

**RACIONALIDADE DE INSTITUIÇÕES E NORMAS: UMA ANÁLISE SOBRE A AÇÃO
COLETIVA E A ESTABILIDADE DAS ESCOLHAS SOCIAIS**

Paulo Magalhães Araújo

(Doutor em Ciência Política, UFMG, Professor Adjunto da UFES, Espírito Santo)

Resumo

Este artigo defende a escolha racional como um instrumento analítico profícuo na análise da ação coletiva. Primeiro, define-se escolha racional, mostrando os seus componentes internos, lógicos, e os externos, observáveis. Em seguida, discutem-se os problemas que a racionalidade individual coloca para a ação coletiva e a estabilidade das escolhas públicas. Argumenta-se, por fim, que instituições e normas sociais promovem a cooperação racional e favorecem a estabilidade das escolhas públicas.

Palavras-chave: escolha racional; ação coletiva; instituições políticas; normas sociais. (teoria sociológica).

Área: Teoria Sociológica

Abstract

This article defends the rational choice as a useful analytical tool in the analysis of collective action. First, we define rational choice, showing its observable internal, logical, and external components. Then we discuss the problems that individual rationality poses for collective action and the stability of public choices. It is argued, finally, that political institutions and social norms promote the rational cooperation and promote the stability of public choices.

Keywords: rational choice; collective action; political institutions; social norms. (sociological theory).

Area: Sociological theory

Apresentação

Neste texto, argumenta-se que a teoria da escolha racional é um instrumento profícuo de análise da ação coletiva. Ao longo da argumentação, será explicitado o conceito de *escolha racional* e serão discutidos alguns dilemas analíticos que o conceito coloca. De início, vale esclarecer que supor o comportamento individual racional, autônomo e dotado de propósito, não implica afirmar que a ação racional é infalível – a capacidade intelectual do indivíduo ou a quantidade de informação que ele detém pode levar a escolhas equivocadas, mas não necessariamente irracionais. No âmbito da política parlamentar, por exemplo, certos atores monopolizam e usam de forma estratégica as informações de que dispõem, mas isso não impede que façam “cálculos errados” ou escolhas pouco eficientes. Eficiente ou não, a ação continua sendo orientada pela *intencionalidade* e pela *racionalidade*, que são pressupostos fundamentais da teoria da escolha racional.

Para conceituar a racionalidade individual, sistematizando as exigências e limites do conceito, serão mobilizadas ideias de autores como Georg Tsebelis, Gordon Tullock, J. Buchanan e Jon Elster, entre outros. Esses autores contribuíram para a compreensão da relação entre escolhas individuais, instituições e normas, e seus argumentos ajudaram a esclarecer as razões pelas quais os indivíduos seguem certas normas ou elaboram certo conjunto de instituições e não outro.

Esclarecidos esses pontos, outra questão será considerada: a dos dilemas da *ação coletiva* decorrentes da ideia de *escolha racional*. Às vezes, as melhores opções individuais levam ao pior resultado coletivo, e isso é explicado pela teoria; mas, às vezes, quando a teoria sugere o contrário, a cooperação entre os indivíduos se efetiva e produz benefícios coletivos. Por que esses fenômenos opostos acontecem? Como se pode entender a *deserção* ou a *cooperação* de indivíduos racionais, quando a ação coletiva é necessária para o bem comum? Parte do presente texto apresentará os paradoxos envolvidos nessas questões e mobilizará argumentações teóricas a fim de resolvê-los.

A parte final do texto enfrenta um dilema especialmente importante para a compreensão da ação coletiva. Conforme se verá ao longo da argumentação, a premissa da escolha individual racional induz logicamente à expectativa de que as escolhas coletivas são imprevisíveis e instáveis. No entanto, diversos analistas observam que essa expectativa não se confirma no mundo real, no qual, ao contrário, observa-se considerável estabilidade. Como explicar isso? Por que tanta estabilidade nas escolhas sociais ou políticas? Sustenta-se, neste artigo, que a teoria já permite responder tal questão. No tocante a isso, serão mobilizadas as ideias neoinstitucionalistas acerca do papel central das instituições políticas e das normas sociais na efetivação e na estabilidade da ação coletiva.

1. Indivíduo e ação racional: pressupostos analíticos fundamentais

Uma mudança crucial, decorrente da difusão dos modelos de análise individualistas-econômicos, ocorreu na definição das unidades analíticas básicas adotadas nas pesquisas em Ciência Política. Os estudos na área passaram a dispensar a exclusividade no uso de categorias ditas macrosociológicas, relacionadas a entidades coletivas – como as classes sociais, por exemplo –, para tentar interpretar os fenômenos políticos a partir de seus microfundamentos, as ações individuais.

Conforme se presume nessa perspectiva, as classes sociais e outras forças coletivas de determinada sociedade não podem ser consideradas agentes políticos, antes que se resolva o problema básico de coordenação da ação coletiva. Na perspectiva do *individualismo metodológico*, todo fenômeno político/social é considerado consequência de escolhas atomizadas, por isso acredita-se que os dilemas envolvidos na *ação coletiva* só são solucionáveis quando se pressupõe que os grupos sociais e a própria sociedade são agregados de atores individuais. Em outras palavras, a unidade elementar da vida social é a ação individual: para se explicarem as *instituições sociais* e a *mudança social* é preciso mostrar como elas resultam da ação e da interação dos indivíduos (ELSTER, 1994: 29).

Na vertente teórica em foco, os indivíduos – unidades analíticas elementares – são concebidos como seres dotados de vontade e razão que, independentemente de classe social, *status*, localização geográfica e época em que vivem, são capazes de perceber as imperfeições da própria existência, identificando o que lhes falta e buscando transformar um determinado estado de coisas em algo mais próximo de seus desejos (MCKENZIE e TULLOCK, 1967). Os indivíduos têm preferências e buscam realizá-las para aumentar seu bem-estar. Infere-se daí que os postulados da economia são eficazes, porque indivíduos maximizam, e a maximização é, por definição, um tipo de cálculo.

Embora as escolhas individuais visem à produção de benefícios, isso pode não ocorrer em função da incerteza própria à ação humana. No entanto, se os benefícios da ação racional são incertos, os custos são inevitáveis. No momento da ação, a existência de alternativas implica a escolha, ou seja, o abandono de uma ou de algumas alternativas, em favor da preferida. A definição de custos surge daí. O custo de determinada escolha é mensurado pelo valor que o indivíduo atribui à segunda melhor alternativa da sua ordenação de preferências. De acordo com Mackenzie e Tullock (1967), o custo da opção preferida é igual ao benefício associado à melhor alternativa não adotada. Conclui-se então que, numa situação em que certas escolhas possíveis devem ser abandonadas, o custo necessariamente se impõe. Percebendo os custos como inevitáveis, o indivíduo racional se comportará de forma tal que os benefícios esperados

Racionalidade de Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais

como resultantes da opção feita excedam os benefícios associados à melhor alternativa abandonada. Em suma, dizer que uma pessoa busca maximizar a utilidade de suas decisões é dizer que ela procura estabelecer a melhor relação custo/benefício em suas escolhas ou, ainda, que busca a melhor combinação entre meios e fins.

A capacidade de combinar adequadamente os meios disponíveis e conhecidos aos fins almejados é a característica essencial do indivíduo racional. Segundo Mackenzie e Tullock (1967), esse enunciado implica três proposições fundamentais:

- (a) o indivíduo racional é capaz, ainda que de forma limitada, de identificar as próprias vontades, ou seja, o comportamento racional implica preferência;
- (b) as preferências, ou alternativas, são consistentemente ordenadas da mais preferida à menos preferida, e os indivíduos são capazes de ordená-las;
- (c) quando faz sua escolha, o indivíduo opta pela alternativa preferida, de maneira a maximizar sua satisfação.

Essas três propriedades compõem a *racionalidade* e o indivíduo racional necessariamente as incorpora a suas ações cotidianas.

Nesse ponto, convém frisar que o comportamento maximizador não se restringe às escolhas individuais na esfera econômica e por isso tem tanta relevância nas análises políticas. Não obstante possa parecer, à primeira vista, que apenas uma parcela das ações humanas, qual seja, a busca de satisfações materiais, pode ser analisada à luz desses postulados originários da economia, dada a abrangência do comportamento individual racional-estratégico, a abordagem “racionalista” tem muito a contribuir para a interpretação da ação individual e da ação coletiva em diversas arenas da vida social e, logo, para a compreensão da ordem social como um todo.

Reconhecer essa extensão da racionalidade implica aceitar a multiplicidade de arenas onde o indivíduo racional adota estratégias de maximização, embora se devam observar as diferenças que marcam o comportamento individual no interior de cada uma das *arenas sociais* (note-se que mudando as arenas mudam-se os *constrangimentos* e, logicamente, as opções de escolha). Ocorre que, tanto na busca de seus interesses econômicos, puramente privados, viabilizados pelas leis do mercado, quanto no esforço para a realização de objetivos políticos ou comunitários, cuja escolha é constrangida por regras sociais formais e informais, o indivíduo estabelece cálculos que, por suas características, podem ser chamados de racionais-estratégicos ou econômicos (OLSON, 1972).

A partir das ideias de Olson (1972), Reis (1984) faz considerações esclarecedoras sobre essa questão. Reis (1984) observa que, na teoria olsoniana, a economia, enquanto disciplina científica, não se

ocupa de uma espécie particular de bens ou transações particularizadas por sua natureza intrínseca, mas, antes, de qualquer espécie de situação ou processo em que o problema da escassez se coloca. Segundo ele: "isso tornaria a teoria econômica equivalente a uma *teoria do comportamento racional* [e], como tal, aplicável a qualquer arena (seja ela convencionalmente designada como 'econômica', 'política' ou 'social') em que tenhamos um *problema de utilização de meios escassos para a realização de objetivos de qualquer natureza*" (REIS, 1984: 113. Grifos nossos).

1.1. *Das exigências, não exigências e importância do conceito de racionalidade.*

Até aqui se afirmou que a contribuição da teoria econômica às demais ciências sociais está relacionada a pelo menos dois postulados fundamentais. São eles: a) o indivíduo é a unidade analítica privilegiada, por meio da qual é possível interpretar os fenômenos sociais; b) o indivíduo é racional e age estrategicamente, visando a resultados tão eficientes quanto possível. Ambos os postulados são de especial relevância analítica, sobretudo em ambientes democráticos institucionalizados, em que há certa liberdade de escolha individual e regras formais ou claramente estabelecidas de interação social.

É bastante convincente a afirmação de que a melhor maneira de interpretar o *output* de sistemas democráticos consiste em entender os objetivos dos indivíduos que compõem tais sistemas e os fazem funcionar – tanto mais quando se supõe que esses indivíduos são racionais e, portanto, capazes de agir de forma direcionada ao associar ganhos a estratégias de comportamento. Ademais, a importância heurística desses cálculos aumenta conforme a clareza das regras de interação e a certeza das recompensas (*payoffs*) correspondentes. Eis aqui um terceiro elemento de considerável importância: as *normas formais* ou *informais* que, ao mesmo tempo, viabilizam e limitam o comportamento dos indivíduos.

Entre os adeptos da teoria da escolha racional, a afirmação de que o contexto funciona, ao mesmo tempo, como instrumento e obstáculo é tão aceita quanto a de que os indivíduos são racionais e agem estrategicamente. O comportamento racional consiste precisamente em instrumentalizar ou “superar” o contexto. Portanto, os indivíduos racionais, na tentativa de maximizar o próprio bem-estar, atuam no interior de um conjunto de regras sociais, formais e informais, que estabelecem parâmetros para a ação individual. A teoria em foco afirma que, dentro desse contexto institucional geral, o indivíduo é capaz de estabelecer uma associação ótima entre os meios disponíveis conhecidos e os fins colimados.

A fim de reforçar a importância dessas afirmações para os objetivos da pesquisa proposta, convém observar que a associação entre regras e comportamento será tanto mais evidente quanto mais perceptível aos atores for a correspondência entre ação e resultados. Se um jogador de futebol

intencionalmente toca a bola com a mão no interior da área, visto pelo juiz, seu time será punido com um pênalti. Nesse caso, há evidência de que a punição foi resultado direto da estratégia de agir contrariando as regras. O contexto em questão – o campeonato devidamente regulamentado – é estruturado de tal forma que é inevitável para os jogadores ou observadores fazer a seguinte associação: regras que orientam os comportamentos que geram resultados. Conhecendo as regras e os *payoffs* a elas associados, os jogadores tentarão adequar suas estratégias para maximizar os resultados positivos. Transferindo tal raciocínio para outros contextos de comportamento estruturado, a inferência deve ser a mesma. Pode-se afirmar, então, que nas burocracias públicas e noutras instâncias institucionalizadas de decisões políticas – legislativos, conselhos, secretarias, ministérios etc. – as estratégias de maximização são constantes, o que implica reconhecer o uso racional-instrumental das regras formais e até mesmo de certas *normas sociais*, como a da *reciprocidade*, por exemplo.

Essa ideia tem exercido bastante influência. Muitos trabalhos adotam-na para defender a associação entre escolhas individuais e instituições, e seus resultados têm reforçado a teoria. Tais trabalhos provaram que instituições e resultados – meios e fins – estão de tal forma relacionados que, desconsiderando os primeiros, não é possível entender os últimos. Em outras palavras, tem-se afirmado, com bastante frequência, que as escolhas sociais só podem ser compreendidas como resultado agregado das escolhas racionais de indivíduos que buscam orientar seu comportamento de acordo com as regras vigentes no ambiente institucional onde atuam.

A exposição anterior visou a informar e justificar o fundamento individualista-racional da vertente teórica aqui analisada. Para evidenciar a ligação entre o comportamento individual racional e o funcionamento das instituições democráticas, apresentou-se um argumento resumido no qual estão implícitos alguns problemas que ainda precisam ser considerados: a) economia e política são arenas distintas de ação, mas o comportamento racional faz sentido em ambas; b) da racionalidade individual não se pode automaticamente depreender a ação coletiva; é preciso então entender por que a ação coletiva ocorre; c) a escolha coletiva, uma vez feita, coloca o *problema da sua estabilidade*, problema este que leva à discussão do papel das instituições sobre as decisões coletivas. Algumas soluções para tais dilemas já foram propostas, e serão apresentadas no final deste artigo. Antes, porém, mais algumas considerações importantes sobre o conceito de *escolha racional*.

1.2. Esclarecimentos sobre o comportamento racional: aspectos teóricos e práticos

Mesmo com a crença manifesta no potencial explicativo da racionalidade estratégica, não se afirma que escolhas racionais explicam todo comportamento individual ou social, nem se defende que as escolhas racionais sejam infalíveis, ou seja, que as ações individuais com vistas ao interesse sempre resultem em maximização de bem-estar. Primeiro, os limites explicativos da teoria são reconhecidos até mesmo por vários dos seus defensores (REIS, 1986; ELSTER, 1989, TSEBELIS, 1990). Entende-se que tal abordagem oferece recursos analíticos eficazes unicamente quando os indivíduos se defrontam com a necessidade de fazer escolhas e as fazem com vistas à maximização, ou seja, onde quer que atores individuais façam cálculos e estabeleçam relações custo/benefício visando ao aumento do bem-estar – seja dele próprio ou alheio, seja coletivo ou individual. Situações nas quais indivíduos se comportam visando a melhorar o *status quo* não são poucas, mas é preciso assumir que determinadas escolhas individuais ou coletivas não são explicáveis pressupondo-se exclusivamente a racionalidade individual estratégica.

Em segundo lugar, os limites do agente também são reconhecidos. Mesmo quando se comporta racionalmente, o indivíduo não controla todas as forças externas, e essas podem atuar de forma a anular ou a reverter o resultado esperado (supostamente benéfico) de determinada ação. Isso pode acontecer, e frequentemente acontece, porque os indivíduos escolhem em meio a incertezas e limitações de todo tipo.

Adiante serão expostas algumas propriedades presumidas numa ação racional, necessárias para assegurar seja sua consistência interna, seja sua adequação às escolhas individuais *empiricamente observáveis*. Em seguida, serão apresentadas algumas não exigências do comportamento racional. Assim será possível definir o que o comportamento racional é, e o que ele *não é*, ajudando a entender sua utilidade na análise dos fenômenos sociais em geral, e da *ação coletiva* em particular.

1.2.1. *As exigências do conceito de racionalidade*

Tsebelis (1990)¹ argumenta que a ideia de comportamento racional implica uma série de exigências que devem ser atendidas para que a dimensão abstrata da racionalidade seja logicamente consistente e corresponda às ações dos indivíduos no mundo real. O autor apresenta, de forma sistemática, tais exigências, separando-as em duas categorias: (a) exigências fracas de racionalidade, que asseguram a coerência interna entre as preferências do indivíduo e suas crenças ou “interpretações do mundo”; (b) exigências fortes de racionalidade, que permitem a validação externa, propriamente empírica, da ação racional individual.

Para que o comportamento racional não apresente contradição interna, deve atender concomitantemente às três exigências que seguem:

Racionalidade de Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais

- (a) As preferências não podem ser contraditórias: a combinação de duas (ou mais) vontades de um indivíduo em um dado momento no tempo não pode implicar a negação uma da(s) outra(s). Se essa prescrição é violada, há contradição. E nenhuma ação ou justificção consistente (racional) pode ser derivada de antecedentes contraditórios.
- (b) As preferências não podem ser intransitivas: essa premissa nega a possibilidade de preferências cíclicas entre as alternativas disponíveis em um momento dado, ou seja, garante a estabilidade e consistência das escolhas no âmbito individual. Se, no tempo t , o indivíduo i prefere a a b e b a c , ele necessariamente preferirá a a c . A violação dessa exigência elimina a possibilidade da escolha racional, porque escolhas baseadas em preferências intransitivas são inconsistentes e podem levar a perdas no *status quo* individual, embora o indivíduo imagine estar buscando a maximização. Essa propriedade pode parecer trivial, mas não é. Conforme se verá adiante, as preferências intransitivas são um problema para a tomada de decisões coletivas (ARROW, 1951 *apud* TSEBELIS, 1990).
- (c) Os axiomas do cálculo de probabilidades não podem ser violados: essa exigência requer uma apresentação um tanto formal. Começa-se, para a clareza do argumento, supondo que as pessoas estejam dispostas a aceitar apostas justas². Nesse caso, para garantir a maximização da utilidade esperada, conforme pressuposto pela racionalidade, três axiomas devem ser respeitados:
- a probabilidade de um evento impossível ocorrer é igual a zero, logo, nenhuma probabilidade é menor que zero – em termos formais $P(i) \geq 0$
 - a probabilidade de que um evento inevitável ocorra é 1, logo, nenhuma probabilidade é maior que 1 – em termos formais $P(e)=1$
 - se i e j são dois eventos mutuamente excludentes, a probabilidade de que ocorra i ou j , é igual à probabilidade de ocorrer i mais a de ocorrer j . Ocorrendo um, a probabilidade de que o outro ocorra é igual a zero – em termos formais: $P(i \text{ ou } j) = P(i) + P(j)$.

Indivíduos racionais consideram essas propriedades matemáticas, ainda que possam não estar conscientes delas nos termos aqui propostos. Embora pareça ser um raciocínio excessivamente formal, esse é, na verdade, um cálculo inerente ao comportamento racional que tem a simples e fundamental função de garantir a consistência das crenças individuais. Observe-se que nada foi dito acerca das frequências objetivas ou das possibilidades reais de que certo evento ocorra. O indivíduo pode ser otimista ou pessimista e superestimar ou subestimar suas chances efetivas, mas, uma vez que ele atribui certa probabilidade a um evento, suas escolhas devem ser consistentes com o seu cálculo, e isso só será possível se ele obedecer aos axiomas acima citados. Caso contrário, poderá ter a sua situação piorada. Vale ressaltar que as exigências apresentadas são puramente normativas – elas dizem como os indivíduos

devem se comportar se são racionais – e, por isso, não implicam a *validação empírica* do postulado da racionalidade.

A existência de correspondência externa (observável no mundo real) entre crenças e comportamentos também é fundamental à validade do conceito de *ação racional*, e pode ser garantida por meio do que Tsebelis (1990) denomina de “exigências fortes da racionalidade”, que são as que seguem:

- (a) Os jogadores devem se comportar conforme as prescrições da *teoria dos jogos*, ou seja, as estratégias individuais, em *equilíbrio*, devem ser mutuamente ótimas: essa propriedade do comportamento racional garante que indivíduos em interação alcancem situações de estabilidade, em que nenhum indivíduo tem incentivos para mudar de estratégias, a menos que os outros o façam (tem-se o *equilíbrio de Nash*). Quando mais de um resultado pode ser alcançado e diferentes jogadores perseguem diferentes objetivos, os desvios exigirão uma série de ajustes mútuos das estratégias individuais levando ao *equilíbrio* anterior ou a outro (MCKENZIE e TULLOCK, 1965; TSEBELIS, 1990).
- (b) As probabilidades subjetivas, ou crenças, aproximam-se das frequências objetivas: essa exigência está relacionada com a capacidade de aprendizado e evolução por parte do indivíduo. Ao longo do caminho em direção ao *ponto de equilíbrio*, os indivíduos adquirem mais informações e atualizam seus cálculos de probabilidade. Por outras palavras,

“Cada jogador faz o melhor uso de suas avaliações prévias de probabilidade e das novas informações que ele obtém do ambiente. Se a probabilidade estimada não se aproxima das frequências objetivas [isto é, observadas], atores racionais serão capazes de melhorar seus resultados ao longo do tempo, revisando suas estimativas de probabilidade.” (Tsebelis, 1990: 20. Em inglês no original).

- (c) As crenças devem se aproximar da realidade: essa questão também se relaciona com a capacidade individual de aprender com o ambiente, atualizar as crenças e melhorar as estratégias. A estratégia adotada unilateralmente por um indivíduo oferece a cada um dos outros informações sobre suas crenças. Um jogador que age segundo crenças equivocadas favorece os seus oponentes. Nesse caso, para que o equilíbrio seja alcançado, uma de duas mudanças deve ocorrer: ou o jogador equivocado atualiza suas crenças, ou o(s) outro(s) adapta(m) suas estratégias. Por isso, em *equilíbrio*, as crenças individuais se aproximam dos fatos reais. Em palavras de Tsebelis (1990):

“Consequentemente, de acordo com as exigências fortes de racionalidade, crenças e comportamentos não só têm de ser consistentes entre si, mas também devem corresponder ao mundo real (em equilíbrio). Se o ator se desviar das exigências fortes da racionalidade, a pena será uma redução no seu nível de bem-estar.” (TSEBELIS, 1990:30. Em inglês no original).

1.2.2. Ponderações sobre o comportamento racional e algumas não exigências do conceito

Racionalidade de Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais

- a) Racionalidade não implica onisciência, portanto, escolhas racionais nem sempre maximizam utilidade ou bem-estar: ações racionais podem apresentar efeitos negativos, porque o indivíduo age fundamentado no que ele espera que aconteça, não no que efetivamente acontecerá. Dados os limites de informação, erros de cálculo de fato ocorrem, mas isso não compromete a ideia de comportamento racional. A racionalidade não exige que as pessoas estejam absolutamente certas quanto ao que querem, que conheçam todas as alternativas disponíveis, que sejam perfeitamente informadas sobre elas e saibam exatamente como agir com essa informação. As informações disponíveis aos indivíduos são sempre escassas, e eles fariam escolhas melhores se fossem mais bem informados. Contudo, informações têm custos e, por isso, os indivíduos fazem escolhas baseadas na informação que eles têm e/ou que podem racionalmente conseguir. Se na avaliação individual os custos da obtenção de informação excederem os benefícios esperados, o ator racional escolherá não obtê-la. Em síntese, o indivíduo age com base em informações incompletas, podendo adotar estratégias que, embora racionais, mostram-se ineficazes.
- b) Agir racionalmente não significa agir de modo egoísta: nem todas as ações individuais visam a interesses particulares, nem o altruísmo é algo contrário ao comportamento racional. A teoria da *escolha racional* defende um conceito formal e não substantivo de ação racional, ou seja, o que define a racionalidade de uma ação é a *adequação dos meios utilizados na consecução de certo fim e não à natureza desse fim*. Diferentes indivíduos têm diferentes visões de mundo e buscam coisas diferentes; ademais, os objetivos individuais (os fins) podem variar conforme a arena social em que a ação se dá. Elementos tais como cultura, história, tradição, personalidade, entre outros, afetam o comportamento individual, tanto no que diz respeito a estratégias de ação quanto no que se refere à adequação (*appropriateness*) dos fins pretendidos. Esses elementos influem na definição do “grau” de solidariedade, altruísmo ou moralidade de um comportamento, mas não afetam a ideia de que o indivíduo age racional e estrategicamente para maximizar tais valores.
- c) Em algumas situações, indivíduos racionais podem agir de forma aparentemente irracional, ou seja, contra os próprios interesses: o problema aqui pode ser de observação ou de avaliação. Em ambos os casos, o diagnóstico de irracionalidade decorre de equívoco do analista. No primeiro caso, escolhas supostamente irracionais podem, na verdade, ser racionais quando se considera que o indivíduo atua orientado pelo conjunto das recompensas (*payoffs*) disponíveis em diversas arenas interconectadas; assim, a escolha pode ser subótima em uma arena específica para que o indivíduo seja melhor recompensado em outra (TSEBELIS, 1990). No segundo caso, as críticas ignoram a ressalva feita na letra (b), ou seja, partem de pressupostos normativos e põem foco na *finalidade* da ação; mas se o analista avalia o comportamento individual com base no que ele próprio considera “bom”, será

relativamente fácil taxar certos comportamentos de irracionais (MCKENZIE e TULLOCK, 1994). Para evitar esse viés normativo, o analista deve avaliar a *relação entre meios e fins* que o ator estabelece para maximizar bem-estar, e não o *conteúdo* daquilo que o ator entende como bem-estar.

Além dessas observações – que devem ser consideradas para que a teoria não seja superestimada – convém notar que a análise de situações reais, com base no instrumental da *rational choice*, pode ser prejudicada em contextos nos quais os parâmetros das escolhas individuais não são claros, ou seja, quando as regras de interação e os objetivos individuais não são identificáveis. Em tais contextos o comportamento dos indivíduos pode estar sendo orientado por uma variedade de fatores indefinidos, externos (sociais e políticos) e internos (psíquicos). Os fatores externos podem aumentar a incerteza e dificultar as estratégias dos atores; os internos, conforme citado acima, podem levar a escolhas subótimas ou, no limite, irracionais. Essa complexidade contribui para aumentar a indeterminação que, por sua vez, dificulta tanto as escolhas individuais quanto o trabalho do analista (observador externo). Conforme Tsebelis (1990:31), “à medida que os objetivos dos atores se mostram confusos, ou que as regras de interação se tornam mais fluidas e imprecisas, as explicações com base na teoria da escolha racional se tornam menos aplicáveis.” Esse autor apresenta uma interessante proposta, considerando esses limites e defendendo o uso da teoria da escolha racional:

“Ao invés de um conceito de racionalidade como um modelo geral do comportamento humano, eu proponho um conceito de racionalidade como um subconjunto do comportamento humano. Essa mudança de perspectiva é importante: eu não defendo que a escolha racional possa explicar todo e qualquer fenômeno e que não existe espaço para outras formas de explicação, mas eu defendo que a escolha racional é a melhor abordagem para situações nas quais as identidades e os objetivos dos atores estão claramente estabelecidos e as regras de interação são precisas e conhecidas pelos agentes em interação [...]. [Eu defendo, ainda,] que os jogos políticos, pelo menos a maioria deles, estruturam claramente a situação. [Em casos desse tipo] o estudo da ação dos atores políticos sob a premissa da racionalidade é uma abordagem legítima para a análise dos motivos, dos cálculos e dos comportamentos dos indivíduos em situações reais de interação.” (Tsebelis, 1990: 32-33. Em inglês no original).

De fato, em situações estruturadas, normalmente se percebem com clareza os possíveis *payoffs* resultantes do comportamento individual, bem como as regras que definem os movimentos permitidos aos atores na busca de seus objetivos. Nesses contextos, quando escolhas feitas diferem do previsto pela teoria – pressupondo-se que o observador conheça a estrutura do jogo, as arenas nas quais ele está sendo jogado e os *payoffs* disponíveis em cada arena – é possível afirmar que o indivíduo que fez uma escolha subótima será punido, porque seus erros serão explorados por outros indivíduos maximizadores com os quais ele interage (compete).

Conforme já comentado, em que pese a racionalidade individual, estratégias de ação pouco sofisticadas são passíveis de ser adotadas devido à inevitável escassez de informações. Contudo, o indivíduo racional não insistirá nos equívocos, por dois motivos. Primeiro, porque uma das características de situações estruturadas é a interação recorrente e porque os indivíduos são capazes de aprender com a experiência, de modo que os envolvidos podem reavaliar suas crenças e aperfeiçoar suas estratégias de

ação – e os indivíduos estarão mais dispostos a rever e aprimorar suas estratégias quanto maiores forem os ganhos ou as perdas em jogo. Segundo, porque existe um elemento “evolucionista” na interação racional: pessoas que interagem umas com as outras em contextos competitivos são obrigadas a otimizar suas estratégias, a menos que queiram ser eliminadas da interação ou da competição. Esse mecanismo de “seleção natural” funciona como elemento de *enforcing*, pois faz com que os comportamentos mais bem recompensados (mais “lucrativos”) sejam reforçados, levando os indivíduos a fazerem escolhas cada vez melhores.

Considerados os “prós e contras” apresentados acima (eis uma relação custo-benefício), a teoria da escolha racional constitui um método legítimo de abordagem dos processos sociais reais. Quanto mais importantes forem as questões em jogo, e quanto mais informações estiverem disponíveis a todos, mais as pessoas se aproximarão das prescrições dessa teoria. Razões de aprendizado e de “evolução” reforçam a premissa do comportamento otimizador, ou racional, como instrumento analítico apropriado. (TSEBELIS, 1990)

Em suma, presume-se, de acordo com os modelos analíticos da economia, que os indivíduos são racionais e maximizadores de bem-estar e, por consequência, em quaisquer situações em que alternativas possam ser comparadas e adotadas, as leis do mercado atuam; havendo escolhas, o comportamento humano assume um aspecto “econômico”, pois a racionalidade “econômica” está presente em toda ação individual consciente (BUCHANAN e TULLOCK, 1962). Em função desses pressupostos, os indivíduos são considerados como unidades analíticas básicas para a explicação de fenômenos sociais e uma vasta gama de ações coletivas é vista, em princípio, como interpretável a partir das ações individuais.

2. Racionalidade na política e problemas da ação coletiva

Este tópico aborda uma questão crucial na teoria da escolha racional: nem sempre a melhor estratégia do ponto de vista individual produz resultados coletivos benéficos. Frequentemente, o grande problema dos atores racionais é o de evitar que a busca de realização dos objetivos individuais gerem consequências ruins para toda a coletividade e se volte, por isso mesmo, contra os interesses de cada um.

Quando os atores percebem que estratégias descentralizadas, próprias do mercado (no sentido smithiano), são ineficientes para gerar os benefícios desejados, eles estarão, ao menos potencialmente, interessados em solucionar coletivamente os problemas. Em outras palavras, os indivíduos racionais

tenderão a passar da ação individual para a coletiva quando as escolhas descentralizadas e livres produzirem consequências agregadas indesejáveis para uma parcela relevante do grupo social.

A passagem da estratégia individual para a coletiva, no entanto, coloca importantes problemas analíticos. Felizmente, a teoria já aponta algumas soluções envolvendo normas sociais e instituições políticas que, respectivamente, fundamentam a cooperação descentralizada ou centralizada. Adiante, os problemas serão enunciados e as soluções discutidas. Então, será possível entender de que modo a combinação da racionalidade com as normas sociais e as regras formais explicam a ação coletiva e suas conexões com o comportamento individual em diversos contextos de interação.

2.1. Mercado, política e os fundamentos individuais da ação coletiva

Afirmou-se que o indivíduo racional, nas ações cotidianas, resolve problemas "econômicos" de toda ordem. Há que se lembrar, contudo, a especificidade dos problemas da arena política, reconhecidamente distintos das questões que ocupam a economia.

É conhecido, embora polêmico, o argumento smithiano da “mão invisível” que move o mercado, fazendo com que a busca individual de interesses promova o bem-estar geral. Nessa visão, o mercado é caracterizado por uma infinidade de ações descentralizadas e mutuamente vantajosas. Tais ações, vistas isoladamente, não têm senão um efeito marginal no resultado agregado das trocas engendradas pelos indivíduos de uma determinada sociedade. Assim, as negociações realizadas por indivíduos específicos não interferem nas ações de outros, senão na medida em que contribuem marginalmente na oscilação da oferta e da demanda de determinado bem ou serviço. A lição básica dessa teoria é a de que, dada a racionalidade dos indivíduos e seus consequentes impulsos maximizadores (comprar mais quando o preço cai e menos quando o preço sobe), o resultado final é um equilíbrio (bem-estar) entre a produção e o consumo de bens e serviços. O problema da irracionalidade coletiva é, assim, superado pelos mecanismos intrínsecos ao mercado (idealmente concebido): a totalidade das ações individuais racionais produz um resultado coletivamente ótimo.

Em virtude desse potencial para combinar liberdade com eficiência, o mercado consiste numa dinâmica distributiva com amplo espaço na organização das interações sociais na modernidade. Entretanto, não obstante o mercado seja, talvez, a forma dominante de organização social hoje em dia ele é apenas um mecanismo, entre vários, por meio do qual as pessoas se inter-relacionam. Através da interação no mercado, indivíduos maximizam o próprio bem-estar. Isso implica reconhecer, presumindo a racionalidade individual, que as regras atuantes na economia, não sendo as únicas possíveis, são as que

melhor atendem aos interesses individuais visados no âmbito daquela esfera. É importante lembrar, com Mckenzie e Tullock (1967), que a eficiência, aceitabilidade e viabilidade de qualquer modo de organização social devem ser avaliadas em termos de suas alternativas. Por outras palavras, em circunstâncias em que formas diversas de interação são possíveis, os indivíduos optarão por aquelas que melhor lhes permitam alcançar seus objetivos.

O conceito de *interdependência social* entra aqui como importante para se entender a opção racional pela forma de ação política – isto é, coletiva – para a realização de interesses. O caráter de interdependência de certas ações humanas e a necessidade de parâmetros coletivos de comportamento como características intrínsecas da política é afirmado por vários autores. Reis (1984:113), por exemplo, afirma que “[...] o que caracteriza o objeto da política enquanto distinto do objeto da ciência econômica [...] é o fato de que a escassez política, ou a forma politicamente relevante de escassez, tem a ver com a interferência dos objetivos (ou preferências, ou interesses) de uma pluralidade de indivíduos ou grupos entre si [...]”. Neste ponto, importa citar literalmente um trecho da obra desse mesmo autor, que resume bem a distinção, entre as questões da economia e as da política:

“Começamos com as pessoas, que, para os nossos propósitos, são feixes de opiniões sobre a natureza e de preferências sobre as alternativas que a natureza lhes oferece [...]. Algumas das preferências em cada feixe dizem respeito a coisas essencialmente privadas [...]. Tais preferências privadas são, em geral, de pouca relevância para a política, embora de relevância crucial para a ciência econômica. [...] Outras preferências, porém, são essencialmente públicas, no sentido de que sua realização diz respeito não apenas aos que têm tais preferências, mas também a outras pessoas. Nesse caso, a realização da preferência de um pode depender crucialmente da negação a outro da possibilidade de realizar a sua própria. [...] As preferências cuja realização envolve outras pessoas e, especialmente, aquelas que só se realizam através da cooperação com outros ou da negação da possibilidade de que outros realizem as suas próprias preferências, constituem a matéria prima da política.” (RIKER e ORDESHOOK, 1970, apud REIS, 1984:114)

Buchanan e Tullock (1962) defendem argumentos similares. Segundo eles, as ações descentralizadas normalmente apresentam efeitos perversos, ou custos, decorrentes da interdependência social, sendo que, em certos contextos, esses efeitos podem se tornar insuportáveis. Os autores observam que, muitas vezes, ações privadas *não coordenadas por um poder central* impõem limites externos severos às escolhas de indivíduos ou grupos, de tal forma que as estratégias individuais podem se comprometer reciprocamente, impedindo alguns ou todos de realizarem as próprias preferências. Por outras palavras, Buchanan e Tullock (1962) afirmam que se tem um problema de ação coletiva, ou de política, quando os indivíduos ou grupos, buscando realizar seus interesses, comprometem (geram externalidades para) a ação de outros indivíduos ou grupos igualmente preocupados em realizar os próprios objetivos. Por essa lógica, a opção pela ação coletiva será preferida se os custos esperados do envolvimento no processo coletivo de tomada de decisão forem menores que os riscos externos antevistos de ações descentralizadas.

Vale ressaltar que essa interferência recíproca, entre escolhas individuais descentralizadas, traz à tona o problema dos resultados agregados nocivos decorrentes do comportamento racional individual (problema esse resolvido no mercado), porque, embora os indivíduos se comportem racionalmente, nenhum princípio ou “lei” garante que o efeito agregado das escolhas individuais seja coletivamente benéfico. As ações políticas fazem-se necessárias precisamente porque o efeito agregado de estratégias descentralizadas pode gerar consequências perversas que comprometem o bem-estar (a racionalidade) global³.

2.2. Racionalidade, ação coletiva e a natureza dos benefícios

Quando um indivíduo resolve se unir a outros para realizar um objetivo comum, o faz porque espera que a ação coletiva promova, melhor que a ação individual, um aumento no bem-estar agregado e, conseqüentemente, no seu próprio bem-estar (“todos estarão melhor, inclusive eu”). A ação coletiva é vista, nesse caso, como o meio mais eficiente para alcançar certos fins. Se a racionalidade é a capacidade de escolher os melhores meios disponíveis para a obtenção de fins pretendidos, parece possível concluir que indivíduos racionais participarão da ação coletiva pelo simples motivo de ser essa a melhor, e muitas vezes a única, forma de maximizar seu bem-estar. Mas, em que pese parecer tranquila a passagem da ação privada à coletiva, sabe-se, desde Olson (1968), que essa passagem envolve dilemas importantes, frutos da associação entre o tipo de ação, individual ou coletiva, e a natureza dos bens produzidos, privados ou públicos.

Define-se como bem privado “puro” aquele cujo consumo é marcado pelas seguintes propriedades:

- a) *exclusividade*: os benefícios apresentados pelo bem privado são seletivos, ou seja, são exclusivamente da pessoa que o produziu e/ou que tem a propriedade dele;
- b) *divisibilidade*: os benefícios produzidos são escassos, logo, o seu uso por um ou mais indivíduos implica a diminuição da quantidade daquele mesmo bem disponível aos outros consumidores em uma mesma comunidade;
- c) *rivalidade*: a utilidade, ou a quantidade de prazer, proporcionada pelo bem privado diminui na medida em que mais indivíduos consomem esse mesmo bem.

Já um bem público “puro” é definido como aquele cujas propriedades são opostas, ou seja, o bem cujos benefícios são *não exclusivos*, *não divisíveis* e *não rivais*. Dessas, a *não exclusividade* é a propriedade

que mais compromete a cooperação, porque implica que os benefícios produzidos são compartilhados por todo o grupo, ainda que seja provido por qualquer (quaisquer) pessoa(s), fato esse que reduz os incentivos à participação na ação coletiva.

Sabe-se que exemplos "puros" dificilmente são encontrados no mundo real. Mas, embora haja em quase todos os bens uma combinação de características públicas e privadas, é possível identificar as características predominantes de um bem. Para isso, distingue-se como privado aquilo que ele acrescenta de forma exclusiva, divisível e rival ao bem-estar de quem o detém; e como público, aquilo que ele tem de inclusivo, indivisível e não rival com relação aos consumidores de um grupo, uma comunidade, um país etc. Dessa forma, um bem poderia ser de natureza predominantemente pública ou privada ou, ainda, apresentar inúmeras combinações de ambas dentro de um *continuum*, no qual o bem privado e o bem público "puros" ocupariam os extremos opostos.

No caso da produção de bens privados, o problema de escolha enfrentado pelo indivíduo é o de avaliar se os benefícios esperados são maiores que os custos a serem pagos. Mckenzie e Tullock (1967: 24-26) lembram que, em princípio, esse mesmo raciocínio pode ser verdadeiro para o bem coletivo: se os benefícios recebidos por qualquer indivíduo dentro do grupo são maiores que os custos esperados do bem público, o indivíduo estará disposto a prover o bem. Os benefícios recebidos por outros seriam tipos de subproduto do comportamento individual.

O problema com a provisão do bem coletivo surge quando os custos antevistos por qualquer indivíduo em uma determinada coletividade excedem os benefícios individuais esperados da ação coletiva. Nesse caso, um indivíduo isolado não estará disposto a prover o bem público⁴. Se isso é verdade para um indivíduo, provavelmente será para todos os demais. Nessa situação, a melhor ou única solução seria a ação coletiva; assim, cada indivíduo deveria se juntar a todos os demais possíveis beneficiados para alcançar eficientemente o fim. No entanto, o cálculo racional induz o indivíduo a não participar, porque o bem público, uma vez provido, será compartilhado por todos.

Decorre daí que os comportamentos individuais apresentam um resultado prejudicial à coletividade: os membros do grupo gostariam de ter o bem e melhor seria para todos se todos o tivessem, mas as estratégias individuais impedem o grupo de tê-lo. Os indivíduos são levados a imaginar que não é racional arcar com os custos de provisão do bem coletivo – cada um tende a esperar que todos os outros atuem de forma a produzi-lo. Esse cálculo explica a tendência de se atuar como carona (*free rider*)⁵. A tendência se reforça conforme diminui a disposição dos envolvidos para assumir os custos com que cada um, individualmente, deve arcar. Olson (1968) demonstra que a probabilidade de participação individual na produção coletiva decresce conforme aumenta o tamanho do grupo: quanto mais indivíduos há em uma coletividade, tanto menos significativa será a contribuição de cada um para o resultado final da ação

coletiva. Conclui-se, então, que haverá diferenças consideráveis nos incentivos para que os indivíduos racionais produzam bens privados ou públicos. Dadas as especificidades na natureza de certo fim pretendido (ou certo bem), os dilemas envolvidos na escolha coletiva se tornam claros.

As soluções propostas para esses dilemas são várias. O debate sobre esse ponto na literatura é bastante amplo, mas não se pretende, neste trabalho, abordá-lo em profundidade. O objetivo aqui é apresentar as dificuldades presentes na organização da ação coletiva e mostrar como as instituições políticas (ou, em um sentido mais restrito e claro, as regras do jogo) são um dos mais eficientes e importantes instrumentos para superar essas dificuldades. As instituições são vistas ainda como fundamentais à garantia da estabilidade da escolha social (ou escolha pública) e isso será discutido adiante. Antes, porém, apresenta-se um breve esboço do debate referente à organização da ação coletiva frente aos dilemas postos pela racionalidade individual.

2.3. Soluções indicadas para o problema da escolha coletiva

As soluções apresentadas por Olson (1968) podem ser chamadas de economicistas, posto que ele fundamenta suas proposições no oportunismo universal, descontextualizado e simplista que caracteriza o *homo economicus* (REIS, 1984). Segundo a teoria olsoniana, soluções descentralizadas são improváveis para o problema da escolha pública. Para que *grupos latentes* se tornem grupos agentes, é preciso que haja organizações (ou instituições formais, ou regras) para coordenar o comportamento individual, prevendo punições aos refratários e/ou recompensas aos colaboradores. As recompensas e as punições são extraordinárias e distribuídas de forma exclusiva, conforme os indivíduos participem ou não da ação do grupo. Esses mecanismos são chamados por Olson (1968) de *incentivos seletivos*.

No entanto, há situações em que tais incentivos não são ofertados e, ainda assim, a ação coletiva é efetivada. Segundo o argumento olsoniano, não haveria essa possibilidade: não existindo recompensas particulares, a ação conjunta é impossível. Logo, essa teoria não tem uma explicação para todos os casos de composição de sujeitos coletivos.

Axelrod (1984), na obra *The evolution of cooperation*, apresenta uma segunda solução para o problema da ação coletiva. A solução apresentada pelo autor é mais otimista que a de Olson, sem, contudo, abandonar o pressuposto do comportamento autointeressado. Embora à primeira vista o autointeresse possa levar o indivíduo a crer que não é racional cooperar, isso só ocorre numa situação isolada e descontextualizada de ação coletiva. Ao contrário, quando um grupo de indivíduos está sujeito a enfrentar repetidamente problemas de *coordenação da ação*, o risco de retaliação e a esperança de

reciprocidade podem fazer com que a cooperação seja do interesse individual. As pesquisas de Axelrod (1984) comprovam que, em situação de interação recorrente, a cooperação pode evoluir mesmo entre indivíduos egoisticamente orientados. Para isso, basta que certo número (maior que um) de indivíduos dentro de um grupo adote a estratégia *tit-for-tat*: cooperar na primeira rodada e, a partir de então, comportar-se tal como o outro jogador na jogada anterior. Quando os indivíduos percebem que os *payoffs* produzidos ao longo do tempo por essa estratégia tornam vantajoso tal comportamento, a cooperação evolui até mesmo em um ambiente de deserção incondicional (AXELROD, 1984).

Contudo, esse modelo baseado em motivações estritamente egoístas apresenta pelo menos duas limitações. A primeira delas, apontada pelo próprio Axelrod (1984), é bem sintetizada por Elster (1994). Este último autor observa que, para que a cooperação ocorra, os indivíduos não podem ser muito "míopes", ou seja, devem minimizar o bem-estar presente e atribuir suficiente valor à felicidade futura. Além do mais, quando o indivíduo supera a "miopia" imposta pelo autointeresse e resolve cooperar,

“os ganhos de cooperação universal devem ser substanciais; os ganhos da não cooperação unilateral, não demasiadamente grandes; e a perda da cooperação unilateral, pequena. Finalmente, cada indivíduo deve estar plenamente confiante de que os outros indivíduos são racionais e estão plenamente informados da situação. Uma vez que não há estratégia dominante, ele não adotará “pagar na mesma moeda” a não ser que esteja certo de que os outros farão isso também. Em grupos grandes, com muitas pessoas que não se conhecem, essa última condição é de realização improvável.”(ELSTER, 1994: 158).

Outra crítica importante às soluções propostas de Axelrod (1984) é encontrada em Orenstein (1992). Este autor observa que para o sucesso da estratégia *tit-for-tat*, ou seja, para a evolução da cooperação em uma comunidade de indivíduos autointeressados, a comunidade deve ser “invadida” por um grupo de indivíduos dispostos a utilizar a referida estratégia. Contudo, não há nesta teoria nada sobre a *ontologia* desse grupo de cooperadores. Axelrod (1984) descreve o que aconteceria se certo número de indivíduos escolhesse *tit-for-tat* em uma determinada comunidade, mas não se preocupa em explicar como nem por que esses indivíduos surgiriam (ORENSTEIN, 1992; ELSTER 1994).

Outra vertente atribui grande relevância ao contexto social, com argumentos diferentes das (ou mesmo contrários às) proposições de Olson (1968) e teóricos afins, como Downs (1956). Essas teorias parecem oferecer explicações mais completas e satisfatórias do que aquelas apresentadas por Axelrod (1984).

Reis (1986) e Elster (1994) apresentam críticas importantes às limitações da teoria olsoniana e essas são bons exemplos dos contra-argumentos sociológicos ao economicismo da “teoria da escolha pública” (*public choice theory*). Esses autores se assemelham aos pensadores que eles mesmos criticam, na medida em que adotam a premissa do individualismo metodológico, ou seja, defendem que a unidade elementar da vida social é o indivíduo, que os fenômenos sociais resultam da ação individual e da interação entre indivíduos racionais, e, por fim, que esses fenômenos podem ser explicados por meio do comportamento

individual. Contudo, há uma distinção entre os “economicistas extremados”, representados aqui por Olson (1968), e seus críticos, Reis (1986) e Elster (1994). Esses defendem que os traços psicológicos, a história dos indivíduos, suas crenças, as normas sociais e outros elementos histórico-sociológicos influenciam decisivamente os interesses e os comportamentos individuais.

Segundo Reis (1984), os equívocos das ideias olsonianas e afins decorrem do “apego intransigente” dos seus teóricos ao individualismo metodológico. A explicação da ação coletiva em termos dos *incentivos seletivos* (estenda-se a crítica a todo argumento que propõe a fundamentação da cooperação em motivos estritamente individuais e egoístas) propõe uma negação quase total de qualquer elemento sociológico ou contextual. A teoria olsoniana não admite, por exemplo, que as normas sociais ou as características étnicas e culturais compartilhadas podem atuar como produtores de solidariedade (no sentido de Pizzorno, 1966) e, eventualmente, incentivar e habilitar os indivíduos a agirem coletivamente.

Ao pretender abarcar as *motivações morais* da ação coletiva em seus incentivos particulares (o indivíduo coopera pelo próprio conforto psicológico, espiritual, etc.), o argumento olsoniano se torna por demais fluído e tautológico: o motivo da ação não seria a realização do bem coletivo, mas a obtenção de um benefício ainda interpretável como individual (REIS, 1984). Em suma, o problema da teoria da escolha pública (*public choice theory*) é o postulado, ao menos implícito, de “[...] um ‘estado de natureza’ em que não há instituições, não há história, não há vínculos intergeracionais, não há lealdades, mas apenas indivíduos capazes de calcular em função de interesses individuais que interferem uns com os outros” (REIS 1984: 135).

Segundo esse autor, a ausência de elementos comunitários na teoria olsoniana resulta numa descrença quase absoluta no potencial altruísta e cooperativo do indivíduo, comprometendo sua capacidade de explicar a transformação dos grupos latentes em atores efetivos. Reis (1984) identifica ainda outro problema, esse de ordem lógica, no argumento olsoniano. Olson (1968) observa que, quando a ação coletiva envolve um grande número de indivíduos, a contribuição de um indivíduo específico é insignificante. No entender deste último autor, isso levaria os indivíduos a deixarem de cooperar, mesmo quando as suas intenções motivadoras iniciais são altruístas, porque os indivíduos antes de serem altruístas ou egoístas são racionais. Segundo Reis (1986), é precisamente por isso que a teoria olsoniana, além de deficiente no aspecto sociológico, apresenta uma incoerência interna. Se o indivíduo tem interesses altruístas, mas se comporta de modo egoísta (não cooperando), não está sendo racional, como supõe Olson (1968), mas irracional. Para Reis (1984), os indivíduos altruístas (ou eventualmente orientados à cooperação) são racionais precisamente na medida em que agem de forma altruísta (cooperando), sem considerar a relevância da sua ação no resultado final da ação coletiva.

A solução proposta por Reis para superar os problemas acima mencionados é abandonar o universo da estratégia pura, rejeitando o estado de natureza e buscando procedimentos metodológicos,

mais adequados à análise de situações reais, que suponham a “[...] existência de múltiplos processos mais ou menos consolidados ou bem sucedidos de conformação de identidades coletivas e de definição de focos de solidariedade e de interesses em coexistência” (REIS 1984: 136). Complementarmente, o autor afirma que deve ser colocado “como problema analítico o de apreender precisamente a imbricação entre aspectos estratégicos ou de cálculos de interesses e aspectos sociológicos ou de natureza variada para dar conta de tais processos e de suas consequências no plano global” (REIS 1984: 136).

Elster (1994), assim como Reis (1986), atenta para a complexidade do comportamento individual e da sua imbricada relação com variáveis psicológicas, históricas e sociais. Segundo Elster (1994), as soluções descentralizadas podem ocorrer por várias motivações individuais: autointeresse, altruísmo, respeito às normas sociais ou alguma combinação delas. É equívoco, diz este autor, tentar explicar o comportamento cooperativo seja com base em uma motivação privilegiada (autointeresse por ex.) que explique todas as instâncias da cooperação, seja buscando explicar a cooperação em cada instância por uma única motivação. A cooperação ocorre quando e porque diferentes motivações se reforçam entre si em diversas instâncias da ação coletiva. Devido a sua relação com o meio social, os indivíduos podem ser, por exemplo, egoístas ou colaboradores incondicionais, kantianos, utilitaristas, coletivistas, etc. A cada tipo de indivíduo corresponderia certo comportamento que, combinado com os demais, poderia levar ao sucesso da ação coletiva.

O mérito do argumento de Elster (1994), para efeito da eficiência da abordagem teórica aqui adotada, está na preocupação do autor em incorporar os elementos sociológicos e sociopsicológicos à explicação do comportamento individual racional e, adicionalmente, indicar uma fórmula para a utilização desses elementos nos moldes da *teoria dos jogos*⁶. Orenstein (1992: 52-56) faz uma interessante apresentação do postulado elsteriano, evidenciando tanto a dimensão racional-estratégica do comportamento de cada tipo de ator quanto a relevância explicativa dos jogos de ação coletiva. Convém reproduzir em linhas breves esses argumentos.

Pressupondo-se os grupos sociais como plurais, com indivíduos de tipos diversos, pode-se imaginar que tais indivíduos sejam, ao menos aproximadamente, como os que seguem:

- a) Os *indivíduos racionais egoístas* se importam apenas com as recompensas (*payoffs*) individuais que obterão ao fim da ação coletiva. São caronas (*free riders*) incondicionais e têm a deserção como estratégia dominante. A sua não participação pode levar ao aumento do custo e até mesmo à impossibilidade de produção do bem coletivo.
- b) Os *kantianos* agem conforme pensam que todos deveriam agir, logo, se a cooperação universal é superior à deserção universal, cooperarão incondicionalmente. Os kantianos, assim como os egoístas,

têm estratégias dominantes que são, respectivamente, cooperar e desertar. Os outros tipos escolhem suas estratégias a partir da estratégia alheia.

- c) Os *utilitaristas*, em função do utilitarismo do cálculo do bem-estar, cooperam se sua contribuição implica o aumento do bem-estar médio do grupo, ou seja, sua decisão de cooperar está condicionada pelas taxas mínima e máxima de cooperadores existentes.
- d) Os *colaboradores* consideram imperativo participar quando um número expressivo de pessoas – não necessariamente igual para os vários colaboradores – já coopera. Seu comportamento transcende o cálculo meramente econômico e se regula por uma norma social de adesão baseada na obrigação coletiva (*norm of fairness*).
- e) E devem existir ainda dois outros tipos de atores que decidem em função do processo de participação: os *elitistas*, que atuam quando e enquanto o número de cooperadores é reduzido, desertando quando a cooperação aumenta, e os *coletivistas*, que, pelo prazer da sensação de pertencimento, tendem a cooperar mais conforme aumenta o tamanho do grupo – que deve ultrapassar certo número mínimo.

Então, Orenstein (1992:56) explica que

“existem vários caminhos alternativos pelos quais se pode representar a realização da ação coletiva. [...] Em uma conjugação favorável, kantianos de todo dia iniciam a cooperação incondicionalmente. Dado seu pequeno número, a eles se juntam os elitistas. Se esses dois tipos formarem um grupo suficiente, tem-se então a adesão dos utilitaristas. Com isso começa o movimento de retirada dos elitistas ao mesmo tempo em que os coletivistas começam a entrar. Para diferentes níveis dessa nova composição a norma de adesão começa a atuar sobre os colaboradores. Quando se chega a um [certo] total de cooperadores, os utilitaristas começam a desertar. Caso a entrada de novos colaboradores seja suficiente para compensar essa perda, a ação coletiva prossegue. Caso contrário, tem-se o colapso da cooperação em função das deserções encadeadas retroativamente.”

Ao aventar a possibilidade de os grupos sociais apresentarem essa variedade de tipos, Elster (1994) supre as necessidades da cooperação determinada pela “tecnologia da ação coletiva”, sem desconsiderar a dimensão estratégica da ação individual – todos os agentes continuam maximizando o bem-estar.

Como se viu, para o encadeamento e a estabilidade, enfim, para o sucesso da ação coletiva, é necessário que elementos bastante específicos – números suficientes de tipos sociais com motivações variadas – estejam presentes e articulados entre si. Por isso, outro mérito da solução apresentada por Elster (1989; 1994) está no fato de que, aqui, ao contrário do que consta nas teorias de Olson (1968) e de Axelrod (1984), a probabilidade de uma ação coletiva bem sucedida tende a aumentar conforme aumenta o grupo. A pressuposição de que esses tipos sejam aleatoriamente distribuídos pela comunidade faz com que, quanto maior o grupo, “maior [seja] o valor esperado da quantidade de cooperadores incondicionais que se deverá encontrar” (ORENSTEIN, 1992: 57).

Racionalidade de Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais

Parece evidente que essa não é uma explicação definitiva, é apenas uma indicação que aponta para a provisão não só dos elementos qualitativos, mas também dos quantitativos, necessários à solução descentralizada do problema da ação coletiva.

Então, para sistematizar o argumento, deve-se enfatizar que a maior parte das críticas à vertente economicista da teoria da escolha racional decorre da suposta desconsideração, nessa teoria, dos contextos cultural, histórico e institucional, o que resulta na simplificação da natureza humana postulada pelos seus teóricos. Muito embora essa simplificação vise a alcançar uma explicação parcimoniosa dos fenômenos sociais, os críticos advertem que a acuidade analítica pode ser comprometida, inviabilizando a explicação de casos bem sucedidos de ação coletiva quando o oportunismo geral pressuposto pela teoria sugere um desfecho perverso marcado pela deserção universal. Por outras palavras, a ênfase demasiada no *homo economicus* muitas vezes não permite entender o sucesso da cooperação alcançado de forma descentralizada, conforme se observa constantemente no mundo real.

Contudo, é importante observar que as críticas introduzidas no argumento não expressam a intenção de desqualificar o conceito de racionalidade, mas apenas ponderam a excessiva importância que certos teóricos têm dado ao valor heurístico do comportamento racional, ou, mais precisamente, do interesse individual. A motivação maximizadora do indivíduo, no que respeita ao seu próprio bem-estar, não exclui a possibilidade efetiva do comportamento moralmente orientado, altruísta, etc. Como observa Elster:

“Eu não acredito que muitos casos de ação coletiva bem sucedida possam ser explicados estipulando-se apenas a racionalidade, seja ela orientada pelos resultados ou orientada pelos processos. Mas eu tampouco poderia argumentar que motivações egoístas não desempenham nenhum papel na superação do problema do carona (*free-rider*). Quando se é confrontado com uma ação coletiva bem sucedida, a tarefa é identificar o *mix* preciso de motivações – egoístas e normativas, racionais e irracionais – que a produz. Motivações que isoladamente não poderiam gerar a ação coletiva podem interagir umas com as outras [e, assim, viabilizar tal ação], mostrando que o todo é diferente da soma das partes.” (ELSTER, 1989: 186-187 *apud* ORENSTEIN, 1992: 51. Tradução livre, em inglês no original).

Logo, em que pese o reconhecimento de que até mesmo ações irracionais podem ocorrer, o conceito de racionalidade individual ainda pode ser considerado um instrumento fundamental à explicação da ação coletiva – seja ela explicável pelos incentivos particulares, como as reivindicações sindicais e o comportamento de congressistas, ou não, como os movimentos ecológicos, de gênero e outras reivindicações simbólicas, *pós-materiais*. As determinações contextuais e o comportamento racional não mais se contrapõem, mas se complementam, o que, como afirma Ostrom (1991), é um avanço considerável para a teoria social.

Os argumentos acima expostos visaram a uma exposição sucinta, mas expressiva, da relevância do conceito de ação racional no entendimento do sucesso da ação coletiva, mesmo em situações em que a “lógica olsoniana” leva a esperar o contrário. Porém, neste ponto, é preciso enfatizar a distinção

fundamental comentada por Elster (1994). Existem dois tipos de solução para o problema da ação coletiva – a solução *descentralizada* e a *centralizada*. A primeira pode ser garantida por motivações variadas – autointeresse, normas sociais, convicções morais, altruísmo etc., conforme se mostrou acima. A segunda envolve regras e correspondentes punições para os refratários e supõe a primazia do autointeresse.

Segundo ELSTER (1994), as soluções descentralizadas são mais importantes que as centralizadas, porque asseguram o acordo inicial para a formação de uma instituição central que organize a cooperação, e isso é, por si, um problema de ação coletiva.

As soluções centralizadas, por sua vez, também são necessárias, pois permitem organizar a ação de forma que a cooperação não seja demasiada nem insuficiente e, ademais, desempenham outro papel crucial: garantem estabilidade da cooperação. Esse tipo de solução é de especial relevância na ciência política, especialmente nos estudos sobre processos decisórios em arenas parlamentares. Nesses ambientes, os atores estão envoltos por regras coercitivas, coletivamente monitoradas, formais ou informais, que inibem a deserção. Muitas pesquisas recentes na área do novo institucionalismo – cujos especialistas dedicam atenção especial ao comportamento individual e à sua relação com o contexto institucional – comprovam empiricamente que, em ambientes dessa natureza, o conceito de racionalidade é especialmente elucidativo, porque diz respeito ao entendimento de soluções coordenadas por um poder central, coercitivo.

A análise da combinação entre comportamento racional, normas e instituições revela por que o sucesso da ação coletiva e, principalmente, a estabilidade das escolhas são efetivamente garantidos no interior desses espaços fechados com interação repetida. Defende-se, em tais contextos, que a ação coletiva pode ser iniciada e continuada devido à atuação de regras e normas que impõem custos e/ou benefícios conforme os indivíduos desertam ou cooperam. Na próxima parte, pretende-se discutir o impacto das normas e das regras do jogo no comportamento individual e na organização da ação coletiva, ou seja, a contribuição de ambos na configuração final e na estabilidade da *escolha social*.

3. Regras do jogo, cooperação e dilemas da escolha social

Resolvidas as questões relativas aos microfundamentos racionais da ação coletiva – quando é desejada, por que se inicia e o que garante sua concretização – apresentam-se os dilemas envolvidos na estabilidade da *escolha social*. Quando se trata de escolhas sociais resultantes de procedimentos democráticos, a teoria não consegue explicar por que, unicamente a partir da lógica das ações individuais, seja possível garantir a estabilidade. Ao contrário, existem argumentos consistentes, apresentados abaixo,

que postulam, por um lado, a instabilidade inerente às escolhas majoritárias, por outro, a incerteza inevitável resultante dos procedimentos decisórios (isso será melhor discutido adiante). Por outras palavras, afirma-se que, garantidos certos pressupostos decisórios, nem as escolhas majoritárias são estáveis nem o resultado da combinação dos interesses individuais reflete o interesse da maioria. No entanto, se no plano teórico os resultados esperados são sombrios, o que se verifica no mundo real é que, nos espaços de deliberação democrática, a maioria tem, com frequência, os seus interesses atendidos e as escolhas são consideravelmente estáveis.

Se, do ponto de vista puramente lógico, nada garante, por exemplo, a estabilidade de medidas políticas aprovadas por uma maioria legislativa, como seria possível entender, então, a implementação sistemática de planos de governo que levam vários anos para serem executados? Como se poderá ver nos próximos tópicos do presente texto, avanços teóricos e testes empíricos permitiram a superação desse dilema.

3.1. Kenneth Arrow, Richard McKelvey e os problemas da escolha social

Um grande problema teórico identificado nos estudos acerca da escolha social está expresso no *teorema da impossibilidade* de Arrow (1963) e se refere à questão da estabilidade (ou instabilidade) das decisões políticas tomadas com base na regra da maioria. Decisões majoritárias são o fundamento dos sistemas democráticos (minorias podem vetar determinadas escolhas, mas não podem impor nenhuma) e, no limite, a estabilidade do sistema político depende da consistência dessas escolhas. Arrow (1963) afirma, contudo, que os processos democráticos das escolhas sociais são inconsistentes, logo, não produzem *equilíbrio*.

Por tratar da agregação de escolhas racionais individuais em um contexto decisório democrático, o *teorema da impossibilidade* pressupõe a existência de cinco condições naturais⁷:

- a) *racionalidade*: o processo de escolha social deve permitir o ordenamento das alternativas individuais, e cada ordenação deve obedecer ao axioma da transitividade;
- b) *domínio irrestrito*: o processo de escolha social deve abarcar todas as combinações possíveis de ordenação de preferências individuais acerca das alternativas disponíveis;
- c) *independência de alternativas irrelevantes*: a escolha entre duas alternativas quaisquer está sujeita unicamente à consideração individual dessas duas alternativas;

- d) *não ditadura*: nenhum indivíduo pode ter o poder de fazer, contra a vontade da maioria, que a sua preferência prevaleça dentro do processo de escolha social;
- e) *princípio de Pareto*: se uma dada alternativa x é preferida pela maioria dos indivíduos a outra y , o mecanismo de escolha social dever resultar em x preferido a y .

Dadas essas condições, o dilema resultante é que, segundo Arrow (1963), certa distribuição de preferências individuais em torno das alternativas disponíveis (por exemplo: x , y e z), não possibilitaria a obtenção de uma escolha social consistente. Depois de escolhida uma alternativa (x) por uma maioria, sempre há a possibilidade da composição de uma nova coalizão majoritária em favor de outra alternativa disponível (no caso, y ou z) e assim, em círculos, indefinidamente. A representação formal desse argumento é bastante comum nas obras do *novo institucionalismo*, mas vale apresentá-la também aqui: supõem-se três indivíduos e três preferências, conforme quadro I.

Quadro I

1	2	3
x	y	z
y	z	x
z	x	y

Dessa estrutura de preferências, dá-se que, observada a regra da maioria, uma escolha entre x e y , depois entre y e z , e então entre z e x , a ordem da preferência social será $X > Y > Z > X$, sendo, portanto, intransitiva, ou seja, inconsistente. Nesse caso, a natureza transitória da maioria impediria o alcance de um resultado ótimo. Ainda que as preferências individuais sejam conhecidas e solidamente ordenadas, seria impossível manter a estabilidade da decisão coletiva.

McKelvey (1976) apresentou novas questões envolvendo a estabilidade da *escolha social*. Com a formalização do chamado *teorema do caos*, foi demonstrado que a mera observação das preferências individuais não permite conclusões seguras nem otimistas sobre os resultados coletivos. Na verdade, as ideias do autor indicam que, do ponto de vista puramente lógico, o processamento das vontades individuais pelo sistema político tende a gerar resultados bizarros.

No argumento de McKelvey (1976), presume-se inicialmente que as preferências dos atores estão distribuídas como pontos num espaço decisório. Esses pontos representam as escolhas ideais (em contraposição às factíveis) e correspondem ao máximo de satisfação que os indivíduos podem obter. Supõe-se, ainda, que um conjunto de escolhas factíveis também está posto nesse mesmo espaço. “As premissas corriqueiras sobre as preferências são feitas de tal sorte que a relação de preferência dos indivíduos pelas alternativas pode ser aferida pela distância entre a alternativa [factível] e seu ponto ideal. Comparando duas alternativas, o indivíduo escolherá aquela mais próxima do seu ponto ideal,

independentemente da direção” (LIMONGI, 1994:6). Por decorrência, a conclusão a que chega McKelvey (1976) reforça o pessimismo do *teorema da impossibilidade* de Arrow (1963).

A natureza intransitiva da escolha social em Arrow (1963) implica a possibilidade da manipulação do resultado por meio da ordem das votações. Se três alternativas devem ser escolhidas duas a duas, conforme a regra da maioria, por três indivíduos, 1, 2 e 3, cujas preferências são respectivamente x, y e z, dá-se que: se cabe ao indivíduo 1 decidir a agenda, preferindo x a todas as outras alternativas, ele, primeiro, contraporá y a z e depois, x a y, obtendo x como resultado; o indivíduo 2, caso lhe caiba a definição da agenda, seguirá o mesmo raciocínio, confrontando as alternativas aos pares, de modo a fazer com que a escolha social seja a de seu maior interesse, isto é, a alternativa y; o indivíduo 3, igualmente racional, se puder ordenar a votação, usará o mesmo cálculo para fazer da sua preferência, z, a escolha coletiva.

O *teorema do caos*, de McKelvey (1976), permite a mesma afirmação: definidos os atores e suas alternativas, aquele que compõe a agenda pode conduzir a votação de tal forma que a vontade contemplada seja a sua própria e não a coletiva. Assim, dada certa configuração de preferências, qualquer resultado pode ser obtido; por isso, o postulado mckelveyano é também chamado de “*teorema do tudo é possível*”. Uma apresentação formal dessa ideia está em Limongi (1994).

Dá-se que em McKelvey (1976), como em Arrow (1963), nenhum equilíbrio pode ser antevisto. Escolhendo qualquer alternativa disponível, um manipulador hábil de agenda pode garantir que seja ela a escolha social independentemente das vontades dos indivíduos, ou seja, as preferências individuais existem, mas podem traduzir-se em resultados coletivos pouco representativos.

Esses dilemas relativos à estabilidade e à representatividade das escolhas sociais têm afinidades com a questão colocada por Olson (1968): os efeitos agregados dos comportamentos individuais podem levar a resultados coletivos perversos. O cálculo olsoniano leva à presunção de que, em determinadas situações, na falta de coordenação central, as melhores escolhas individuais deverão produzir as piores consequências para o grupo. Nos dilemas identificados por Arrow (1963) e McKelvey (1976), o consistente ordenamento individual de preferências produz ciclos na escolha coletiva. No primeiro caso, a lógica formal do argumento leva à conclusão de que um equilíbrio será alcançado, mas não será satisfatório; no segundo, as inferências lógicas produzem uma certeza também perversa, a de que não há sequer um equilíbrio possível. Felizmente, os resultados sombrios previstos por ambas as teorias não são comprovados pelos resultados dos processos decisórios observados no mundo real.

A não confirmação empírica das previsões olsonianas levou os especialistas a buscarem, no ambiente social, elementos que explicassem a cooperação, quando a teoria induzia a esperar o contrário. A estabilidade nas decisões políticas, geralmente verificada nas democracias, sobretudo nas decisões

tomadas pelos congressistas, contraria os teoremas da impossibilidade e do caos e torna mais interessante o estudo das instituições que conformam o comportamento individual.

Se a realidade não confirma as previsões influenciadas pelos teoremas apresentados, os neoinstitucionalistas postulam, e confirmam empiricamente, que a escolha social está direta e substantivamente relacionada à influência das instituições. Na perspectiva do *novo institucionalismo*, se de certo ponto de vista nenhuma estabilidade pode ser esperada a partir da livre manifestação das preferências individuais, de outro, pode-se explicar a estabilidade como sendo induzida pela estrutura institucional circundante. Enfim, as instituições importam e precisam ser entendidas.

3.2. Instituições e normas sociais: fundamentos da estabilidade política

Muitos estudos acerca do papel das instituições na estabilidade da escolha social podem ser enquadrados naquela vertente conhecida como *novo institucionalismo de escolha racional* (individualista metodológico, segundo Limongi, 1994)⁸. Boa parte desses estudos é relativa ao funcionamento do Congresso americano e revela que as estruturas organizacionais do Legislativo são compostas por mecanismos que garantem a cooperação, a estabilidade das escolhas coletivas, a minimização da incerteza e dos custos de transação, permitindo, assim, que os indivíduos maximizem suas preferências.

Em se tratando de representantes democraticamente eleitos, por exemplo, pode-se considerar de seu interesse fundamental tudo aquilo que signifique retorno eleitoral positivo e que sirva de garantia à sua sobrevivência política. Conforme Monteiro (1991), os políticos são estrategicamente orientados por suas chances eleitorais, e, por consequência, pela necessidade de atender a demandas originadas em suas respectivas bases de apoio eleitoral⁹. Esses atores racionais entendem que para isso é preciso garantir um mínimo de estruturação na interação cotidiana. A incerteza quanto à estabilidade das decisões tomadas e mesmo a instabilidade efetiva decorrente de uma eventual aplicação extremada da regra da maioria comprometem a realização dos interesses dos eleitores e o futuro dos representantes. Entendendo isso, os políticos não só aceitam a imposição de limites à própria escolha, como procuram estabelecer certa previsibilidade na interação dos agentes, o que significa impor restrições ao uso da regra majoritária.

As restrições à regra da maioria estão implícitas no consenso com relação ao conjunto de mecanismos que estrutura o comportamento dos indivíduos em espaços decisórios como os legislativos. Essa estrutura decisória restritiva visa ao processamento das escolhas individuais, de forma a minimizar a incerteza própria de uma espécie de estado de natureza, em que a maioria pode tudo e, portanto, o risco

de coalizões e políticas públicas “movediças” é alto e a utilidade esperada das escolhas individuais é mínima ou negativa.

É sabido que, em contexto de interação estratégica, só em raras ocasiões os indivíduos têm incentivos para expressar sinceramente o que preferem. Os políticos, na maioria das vezes, adotam a estratégia de ocultar as próprias preferências, buscando poupar recursos e maximizar benefícios na negociação com seus pares. Em princípio, as manifestações estratégicas de preferências seriam mais um fator de insegurança e instabilidade presente nas escolhas legislativas, mas, no mundo real, a impossibilidade da informação perfeita, associada à aversão ao risco, própria dos indivíduos racionais, induz ao comportamento cauteloso – o que contribui para a manutenção do *status quo*, ou seja, para uma maior inércia ou estabilidade das escolhas legislativas (MONTEIRO, 1991).

As pessoas, porque têm aversão ao risco, preferem situações estruturadas, que limitam as possibilidades de escolha (tanto a dos outros quanto a suas próprias). Assim, quando indivíduos concordam com certo conjunto de regras, eles entendem, ainda que estejam em posição inferior, que situações em que se privilegia o *status quo* são preferíveis a situações inseguras, em que a interação, livre de qualquer constrangimento, tende a produzir resultados indesejados para todos. Nessas bases, instituições e normas podem ser entendidas como mecanismos criados para evitar a imprevisibilidade extrema, ou seja, para tornar mais eficientes as escolhas individual e social e para garantir aos envolvidos alguma certeza quanto ao futuro.

Eleitores observam resultados (ARNOLD, 1990). Em princípio, eles não estão interessados nos mecanismos institucionais que produzem estas ou aquelas consequências, mas desejam simplesmente que os efeitos perversos das decisões políticas sejam breves e que os benéficos sejam estáveis. Os políticos, por sua vez, objetivam alcançar créditos com os bons resultados das políticas que aprovam e evitam ser responsabilizados por decisões vistas pelas bases eleitorais como malsucedidas. Por isso, querem ter responsabilidades restritas, de forma a minimizar os esforços exigidos no atendimento dos interesses das suas clientelas (e dos seus próprios) e a limitar os motivos pelos quais possam ser imputáveis¹⁰.

Os mecanismos institucionais que organizam os trabalhos parlamentares e estruturam a relação entre os ocupantes de cargos no Legislativo, no Executivo e na burocracia estatal representam uma forma eficiente de divisão e delegação de funções e responsabilidades. Esses mecanismos compõem um intrincado sistema que:

- a) torna complexa a responsabilização pelas decisões tomadas e cria dificuldades para que o eleitor avalie e puna os atos eventualmente danosos de seus representantes – se uma política causa reação popular

adversa, as acusações recíprocas entre os representantes confundem os cidadãos menos informados, não lhes permitindo saber ao certo a quem responsabilizar;

- b) viabiliza as trocas e negociações entre os decisores, minimizando os custos decisórios que, de outra forma, seriam astronômicos – cada ator deveria informar-se sobre tudo e negociar com todos os demais;
- c) oferece instrumentos de negociação indispensáveis, que permitem incorporar ao processo de barganha as variações na intensidade das preferências individuais (SARTORI, 1994), facilitando as barganhas e a tomada de decisões.

Por todas essas propriedades, esses mecanismos representam uma maneira eficiente de estabilizar as decisões da maioria em contexto democrático.

Embora boa parte da literatura sobre a *escolha racional* privilegie as regras formais, as *normas sociais*, ao lado das *instituições*, reforçam a previsibilidade nas relações de troca entre os atores. Elas não são imperativas como as regras formais, mas surgem como exigência da racionalidade em contextos de interação repetida, em que os indivíduos se encontram regularmente e sabem que continuarão se encontrando e negociando. Nesses espaços fechados de negociação contínua, como as câmaras legislativas, quando os indivíduos atribuem suficiente importância às negociações futuras e creem na probabilidade de que elas ocorram, acordos *ex ante* são, muitas vezes, estabelecidos à margem das regras institucionais *stricto sensu*¹¹. Nesse caso, atributos individuais, como honra, estima, convicções ideológicas, honestidade, carisma etc., são elementos importantes à iniciação e manutenção da cooperação. Compromissos do tipo “não opor obstáculos” à tramitação de certos projetos de lei ou “apoiar incondicionalmente” determinada iniciativa legislativa são constantes entre legisladores e, muitas vezes, se firmam nos atributos acima citados, ou seja, na credibilidade de cada um frente aos outros, credibilidade essa que precisa reiteradamente ser cultivada por meio da “manutenção da palavra”, que nada mais é que o respeito prolongado aos acordos.

Levi (1991) afirma que "*sem dúvida, os arranjos institucionais mais eficientes incorporam um sistema normativo de regras informais internalizadas*" (LEVI, 1991: 85. Grifos nossos). Dentre os princípios normativos que reforçam a cooperação, destaca-se a norma de *fairness* (norma da reciprocidade ou do agir de acordo com expectativas alheias¹²). Segundo a autora, essa norma contém tanto um elemento normativo quanto utilitário e regula o comportamento individual de modo particularmente eficiente, porque oferece uma regra que ajuda a fundamentar o consentimento. Se os arranjos correntes representam uma barganha aceitável e se os agentes atendem a expectativas usualmente tidas como razoáveis, o padrão de interação pode ser considerado justo (*fair*). A norma da reciprocidade (a norma de *fairness*) é, em geral, publicamente informada e adaptada ao contexto social em que é mobilizada; sua internalização ocorre por meio de um processo social e leva a uma adesão gradativa por parte dos

indivíduos. Quanto maior a crença dos agentes na efetividade da norma de *fairness*, maior a probabilidade de se comportarem de acordo com ela, solidificando os acordos em torno de regras decisórias e de decisões políticas.

Em suma, se interações repetidas são estabelecidas entre indivíduos racionais, instituições podem ser entendidas como mecanismos projetados para viabilizar acordos, e as normas podem ser criadas e/ou invocadas para reforçá-los. Instituições e normas, conjuntamente, minimizam os custos de transação entre as partes, estabilizam as relações de troca, induzem indivíduos autointeressados ao comportamento cooperativo e, por consequência, aumentam os ganhos individuais e diminuem a insegurança quanto ao futuro. A confluência de todos esses fatores induz o consenso quanto às regras formais e às normas sociais, o que produz estabilidade nas decisões tomadas. Resolvem-se, assim, importantes problemas de ação coletiva no campo das decisões políticas.

Comentários finais

A *teoria da escolha racional*, por se sustentar em postulados teóricos da microeconomia, é frequentemente criticada por atribuir aos indivíduos orientações excessivamente utilitárias e egoístas. O presente artigo procurou mostrar a proficuidade analítica dos postulados racionalistas, mas buscou explicitar, também, que os teóricos contemporâneos que defendem a *escolha racional* desenvolveram esforços bem sucedidos de superação do “egoísmo radical” característico das primeiras versões da teoria – versões de autores como Olson ou Downs, por exemplo.

As versões contemporâneas da *teoria da escolha racional*, tais como *novo institucionalismo*, introduzem nos esquemas analíticos uma dimensão renegada nas primeiras abordagens: o *contexto* da ação. Ao considerarem os referenciais institucionais, históricos e normativos das escolhas estratégicas individuais, os analistas de hoje superam dilemas que só existiram em função do caráter abstrato da racionalidade postulada nas abordagens ortodoxas da *rational choice*.

Indivíduos não agem num vázio institucional ou normativo. Ao definirem suas estratégias, eles não são inteiramente livres. Os estudos mostram que as instituições e as normas sociais limitam as possibilidades de escolhas dos indivíduos, produzindo incentivos racionais à cooperação e evitando que orientações egoístas momentâneas sejam sobrepujadas por visões de longo prazo, que tornam racional ao indivíduo aceitar certos sacrifícios presentes, em favor da coletividade, para receber certos benefícios particulares no futuro.

Ademais, atualmente a teoria sequer postula que os indivíduos racionais buscam, o tempo todo, apenas o interesse próprio. Racionalidade e egoísmo não são sinônimos. Postular que indivíduos fazem escolhas racionais significa apenas defender que eles buscam maximizar o bem-estar através de estratégias consideradas eficientes no contexto em que são adotadas. Mas o bem-estar buscado não necessariamente se resume ao bem-estar pessoal; nem as estratégias racionais são necessariamente infalíveis. Indivíduos altruístas e estratégias imperfeitas são compatíveis com os postulados da *teoria da escolha racional*.

BIBLIOGRAFIA

- ALDRICH, John A. 1995. *Why parties? the origin and transformation of political parties in America*. Chicago: The Chicago University Press.
- AMES, Barry. O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período autoritário. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.2, n 29,. pp. 177-205, 1986.
- ARNOLD, Douglas. 1990. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press.
- ARROW, Kenneth J. 1963. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- AXELROD, Robert. 1984. *The evolution of cooperation*. Estados Unidos: Harper Collins Publishers.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. 1967. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matheu D. 1993. *Legislative leviathan: party govern in the House*. Berkeley, University of California Press.
- DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. 1957. New York: Harper and Brothers.
- ELSTER, Jon. 1989. *Cement of society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon. 1994. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- ELSTER, Jon. 1999. A possibilidade da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, n.39, pp.13-40, fev.
- HEAP, S. H., HOLLIS, M., LYONS, B., SUGDEN, R., WEALE, A. 1992. *The theory of choice: a critical guide*. Oxford: Blackwell.
- KOELBLE, Thomas. 1995. The new institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, New York, v. 27, n. 2, pp. 201-244, jan.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press.
- LIMONGI, Fernando. 1994. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38, jan.-jun.

Racionalidade de Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais

- McKELVEY, Richard D. 1976. Intransitives in multidimensional voting models e some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*. n. 19, pp. 472-482.
- McKENZIE, Richard B.; TULLOCK, Gordon. 1967. *Modern political economy: an introduction to economics*. New York: McGraw-Hill International Book Company.
- MONTEIRO, Jorge V. 1991. Legislatura e processo decisório de política econômica: ou quando as instituições contam. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, no.1, pp. 101-118.
- NOGUEIRA, José R. B.; SIQUEIRA, Rosane B. O problema da informação e o estudo da economia no setor público. *NOVA ECONOMIA: Revista do Departamento de Ciência Econômica da UFMG*. v. 8, n. 2, pp. 9-34, dez. 1998.
- NORTH, Douglas C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OLSON JR, Mancur. 1968. *The logic of collective action: public goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books.
- ORENSTEIN, Luiz, *Jogos de ação coletiva*. 1992. Rio de Janeiro: IUPERJ (Tese de Doutorado em Ciência Política).
- OSTROM, Elinor. 1991. Rational choice and institutional analysis: toward complementarity. *American Political Science Review*, Washington, v. 85, n.1, pp. 237-243, mar.
- PIZZORNO, A; KAPLAN, M; CASTELO; Manuel C. 1975. *Participacion y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires: Ediciones Planteos.
- PRZEWORSKI, Adam. 1994. *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- RAPOPPORT, Anatol. 1966. *Two person game theory: the essential ideas*. Michigan: The University of Michigan Press.
- RAPOPPORT, Anatol. 1980. *Lutas, jogos e debates*. Brasília: Editora UnB.
- REIS, Fábio W. 1986. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia "crítica" da política*. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP.
- SANTOS, Fabiano M. 1994. *Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, (Tese, Doutorado em Ciência Política).
- SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. 1995. *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press,
- TSEBELIS, George. 1990. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Los Angeles: University of California Press.

¹ O argumento seguinte, sobre as exigências "fracas" e "fortes" da racionalidade, é uma apresentação sintética do que se encontra em TSEBELIS (1990: 24-31).

² Aposta justa (*fair bet*) é aquela cujo quociente é igual à probabilidade de ganhar (P), ou seja, para ser justa, a aposta deve ter a utilidade esperada igual a zero, assim: $[a/(a+b)] - P = 0$. Se um indivíduo aposta um valor qualquer, digamos, a , numa única rodada no jogo de dados, ele tem 1 chance em 6, ou $(1/6)$, de ganhar o equivalente a, digamos, b , logo, o desafio será justo se o quociente de $[a/(a+b)]$ for igual a $(1/6)$. Ex.: se, no jogo de dados, ele aposta \$10, valor de a , e recebe \$50, valor de b , caso ganhe, então $[10/(10+50)] = 10/60$ ou $1/6$. Aposta justa.

³ Situações que envolvem o dilema do prisioneiro, exaustivamente discutido na literatura que trata da teoria dos jogos, são exemplos típicos de resultados coletivos irracionais decorrentes de escolhas individuais racionais.

⁴ Essa situação é conhecida na teoria dos jogos como o "jogo da galinha" (*chicken's game*): nessa situação, para qualquer indivíduo isolado é preferível arcar com o provimento do bem coletivo do que sofrer as consequências de sua não provisão. Nesse caso, o problema não seria, a rigor, o da provisão, mas o da definição do equilíbrio a ser alcançado, ou, dito de outro modo, a questão seria como distribuir os custos entre os diversos supostos beneficiados. Por isso, pode-se entender que o problema real da provisão de um bem público surge em situações não caracterizadas pelo problema do *chicken*, ou seja, surge em circunstâncias, dada certa distribuição de custos e benefícios, em que não é racional para nenhum indivíduo em particular prover o referido bem. Um bom exemplo é citado em MCKENZIE & TULLOCK, (1967): o benefício coletivo proporcionado pela defesa nacional ao povo de um país pode compensar os custos agregados, mas nenhum indivíduo, isoladamente, estaria disposto a arcar com esses custos.

⁵ Essa é uma situação clássica conhecida na literatura como dilema do prisioneiro. Na verdade, há casos mais complexos, que configuram outras situações também previstas na teoria dos jogos. Em alguns momentos, a participação de todos pode ser excessiva e tornar ineficiente a ação coletiva. Se qualquer indivíduo do conjunto prefere ser *free rider*, mas está disposto a participar caso saiba que sua ação é imprescindível ao sucesso da ação, então os indivíduos isoladamente se encontram na difícil tarefa de decidir se agem e arcam com os custos, ou se apenas usufruem dos resultados. Ou seja, a situação pode ser tal que um indivíduo qualquer no grupo – digamos, o indivíduo i – prefira apenas usufruir dos benefícios e não arcar com os custos, mas escolherá estar entre os que pagam na eventualidade de o bem público não ser provido caso ele, o indivíduo i , não esteja participando da ação. Essa é uma situação de coordenação da ação das mais complexas: há um ponto de equilíbrio além do qual é irracional (contraprodutivo) participar e aquém do qual a participação do indivíduo i é crucial para a produção do bem pretendido. Esse é um *chicken's game* (originalmente com dois jogadores) estendido a uma situação com n pessoas. De acordo com a teoria dos jogos, dificilmente esse ponto de equilíbrio será alcançado sem uma coordenação centralizada. Sobre teoria dos jogos, ver ORENSTEIN (1992), RAPOPORT (1966; 1980).

⁶ Como o próprio nome indica, a teoria dos jogos busca enquadrar os comportamentos individual e coletivo em dilemas estruturados de tal forma que representem situações rotineiras marcadas por conflitos de interesses entre indivíduos ou grupos e por problemas de coordenação da ação coletiva.

⁷ Essas condições estão assim sistematizadas em NOGUEIRA & SIQUEIRA (1998).

⁸ LIMONGI (1994) comenta que existe, atualmente, certa confusão que impossibilita a definição do que seriam os novos institucionalistas genuínos. A confusão deve-se ao fato de que o grupo pioneiro de especialistas autodenominados novos institucionalistas perdeu a sua identidade inicial e, hoje, muitos grupos reclamam para si o título de autênticos. O autor, então, distingue alguns (cujos estudos serão comentados no capítulo seguinte) pela adesão comum, embora não exclusiva, ao individualismo metodológico. KOELBLE (1995), por sua vez, percebe e aponta nessa difusa literatura três grandes vertentes sob as quais se colocam aqueles que veem nas instituições (e não apenas na racionalidade individual) a explicação para os fenômenos políticos e sociais. São elas: a) O novo institucionalismo sociológico, que minimiza o potencial do conceito de racionalidade, alegando que os indivíduos vivem imersos em uma ampla rede de relações sociais, econômicas e políticas que estão além da sua capacidade de controle e cognição. As próprias instituições estão relacionadas às macroestruturas sociais e não aos interesses individuais, e os indivíduos são, geralmente, "variáveis dependentes e pouco importantes". Por isso, é quase absurdo atribuir tamanha importância a um suposto comportamento racional maximizador

de utilidade. b) O novo institucionalismo histórico, que aceita o cálculo nas ações individuais, mas não vê autonomia nas preferências dos indivíduos – estas são determinadas pelo contexto institucional de tal forma que o produto das ações individuais não é controlado pelos atores, mas resulta da interação histórica entre grupos de interesses, ideias e estruturas institucionais (*path dependence*). c) O novo institucionalismo de escolha racional, que sustenta que os indivíduos e seus cálculos são centrais na explicação de fenômenos políticos e sociais, de modo que as instituições são variáveis intervenientes – ou dependentes, caso em que são consideradas como endógenas (TSEBELIS, 1990) –, porque estabelecem, para as escolhas individuais, sem as determinarem totalmente, regras e limites (KOELBLE, 1995). Cada uma dessas vertentes apresenta qualidades e limitações e é mais bem sucedida para explicar um conjunto específico de eventos. A opção pelo novo institucionalismo de escolha racional decorre do fato de se acreditar que a relação entre os atores e as instituições a serem estudados é melhor explicada por ela. De acordo os autores supracitados, se os parâmetros culturais e institucionais estão claros, pode-se supor que tem lugar a interação racional; portanto, quando se pretende analisar relações de barganha e troca dentro de burocracias e organizações, os institucionalistas de escolha racional oferecem instrumentos mais úteis.

⁹ Parte-se do pressuposto de que os políticos são indivíduos racionais, razoavelmente conscientes dos próprios interesses, e agem em um cenário de incertezas inevitáveis buscando maximizar ganhos pessoais (Santos: 1996; Andrade: 1998). Esses interesses consistem basicamente em poder, prestígio e renda. A realização de quase todos eles passa pela continuidade da carreira política, e isso, quase sempre, só é possível via (re) eleição – o que implica ter de agradar ao eleitor. A definição dos objetivos que orientam a ação dos políticos é bem frequente na literatura. Muitas teses sobre a lógica da ação política partem dessa premissa. Para estudos sobre o Brasil, ver SANTOS (1994) e AMES (1986).

¹⁰ Interessante notar que isso gera uma consequência benéfica não esperada. A organização dos trabalhos legislativos em jurisdições ou campos temáticos específicos, por exemplo, facilita a *accountability*, tanto a horizontal quanto a vertical, ou seja, a responsabilização tende a ser mais eficiente quando se restringe o número dos responsabilizáveis. Naturalmente, isso implica reforço (*enforcing*) do vínculo *principal-agent* e é um elemento importante na estabilização dos acordos.

¹¹ Conforme consta na literatura, em situações de interação repetida, a rigor, as normas não seriam necessárias para garantir ganhos de troca e acordos estáveis. SANTOS (1996) apresenta uma análise aguda, com base na teoria dos jogos, das diversas situações que podem emergir da interação política no legislativo brasileiro. A cada situação corresponde certo equilíbrio – cooperação ou deserção – que é alcançado com base em cálculos individuais estritamente utilitários. Esses cálculos considerariam elementos institucionais formais, objetivos, tais como o partido do político, sua área de atuação, seus recursos políticos, suas oportunidades, e outros, subjetivos, tais como a crença na probabilidade de interação futura entre os pares e o valor que o legislador atribui a essa interação, etc. Contudo, tanto as normas restritas ao ambiente em questão, como, por exemplo, a reciprocidade, quanto aquelas mais amplas, como a fidelidade exigida pela amizade ou pela honra, podem servir como lastro aos compromissos estabelecidos. Segundo LEVI (1991), mesmo formas imponderáveis de recompensa e punição, tais como a concessão ou a perda de estima, reforçam o grau de consentimento com relação aos acordos.

¹² Em tradução de Fabiano Mendes dos Santos, no texto citado.