia só é isenta do aspecto ideológico se, e somente se eliminarmos também a teoria do ótimo, que eles aceitam conter um julgamento de valor. A supressão da teoria do ótimo econômico implica na eliminação do papel normativo, de sua importância, e enfim, da razão de ser da ciência econômica burguesa.

de classes. É imprescindível conceber o Estado como uma entidade de classe, e não como um Estado que estaria acima das classes ou da sociedade, neutro ou conciliador. Para isto, é mister se dispor a ultrapassar o quadro restrito da economia política burguesa, mas nada indica que seja este o caminho escolhido pelos partidários da "Nova Economia Pública".

BIBLIOGRAFIA

- AFTALION, Florin. *La critique anti-économique*. In: ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économique retrouvée*. Paris, Economica, 1974.
- ANDREFF, Wladimir et Alii: *Economie fiction*. Paris, Maspero, 1982.
- ATTALI, Jacques & GUILLAUME, Marc: *A Antieconomia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- CHEVALIER, Jacques: *La fin de l'Etat-Providence*. Paris, La Documentation Française. Problèmes économiques n. 1678, junho/1980.
- FRIEDMAN, Milton: *Capitalisme et Liberté*, Paris, Robert Lafont, 1971.
- GODELIER, Maurice: *Racionalidade e irracionalidade na economia*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, s/d.
- GREEN, Francis & NORE, Peter: *A economia: Um antitexto*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- GREFFE, Xavier: *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1981.
- : *De l'Etat-Providence à la société solidaire*. Paris, Dialectiques n. 33, outubro/1981.
- IZARD, Eric: *Economie et mode rétro*, France Nouvelle, 10 de julho de 1978. Em anexo à: LEPAGE, Henri: *Demain le libéralisme*, Paris, Pluriel, 1980.
- JENNY, Frédéric: *La théorie économique du crime: une revue de la littérature*. In: ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économique retrouvée*, Paris, Economica, 1974.
- LECLERQ, Yves: *Théories de l'Etat*, Paris, Anthropos, 1977.
- LEPAGE, Henri: *Demain le capitalisme*, Paris, Pluriel, 1978.
- : *Demain le libéralisme*, Paris, Pluriel, 1980.
- MARIS, Bernard: *Une critique des modèles micro-économiques de Fécondité*, Paris, La Documentation Française, Problèmes Économiques n. 1673, maio/1980.
- NAKATANI, Paulo: *La politique agricole au Nord-Est du Brésil: Le Projet Sertanejo*. (Tese de doutorado de 3.º ciclo). Amiens, 1982.

- PARGUEZ, Alain: *Vienne, ou qui a peur de John Maynard Keynes*, Paris, Dialectiques n. 33, outono/1981.
- PERLMAN, Morris: *Un commentaire britannique: Politique et bureaucratie*. In: TULLOCK, Gordon: *Le marché politique*, Paris, Economica, 1978.
- PRADE, Julien: *Au-delà de l'Etat-Providence?* Paris, Dialectiques n. 33, outono/1981.
- ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économie retrouvée (Vielles critiques et nouvelles analyses)*, Paris, Economica, 1977.
- ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1981.
- SEUROT, François: *La renaissance de l'économie dans les pays socialistes*. In: ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économie retrouvée*, Paris, Economica, 1977.
- SIMON, Yves: *Le marché et l'allocation des ressources*. (In: ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économie retrouvée*, Paris, Economica, 1977.
- TULLOCK, Gordon: *Le marché politique*, Paris, Economica, 1978.
- VIANES, André: *La raison économique de l'Etat*, Lyon, PUL, 1980.
- WOLFELSPERGER, Alain: *Les Biens collectifs*, Paris, SUP-PUF, 1980.
-
- _____ : *Le contenu idéologique de la science économique*.
In: ROSA, Jean-Jacques & AFTALION, Florin: *L'économie retrouvée*, Paris, Economica, 1977.

RAÍZES Nº 1

JUL/DEZ.
1982

SUMÁRIO

A Diretoria: Apresentação da Revista. 3

ARTIGOS

Marcel Jollivet: O lugar dos camponeses na estrutura de classes: algumas reflexões gerais a partir de um caso particular. 5

Nilson Araújo de Souza: Natureza e contradições da reanimação econômica de 1978/79: prelúdio de uma recessão. 25

Gustavo Lins Ribeiro: Aspectos contemporâneos da questão indígena. 45

Gilda de Castro Rodrigues: O método histórico em Etnologia: Evans-Pritchard e Lévi-Strauss. 55

Elimar Nascimento: O conceito de revolução em Gramsci. 71

A Diretoria: Seminário "Agricultura e Desenvolvimento". 86

Manuel Correia de Andrade: A agricultura e os desafios do desenvolvimento no Nordeste do Brasil. 87

Alberto Passos Guimarães: O complexo agroindustrial como etapa e via do desenvolvimento da agricultura. 99

Francisco Barreto: Notas acerca da intermediação institucional recente e seus efeitos sobre o processo de ocupação de áreas de fronteiras da Amazônia e Centro-Oeste. 105

Marcelo Grondin: Considerações em torno do tema Agroindústria e Desenvolvimento. 123

José Francisco da Silva: As reformas agrárias no processo de desenvolvimento. 135

NOTAS E COMENTÁRIOS

Josamir Camilo: Karl Popper: Filosofia da ciência ou imobilismo ideológico? 147

Jurandir Antonio: Energia e Desenvolvimento. 157

Ivony Lúcia Monteiro Saraiva: A questão cooperativista numa "cooperativa" da Paraíba. 165