

O conceito económico de bem público¹

Paulo Trigo Pereira

¹ © *Paulo Trigo Pereira*. Este artigo é uma versão revista de uma comunicação apresentada no ICS. É um desenvolvimento de ideias afluídas nalgumas obras recentes (ver Pereira (2008) e Pereira et al. (2009) caps. 3 e cap. 4), mas com um enfoque diferente pois não só se faz a ligação entre “bem público” e “bem comum”, como também se consideram os problemas de como numa sociedade democrática se decide e se deveria decidir sobre bens colectivos. Por outro lado a abordagem aqui realizada é pensada para um leitor não economista, apesar de considerar que também será útil para economistas, pois alarga o âmbito de reflexão da economia para a esfera política. A presente versão beneficiou dos comentários realizados na sessão pelo José Maria Castro Caldas, o José Tavares, bem como pelas questões colocadas pela Luísa Schmidt. A todos o meu agradecimento com a usual isenção de responsabilidades pelas opiniões aqui expressas.

1. Introdução: bem comum e bem público

A teoria micro-económica dos bens públicos, das externalidades, dos recursos comuns, dos bens de clube (ou mistos) e dos bens privados dá um contributo considerável para a compreensão do que se entende por “bem comum”. Uma sociedade que seja incapaz de fornecer bens públicos que os seus cidadãos valorizam, corrigir os efeitos nefastos ou positivos de externalidades, tratar dos seus recursos comuns de forma sustentável, não está a promover o bem comum. Do mesmo modo uma democracia (a nível central ou local) que toma decisões erradas sobre bens mistos, ou um mercado, em que certos agentes abusam de uma posição dominante para praticarem preços monopolistas, não estão a contribuir para o “bem estar social”.

O conceito mais aproximado de “bem comum” usado pelos economistas é o de “bem estar social” (*social welfare*). Tem havido nos últimos séculos, e perduram hoje, concepções distintas sobre o que constitui o bem-estar social, algumas formuladas por filósofos outras por economistas. Do ponto de vista das políticas públicas o relevante é o efeito no “bem estar social” de determinadas medidas de política (ou da ausência delas quando necessárias). Neste contexto, três abordagens importantes são as do utilitarismo (Jeremy Bentham), do rawlsianismo (John Rawls) e das capacidades básicas (Amartya Sen). Tendo as duas últimas algumas afinidades deter-nos-emos apenas nas duas primeiras.

O utilitarismo teve o grande mérito de tornar operacional e clara uma métrica para avaliar o bem estar *social*. Uma política pública aumenta o bem estar social se o efeito agregado dessa medida em todos os indivíduos for positivo. O “bem comum”, o bem da sociedade, é assim definido, na perspectiva do individualismo metodológico, como a *soma*, não ponderada, dos níveis de bem-estar de todos os indivíduos na sociedade.² Se esta soma aumenta o bem-estar da sociedade melhora. Fazer uma ponte que liga dois municípios vizinhos aumentará o bem estar social se os benefícios para os seus utilizadores superar os custos de bem-estar dos impostos necessários para a financiar. Não convém sub-estimar a consistência do utilitarismo quer com as teses das revoluções liberais dos sec. XVIII e XIX (cidadãos livres e iguais) quer com os ideais democráticos do séc. XX, com o alargamento do sufrágio universal (um homem/uma mulher um voto). Não é a inspiração divina que comunica

² Ao nível da abordagem do individualismo metodológico (IM) em economia tem havido algumas imprecisões. No essencial significa adoptar como método de análise, partir dos agentes económicos individuais e considerá-los dotados de uma racionalidade que adequa as suas escolhas aos seus objectivos (sejam eles egoístas, altruístas ou outros). Adoptar o IM não significa negar a existência de categorias orgânicas, mas em regra preferir, do ponto de vista instrumental, começar a análise a partir do indivíduo. Como se verá já de seguida é o caso, em grande medida, do conceito de “bem comum”.

ao rei absoluto o que constitui o “bem comum” do seu povo - por exemplo se um aumento de impostos é desejável ou não - é o efeito que essa medida terá em todos os cidadãos. Assim, com o utilitarismo o “bem comum” assenta, pela primeira vez, no bem estar individual de *todos* os cidadãos.

Uma abordagem substantivamente diferente de “bem comum” foi desenvolvida pelo filósofo John Rawls.³ A abordagem de Rawls é no essencial contratualista, e de acordo com ele uma sociedade “bem ordenada” é uma sociedade *justa*. Aliás Rawls coloca o debate nos termos, a nosso ver correctos, e que no contexto do assunto que nos ocupa pode ser formulado do seguinte modo: como pode uma sociedade promover o “bem comum” quando existem e existirão sempre nela, mesmo após deliberação pública, diferentes (e porventura antagónicas) concepções acerca do que constitui o “bem comum”? Rawls coloca assim o problema a um nível superior. Não lhe interessa dar uma resposta directa ao que constitui o “bem comum”, mas sim perceber que princípios de justiça devem estar incorporados nas instituições que vão deliberar sobre o que é o “bem comum”. A justiça não tem a ver com “utilidade”, o cálculo do prazer e da dor, na linguagem de Bentham, mas antes do mais com o acesso à mais extensa gama de liberdades individuais compatíveis com iguais liberdades dos outros. Em segundo lugar, uma sociedade justa é aquela em que desigualdades económicas e sociais são vantajosas para todos, isto é, também para benefício dos que estão em situação mais desfavorecida. Assim, para Rawls uma determinada medida aumentará o bem-estar social se for decidida por instituições justas através de processos também justos. Enquanto que o utilitarismo é sobretudo uma abordagem *consequencialista* de avaliação do bem comum a abordagem de Rawls é mais uma abordagem *processual*.

O recurso ao utilitarismo, ao rawlsianismo ou outras concepções éticas de “bem estar social” é essencial para os economistas abordarem questões de *equidade*. Sendo uma dimensão importante do “bem comum”, não será, contudo, o enfoque principal deste artigo. Centrar-nos-emos essencialmente noutra dimensão importante do “bem comum” que é a questão da *eficiência* associada à provisão de bens públicos, a correcção de externalidades e a sua aplicação na gestão de recursos comuns. Os problemas que analisaremos são sobretudo dois. Primeiro: o que distingue os diferentes tipos de bens (públicos, privados, mistos) e quais

³ A maioria dos economistas (anglo-saxónicos e por maioria de razão portugueses) que escreve manuais de microeconomia ou de economia pública ou de bem-estar ou não leu Rawls, ou leu à pressa (porque é muito complicado e retira demasiado tempo, sendo que o custo de oportunidade do tempo é elevado). Por isso a versão economicista de Rawls, que aparece nesses manuais, é apenas a de que o bem-estar social é determinado pelo níveis de “utilidade” dos que estão pior na sociedade. Geralmente, nem uma nota aparece a explicar esse reducionismo e deturpação do pensamento de Rawls. Primeiro, Rawls não se inscreve na tradição utilitarista, mas contratualista desferindo até um violento ataque ao utilitarismo. Segundo, Rawls não usa o conceito de “utilidade” na sua teoria, mas sim o acesso a “bens primários” que é muito diferente (distinto, mas com algumas afinidades com o de capacidades básicas de Amartya Sen).

as consequências que daí derivam para o papel do Estado, do mercado e do terceiro sector? Segundo: que problemas se colocam numa sociedade democrática para a determinação do nível óptimo de provisão de bens públicos ou o nível óptimo das externalidades e quais as soluções, se existem, para esses problemas? Ilustraremos a resposta a algumas destas questões com exemplos concretos.

Assim a secção 2 esclarece as diferenças entre bens públicos (nacionais, regionais ou locais) e bens privados. A secção 3 aborda brevemente as externalidades e o eventual problema dos recursos comuns. A secção 4 clarifica o conceito de bens mistos, distinguindo duas situações: sem e com externalidades positivas. A secção 5 introduz uma dimensão temporal e esclarece que certos bens e serviços, classificados hoje numa dada categoria, poderão amanhã estar noutra categoria. A secção 6 desfaz um equívoco frequente de pensar que ser um bem público, ou um bem misto, significa produção pública, e inversamente que quando um bem é de fornecimento “gratuito”, é um bem público. Aí se clarifica a distinção entre os conceitos de *produção* e *provisão* e se esclarece resumidamente o papel do Estado, do Mercado e do Terceiro Sector. A secção 7 introduz os principais problemas associados à determinação prática dos níveis óptimos de fornecimento de bens públicos e ao seu financiamento bem como alguns problemas que em democracia levam a soluções ineficientes na tomada de decisão (o problema da *common pool* e do *logrolling*). Finalmente a secção 8 conclui com uma discussão sobre o alcance e limites da revelação do “bem comum” em alguns casos práticos: as questões ambientais, o plano rodoviário nacional e as decisões sobre o TGV.

2. Bens públicos e privados.

Um bem público puro é aquele em que, para a totalidade dos indivíduos de um dado território, não existe rivalidade no consumo, e onde a exclusão ou não é possível ou caso seja possível não é desejável.⁴ Em rigor o que esta frase indica é que basta uma característica específica – não rivalidade no consumo – para se definir um bem público. A definição apresentada, é pois aquela que ficou consagrada por Samuelson no seu justamente famoso artigo (Samuelson 1954), que foi posteriormente aperfeiçoada por Stiglitz. Mas já não é a mesma da que foi desenvolvida por Richard Musgrave (1989) que, à característica de não rivalidade, adiciona *obrigatoriamente* outra que é a não exclusão.

⁴ Esta a definição que usamos em Pereira, P. T. et al. (2009) e que resumidamente se apresenta. Para desenvolvimentos deste tema, nomeadamente o tratamento analítico dos problemas de eficiência na presença de bens públicos ver essa obra e o artigo original de Samuelson (1954).

O consumo ser absolutamente rival significa que se um indivíduo utilizar ou consumir um bem (ou serviço), outro indivíduo fica impossibilitado de o consumir. Se eu como uma maçã ninguém mais a poderá comer. Se dois indivíduos desejam consumir um bem rival, o consumo conjunto será a soma do que cada um individualmente consome. Por seu turno, o consumo é não rival se o consumo por parte de um indivíduo não diminui a quantidade disponível para os restantes indivíduos consumirem.

A defesa nacional, uma atmosfera limpa, a justiça (no sentido abstracto do termo), são exemplos de bens públicos em que não existe rivalidade no "consumo". Ou seja se houver mais de qualquer um, todos beneficiam. Uma outra característica que não é necessária, mas que por vezes tem sido considerada essencial para a caracterização de um bem público, por que muitas vezes lhe anda associada, é a de não exclusão.

Um bem ou serviço é passível de exclusão se é possível excluir um indivíduo do consumo do bem, ou caso não seja possível excluir, é contudo possível monitorar individualmente o consumo (de forma permanente ou temporária) de modo que é possível praticar um preço associado à utilização do bem por cada indivíduo.

Um primeiro problema associado aos bens públicos é que os mercados competitivos ou não conseguem fornecer nenhuma quantidade dos bens públicos puros ou conseguem fornecer quantidades insuficientes desses bens. Isto significa que a haver provisão voluntária (no mercado ou no terceiro sector) de bens públicos ela será sempre ineficiente e sub-ótima. Sobretudo em grandes grupos poderá haver tendência para certos indivíduos beneficiarem do bem público sem para ele contribuírem, e isto é possível dada a não rivalidade no consumo e a não exclusão e ao potencial comportamento de *free riders* por parte de alguns indivíduos.⁵

Antes de se avançar para uma tipologia mais esmiuçada dos diferentes bens importa clarificar diferenças entre bens públicos e privados. Os bens privados homogêneos são consumidos ao mesmo preço, mas em quantidades diferentes. A procura de mercado é a soma

⁵ Os postulados comportamentais usados pela maioria dos economistas são os de indivíduos racionais e egoístas em todas as situações, isto é quer em mercados privados (microeconomia) quer públicos (*public choice*). O postulado que adoptamos é diferente. Resulta de investigação empírica nossa e de alguns economistas a importância da reciprocidade (para desenvolvimentos ver Pereira (2008) e Pereira, Silva e Silva (2006). Registe-se que assumindo este *único* postulado (reciprocidade) os indivíduos em mercados atomistas tenderão a assumir comportamentos egoístas (pois o próprio conceito de reciprocidade, ou até o de altruísmo, não é aí operativo pois não há relação social envolvida), mas recíprocos onde essa relação existe e o conceito é operativo (família, empresa, *bureau* público, escola, associação, etc.). De qualquer modo, não é necessário que todos os indivíduos tenham comportamentos de *free-riders* para se obter o resultado da provisão abaixo da ótima, basta que *alguns* indivíduos a tenham. Adoptando os exemplos referidos pelo José Maria C. Caldas, enquanto marinheiros o nosso comportamento é atomista, enquanto vigilantes numa torre de vigia inseridos numa comunidade somos recíprocos. A minha perspectiva é que em sociedade temos por vezes um papel e por vezes o outro e que comportamentos *diferentes* derivam do mesmo postulado motivacional (reciprocidade).

horizontal das procuras individuais e os indivíduos ajustam as quantidades que consomem, a esse preço único de mercado.

A quantidade do bem público fornecida é única. O que significa que todos dispõem da mesma quantidade quando ela é fornecida. Para cada quantidade (que ficará imediatamente disponível para todos os indivíduos) deve somar-se *verticalmente* a disposição marginal a pagar de todos os indivíduos para se encontrar a “procura” agregada⁶ de bens públicos. Porém, não há *preços* do bem público. Pode quando muito falar-se em preços fiscais individuais (*tax price*) ou seja o “preço” definido em termos do imposto adicional a pagar por cada unidade adicional de bem público. Pode ainda falar-se em parcela do imposto (*tax share*) ou proporção do imposto a pagar por cada indivíduo por unidade adicional do bem público.

Pela mesma quantidade, indivíduos podem e usualmente pagam *preços fiscais* distintos, ou podem mesmo não pagar nada (caso não paguem impostos). Existe pois indeterminação quanto ao “preço fiscal” e múltiplas soluções poderão ser adoptadas.

Resumindo, em mercados competitivos, a produção e provisão descentralizada e privada de bens privados é eficiente, mesmo com comportamento egoístas de indivíduos actuando de forma atomística. Por outro lado, os bens públicos colocam problemas diversos de natureza política que terão que ser resolvidos em democracia e que são essencialmente três. À que determinar o que *são* os bens públicos (nacionais, regionais e locais), e para cada um, qual a sua *quantidade ótima*, e algo independentemente desta, a *forma de financiamento*. Como referido, há diversas maneiras de distribuir a carga fiscal para financiar um dado bem público.

3. Externalidades e recursos comuns

Uma externalidade existe, regra geral, quando a acção de um agente económico afecta (positiva ou negativamente) o bem-estar de outro(s) agente(s) económico(s) sem que isso seja transmitido através do sistema de preços. Há externalidades no consumo e na produção; em pequenos grupos em e grandes; positivas e negativas. Facilmente se verificará que as externalidades partilham as características de não rivalidade e não exclusão referidas acima. Se a fábrica da Secil no parque natural da Arrábida, ao processar os resíduos tóxicos, tiver um problema e poluir a atmosfera circundante, todos os residentes na vizinhança serão afectados por isso e ninguém se poderá excluir. Neste sentido, as externalidades negativas, como a referida, são consideradas como um “mal público” e as positivas um “bem público” e mais uma vez se conclui que sem qualquer tipo de intervenção de um terceiro agente (do Estado ou

⁶ Em rigor não há mercado de bens públicos, pelo que não se poderá falar de procura, devendo antes falar-se de funções de pseudo-procura. Utilizamos “procura” por simplicidade de linguagem.

do “terceiro sector”, incluindo comunidade local), haverá uma afectação de recursos ineficiente e não haverá promoção do “bem comum”.⁷

O uso excessivo de recursos comuns, que pode levar à famosa *tragédia dos comuns*,⁸ é precisamente modelizado conceptualmente como derivado de externalidades negativas da acção individual. A melhor forma de modelizar os marinheiros no mar do Norte na pesca do bacalhau é precisamente como marinheiros com um comportamento egoísta que consideram o seu pescado e não os efeitos que a sua pesca terá na reprodução dos cardumes e na disponibilidade de peixe para as outras frotas pesqueiras.⁹ Uma solução para as externalidades é pois a determinação de quotas de pesca para os vários países e a sua monitorização.

Há ainda, como é conhecido, outros contextos institucionais de maior proximidade entre os agentes económicos e em que soluções de auto-regulação do uso de recursos comuns, nomeadamente a água, têm emergido. Ou seja, sob certas condições, analisadas por diversos autores, é possível que haja soluções voluntárias (nem mercado, nem Estado) para o problema das externalidades.¹⁰ Os problemas políticos associados com as externalidades têm semelhanças com os referidos em relação aos bens públicos. Quando são elas relevantes? Qual a sua magnitude actual (equilíbrio)? Qual o seu nível óptimo (eficiente)? Como desenhar uma política pública (impostos, subsídios ou quotas) para passar do ineficiente equilíbrio de mercado, para uma solução eficiente?

4. Bens mistos sem e com “spillovers”.

Os bens mistos partilham algumas características de bens privados e de bens públicos. São bens de consumo colectivo, de adesão voluntária, em que geralmente se pratica exclusão baseada num preço, existindo pois partilha de benefícios e de custos entre os utilizadores. Aquilo que costuma caracterizar os bens mistos é que sendo bens de consumo colectivo e

⁷ Note-se que excluí a solução privada para as externalidades a *la Coase*. Coase considerou inicialmente (*The Problem of Social Cost*) que havendo uma externalidade os agentes envolvidos teriam incentivos para negociarem entre si e que poderiam chegar a um acordo desde que satisfeitas duas condições: os direitos de propriedade estivessem claramente definidos (saber quem tem direito legal ao quê) e os custos de transacção (que incluem os custos de negociação) fossem baixos. Ora há duas razões para excluir a solução Coasiana. Em primeiro lugar, o próprio Coase posteriormente (*The Firm, The Market and the Law*) veio queixar-se que os economistas não o perceberam. O que ele quis dizer é que, como os custos de transacção são elevados, e que por isso os aspectos jurídicos são essenciais, a atribuição inicial dos direitos de propriedade é essencial. Ou seja para o próprio Coase o alcance do nível óptimo de externalidade seria a excepção e não a regra. Uma segunda razão, é que havendo pagamentos compensatórios (do que não tem direitos para o que tem), estamos a introduzir um mecanismo implícito de preços, pelo que na realidade estamos a sair do campo da externalidade propriamente dita (ver definição).

⁸ O artigo pioneiro sobre a tragédia é de Garret Hardin (1968). Uma abordagem interessante, em ciência política de como lidar com ela através da acção colectiva é a de Rusell Hardin (1982). O economista Todd Sandler em variadas obras tem lidado também com a acção colectiva.

⁹ Ver nota de pé-de-página 5 acerca do comportamento no contexto atomístico.

¹⁰ Muita da obra da cientista política Elinor Ostrom, recente prémio do Banco da Suécia em Ciência Económica, atribuído pela Academia Sueca (“Nobel” da Economia). Ver por exemplo, Ostrom (1997).

tendo uma capacidade limitada existe, a partir de um certo nível de utilização, uma rivalidade parcial no consumo, isto é, agentes adicionais que consomem o bem/serviço geram uma externalidade negativa nos restantes sob a forma de acrescido congestionamento. Mas por outro lado utilizadores adicionais significa que (sem alteração da escala) cada utilizador pagará menos. Uma ponderação destes benefícios e custos marginais de haver mais utilizadores permite determinar o número de utilizadores óptimo para uma dada escala do bem (por exemplo dimensão de uma piscina, de um museu). Genericamente é possível determinar qual a provisão eficiente destes “bens de clube”, que satisfaz simultaneamente duas condições – o número de utilizadores óptimos para uma capacidade dada e a capacidade óptima para um dado número de utilizadores ¹¹

Todos os clubes privados, são “bens de clube” e quase todos os serviços públicos, passíveis de rivalidade parcial no consumo e de se praticar um preço aos utilizadores, seriam considerados também bens mistos. Na realidade, pontes, auto-estradas, hospitais, escolas, tribunais, museus, clubes de futebol, associações recreativas, etc. podem ser modelizados dessa forma. Nos “bens de clube” há em geral rivalidade parcial no consumo, *e do ponto de vista da eficiência*, deve praticar-se exclusão sempre que essa rivalidade se manifeste.¹²

Agora há uma distinção importante a fazer que geralmente é ignorada em quase toda a literatura.¹³ Há “bens de clube” que para além de gerar benefícios privados para os utilizadores, geram externalidades sobre terceiros (não utilizadores), e outros não. No primeiro grupo estão as escolas, os centros de saúde, os tribunais, etc. Para além dos benefícios privados *nos indivíduos envolvidos* dos serviços de ensino, saúde ou de justiça, os restantes indivíduos da sociedade beneficiam também de uma mão de obra mais qualificada (ensino), de menores transmissões de doenças (gripes por ex.) e de um maior sentimento que se vive numa sociedade mais justa (que como referimos é um bem público). É importante referir que os outros indivíduos beneficiam, mas não contribuem para esse benefício, por isso estamos na presença de uma externalidade.

¹¹ O tratamento analítico inicial dos bens públicos deve-se a Buchanan (1965), para uma versão explicativa mais acessível, incluindo o tratamento analítico e aplicação às autarquias locais ver Pereira et al. (2009).

¹² É isso que justifica a existência de taxas moderadoras nos hospitais, taxas judiciais nos tribunais, etc. Se, *do ponto de vista da equidade*, se considera que certos indivíduos não devem pagar (por exemplo os desempregados, recipientes do rendimento social de inserção ou outros) é sempre possível, aliás como é feito, isentar *esses* indivíduos do pagamento.

¹³ Essa distinção não é feita em Pereira et al. (2009), onde só é considerada a existência de bens mistos como bens privados com externalidades positivas (caso da educação). Na quarta edição do livro, prevista para o fim de 2011 deverá ser introduzida esta distinção pois ela é relevante para as políticas públicas como se verá de seguida.

No segundo grupo estão todos os clubes propriamente ditos (de golfe, bridge, de futebol, bowling, etc.) e bens ou serviços colectivos que não geram externalidades positivas significativas para os resto da sociedade.

Esta distinção é essencial do ponto de vista da identificação do que deve ser o papel das políticas públicas para alcançar o “bem comum”, pois no primeiro caso elas devem existir enquanto que no segundo dever-se-á deixar ao mercado, ou ao terceiro sector, a eventual produção desses bens. Retomaremos pois este tema, quando abordarmos as decisões políticas na penúltima secção.

5. A introdução da dinâmica temporal

A distinção entre bens públicos, privados e mistos é útil, mas não dá a ideia de que existe uma dinâmica temporal em que bens, que em dado momento podem ser classificados numa categoria, passam para outra categoria noutro momento. Neste sentido convém desenvolver um pouco as características atrás definidas.

Relativamente à exclusão, temos que distinguir uma componente legal e técnica da mesma. A componente *legal*, pressupõe uma definição clara dos direitos de propriedade. A propriedade pode ser pública, privada ou comunal caso em que a exclusão legal é permitida e em que a entidade que pode praticar a exclusão é respectivamente uma entidade pública (Estado, autarquia local) uma entidade privada (empresa) ou uma comunidade através de variadas formas. Por outro lado, caso haja indefinição dos direitos de propriedade não é possível praticar a exclusão.

A dimensão *técnica* da exclusão relaciona-se com a tecnologia necessária para impedir alguém de consumir certo bem, caso não esteja disposta a pagar o preço associado a esse consumo.

Quanto à rivalidade é preciso ter em conta que afirmar que não há rivalidade no presente, não significa que não haja rivalidade no futuro. Para certos bens, por maior que seja o consumo, nunca haverá rivalidade. Para outros, um aumento do consumo poderá levar a efeitos de congestionamento, i.e., o consumo do bem passa a ser parcialmente rival.

Para clarificar uma tipologia de bens, convém ter presente a Figura 1.

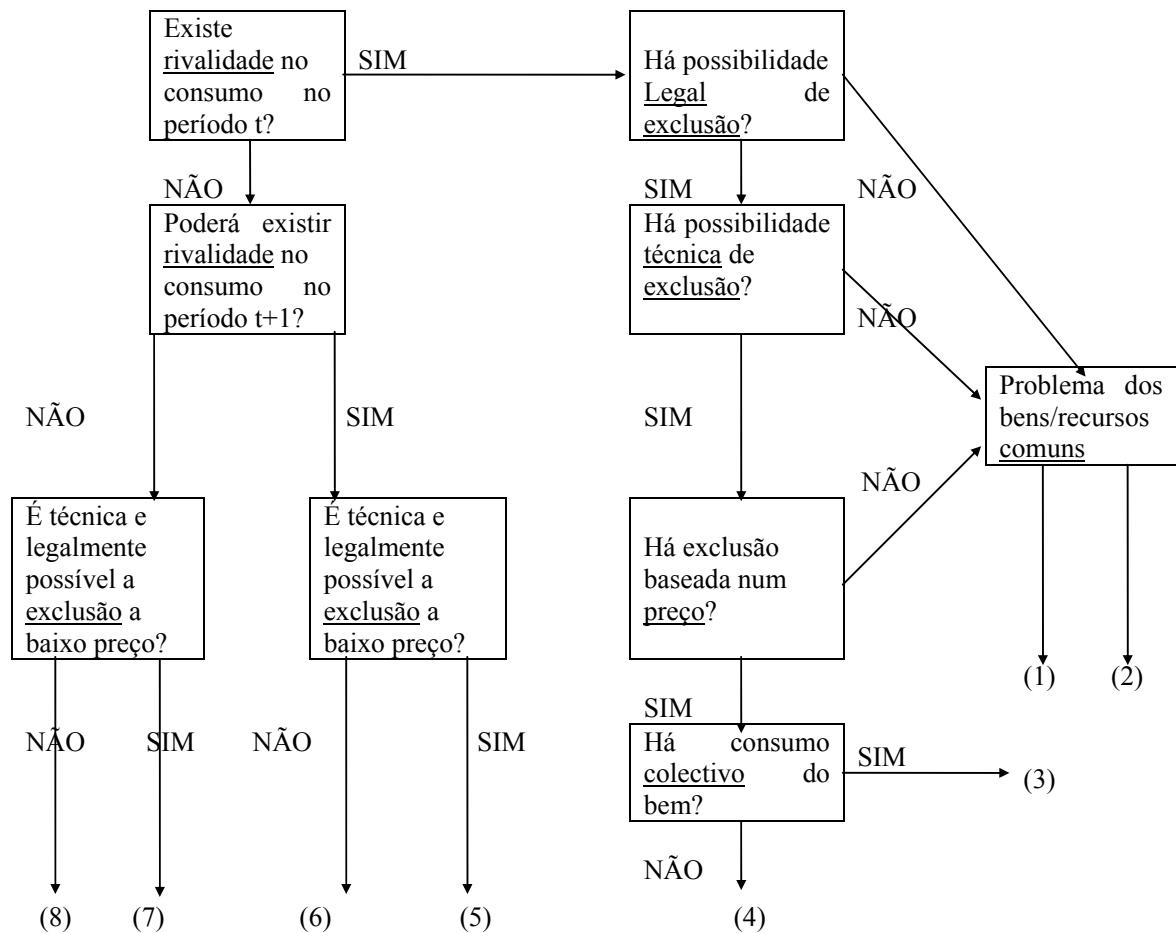


Figura 1. Os diferentes tipos de bens e serviços

Fonte: Adaptado de Brown e Jackson (1990)

Não havendo rivalidade e:

- 1) Não sendo técnica e legalmente possível a exclusão a baixo preço, tem-se a categoria (8) bens públicos puros (ex.: defesa nacional, programa de rádio nacional)
- 2) se é possível a exclusão, temos (7) por exemplo: televisão por cabo ou transmissão por satélite exigindo descodificadores.

Quase todos os bens públicos locais caem nas categorias (6) e (5) (estradas municipais, pontes, etc.) . Se não há rivalidade no consumo no presente, mas poderá haver no futuro (t +1) temos a categoria dos bens públicos locais. Caso não seja possível a exclusão esse bem terá que ser fornecido publicamente (caso (6)). Caso seja possível a exclusão no futuro quando o bem esteja congestionado, é possível uma provisão privada (caso (5)).

Este tipo de análise quanto à tipologia dos bens, não é estático, mas dinâmico. Assim, por exemplo, uma ponte descongestionada está em (5); mas se ficar fortemente congestionada e for instalada uma portagem passará a (3). Esta categoria inclui todos os “bens de clube”

que, como referido, são bens mistos onde há parcial rivalidade e onde se pratica exclusão. A categoria (4) inclui os bens privados em sentido estrito; (4) e (3) incluem os bens privados em sentido lato, isto é, bens cujo custo de fornecer uma unidade adicional a mais um indivíduo é significativo.

Quando a exclusão não é possível, ou por razões legais ou técnicas, ou porque não se pratica um preço apesar de haver rivalidade no consumo (ou na produção), temos o caso dos bens e recursos comuns onde há, quer indefinição de direitos de propriedade, quer definição, mas neste caso não é feita a exclusão (ou auto-regulação do uso). Dois exemplos ilustram os casos restantes. Se houver um terreno baldio, na medida em que ele é um recurso comum, cada pastor tende a levar o seu rebanho a pastar, desde que haja pasto disponível pois retira benefícios marginais privados positivos, e não tem custos com isso (os custos marginais privados são nulos¹⁴); no entanto, diminui o pasto disponível para a comunidade e, no limite, com uma utilização intensiva, o terreno pode tornar-se estéril. Há uma externalidade negativa que não é considerada.

O mesmo raciocínio pode aplicar-se à sobre-utilização de recursos piscícolas num lago (recursos comum) ou no alto-mar, como já foi referido. Daí haver regulação e estipulação de quotas para o uso deste tipo de recursos. Estes dois exemplos são para casos possíveis: no caso (1) a rivalidade no consumo tornar-se-ia tão grande que se poderá dar uma “tragédia dos comuns” (exaustão do bem ou do recurso), caso não haja nenhum tipo de intervenção que limite a utilização do recurso (por exemplo a extinção de uma espécie animal).

No caso (2) estão também bens e recursos comuns sobre-utilizados, onde há alguma ineficiência na sua afectação, mas em que mesmo não havendo nenhuma acção colectiva para diminuir o nível de utilização não se atinge uma exaustão do recurso. Existe portanto ineficiência, mas não a tragédia referida atrás.

A análise da tipologia dos bens depende pois do regime jurídico (definição dos direitos de propriedade), da tecnologia (capacidade maior ou menor de exclusão) das condições de mercado (maior ou menor procura relativamente à capacidade) e de decisões políticas (praticar ou não exclusão no sector público). Não há pois uma classificação rígida, única e imutável dos bens, mas antes uma classificação maleável e dinâmica. Isto sem prejuízo de num dado momento a classificação ser inequívoca.

6. Mercado, Estado e Terceiro Sector

¹⁴ Ignorando o custo de oportunidade do tempo.

O que sugere a tipologia de bens em relação ao papel do Estado, do Mercado e do Terceiro Sector numa economia mista? Qual das instituições promove melhor o “bem comum”? As respostas a estas questões envolvem considerações de natureza positiva e normativa que convém distinguir. Mas antes importa evitar uma confusão habitual que é a de misturar natureza dos bens com formas de fornecimento desses bens.

As características dos bens acima analisados não tem necessariamente a ver com as formas de provisão dos bens ou serviços, isto é as formas de fornecimento a quem os consome. Na realidade é importante distinguir *provisão* e *produção*, pública e privada:

	<u>Provisão</u>	
	Privada	Pública
Prod.Priv.	1	3
Prod. Pública	2	4

Tabela 1- Formas de Produção e Provisão

Para simplificar incluir-se-á no termo *produção*, a produção do equipamento ou infraestrutura, a sua gestão e a manutenção e considerar-se-á que ela é pública ou privada.¹⁵

Por outro lado a *provisão* pública é aquela em que o utilizador não paga no acto de utilização/consumo, ou seja ela é essencialmente financiada pelo Orçamento do Estado, ou por um orçamento de uma autarquia local, ao passo que a provisão privada é financiada através de um preço, sendo o utilizador o pagador do serviço. Uma das grandes fontes de confusão em torno do conceito de bem público, é misturar forma de *provisão* com a *natureza de bem*. Na realidade trata-se de conceitos diferentes e são possíveis várias combinações entre *provisão*, *produção* e *tipo de bem* (público ou privado).

Tendo clarificado a distinção entre provisão, produção e tipo de bem vale a pena dar uma resposta, ainda que breve, à adequada forma institucional de fornecer esses bens. Tratando-se de bens privados que podem ser fornecidos em mercados competitivos, a *instituição* mercado é a mais adequada para os fornecer. O mesmo tratando-se de bens mistos, caso não tenham significativas externalidades positivas. A vantagem da *produção e provisão privada* de bens mistos, é que se forem rentáveis numa perspectiva de médio prazo, isto é se forem de facto

¹⁵ Como é sabido trata-se de coisas diferentes e podemos ter *bundling*, isto é o mesmo operador a realizar as várias fases do processo, ou *unbundling*, em que diferentes operadores intervêm nas diferentes fases do processo. Para simplificar, assumimos implicitamente *bundling* ou seja só há um operador na “produção/manutenção/operação” e ele ou é público ou privado.

bens mistos, serão fornecidos, caso contrário não serão. Neste caso a principal desvantagem da produção pública de “bens” mistos é que poderão não ser rentáveis e ser produzidos.

A título de exemplo considere-se o Estádio do União de Leiria construído para o Euro 2004, que é um caso típico de um bem misto (ou de clube) sem externalidades significativas para a população. Só seria construído por privados se, acautelados devidamente os riscos de procura (previsibilidade de assistência aos jogos), houvesse algum investidor que o considerasse rentável. De qualquer modo suportaria, privadamente, um eventual erro de cálculo do investimento. Sendo produzido e financiado publicamente, sem deliberação pública sobre os custos de manutenção futuros, essa avaliação não foi adequadamente feita levando neste momento a uma situação financeira insustentável.¹⁶

Em relação a bens mistos, com *possíveis* externalidades positivas, a primeira questão que se deve colocar é a avaliação e justificação dessas externalidades. Se elas de facto forem *significativas* em relação ao benefício privado dos utilizadores, o que se sabe é que o mercado fracassará parcialmente na sua provisão privada. Para se alcançar uma solução que corresponda ao interesse público de maximizar a eficiência, a subsidiação poder-se-á justificar. Em relação aos estádios de futebol, e os serviços aí prestados classificamo-los simplesmente como bens mistos sem *significativas* externalidades positivas. Na realidade, para além dos benefícios para os espectadores dos jogos não vislumbramos efeitos não mercantis da actividade desportiva de alta competição.¹⁷ Mesmo no tocante aos grandes clubes, as transmissões televisas dos mesmos são hoje objecto de contratos e portanto têm um valor mercantil e são um serviço comercializado com as estações televisivas pelo que não caiem na categoria de externalidades, que pressupõem um efeito *não mercantil*.

Finalmente, no que diz respeito aos bens públicos, sobretudo se não se puder praticar exclusão (como nas questões ambientais que abordaremos no final deste artigo), o mercado fracassa em geral totalmente e será mesmo necessário alguma intervenção pública.

7. Democracia e votação sobre bens públicos

¹⁶ As entidades envolvidas neste processo são a SAD da União de Leiria, a Câmara Municipal e a Empresa Municipal Leirisport. A situação financeira quer da Câmara quer da LeiriSport estão a ser penalizadas fortemente pela existência do estádio (de referir que o vereador do Desporto da CML é também o Presidente do Conselho de Administração da Leirisport). De acordo com o *Diário de Leiria* as finanças aplicaram “uma coima no valor de 3,397 milhões de euros, a que acrescem 600 mil euros de juros, referente ao não pagamento do imposto sucessório da escritura de doação do direito de superfície dos terrenos onde foi construído o Estádio para a sua participação no Euro 2004.”

¹⁷ O mesmo já não consideramos para o desporto amador massificado em pequenas agremiações desportivas.

Em democracia a decisão sobre o que *são* bens públicos, que *quantidade* se produz e como se financia, são decisões políticas. O mesmo se trata para a avaliação das *externalidades*, a sua relevância ou não, pois delas derivam consequências em termos de políticas públicas.

7.1 O nível óptimo de bens públicos e a forma de os financiar

Quanto se deve gastar em defesa nacional? Quanto se deve gastar em investigação científica? Qual o nível óptimo de despesa para melhorar a qualidade do ambiente? Em suma, quais os níveis eficientes de produção de bens públicos? Este é um primeiro tipo de questões essenciais a responder no âmbito da teoria dos bens públicos.¹⁸ De um ponto de vista teórico a resposta existe. Deve-se fornecer a quantidade para a qual a soma do que os indivíduos estão dispostos a contribuir voluntariamente iguala o custo marginal de produção do bem. Já do ponto de vista prático, visto que não é fácil determinar o que as pessoas estão dispostas a contribuir para o bem público, não é possível determinar o nível óptimo de provisão. O problema da revelação de preferências pelos bens públicos é pois um dos problemas essenciais na teoria dos bens públicos.

Para além do problema da quantidade óptima, existe o problema do financiamento que remete essencialmente para questões normativas de equidade. No fundo trata-se de saber quem deve suportar o ónus dos encargos públicos. Aqui as questões colocam-se de maneira diferente ao nível do financiamento de bens públicos locais ou nacionais. Dada a não rivalidade no consumo, todos potencialmente consomem e o “preço” (fiscal) do bem público pode ser financiado pela totalidade dos cidadãos de um país (bens públicos nacionais) ou de uma localidade (bens públicos locais).

No caso local, dada a regressividade da maioria dos impostos locais (nomeadamente o IMI), os indivíduos de menor rendimento financiam proporcionalmente mais os bens públicos locais. Na realidade dentro das múltiplas modalidades de financiamento de bens públicos convém realçar duas formas diferentes. Uma primeira forma seria todos os indivíduos pagarem o mesmo ou seja o custo marginal de produção seria dividido uniformemente por todos os indivíduos. É, aproximadamente, o caso da “*poll tax*”, um imposto *per capita* para financiar a despesa pública local. Uma segunda forma de financiamento, sobretudo usada ao nível dos bens públicos locais seria cada família contribuir em função do valor do seu património imobiliário num dado município. Este tipo de financiamento de bens públicos

¹⁸ Samuelson demonstra que a soma das taxas marginais de substituição entre o bem público e o bem privado deve igualar a taxa à qual a sociedade consegue transformar a produção de bem privado em bem público. Um caso particular desta condição, é considerar que a soma das disposições marginais a pagar pelo bem público deve igualar o custo marginal de produção do bem público. Para análise diagramática e tratamento analítico ver Pereira et al. (2009) cap3 e Apêndice ao cap. 3 respectivamente.

locais está subjacente a impostos como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que constituem receita autárquica.

No caso de bens públicos nacionais trata-se de financiamento quer com impostos progressivos (IRS) quer com impostos regressivos (sobre bens e serviços). O impacto redistributivo da forma de financiamento é incerto, tanto mais que também é necessário considerar o impacto, em termos de benefícios, do bem público fornecido.

7.2 Votação sobre bens públicos e impostos (I): logrolling e o problema da “common pool”

Para além do nível eficiente de fornecimento do bem público, e do impacto redistributivo resultante da forma de financiamento e do padrão de benefícios associado, interessa perceber como é que as sociedades actuais resolvem o problema da determinação dos níveis de produção dos bens públicos nacionais e locais.

A determinação concreta resulta dos processos políticos e das escolhas colectivas quer nacionais quer locais e é difícil resumir uma vasta literatura de escolhas colectivas e escolhas públicas. Uma resposta simples ao problema seria que da competição política entre partidos que apresentam plataformas políticas distintas ao eleitorado - isto é cabazes de bens públicos e de propostas redistributivas diferentes - resulta um partido ou coligação vencedora que apresenta o “cabaz” de despesa/impostos, mais atractivo. É neste sentido que se diz que certa proposta foi sufragada porque está num programa eleitoral de determinado partido. Tal asserção é de facto demasiadamente simplista por diferentes ordens de razões.

Em primeiro lugar, porque o espaço político parlamentar é pluri-dimensional, e não há um equilíbrio das escolhas colectivas, ou seja não há um cabaz de propostas que ganhe a todas as outras. Não há apenas um cabaz X mais atractivo do que Y, Z e W, mas diversos cabazes X', X'', X''' todos eles ganhadores (colectivamente preferíveis) a Y, Z e W.¹⁹ Isto resulta de o cabaz X, ser ele próprio o resultante de uma escolha colectiva (ou do ditador benevolente - o líder), interna a um partido político no seio de um conjunto de cabazes mais vasto (X, X', X'', X''') que se situam, também eles num espaço pluri-dimensional. A escolha de X, é uma, entre várias possíveis, e depende do poder de quem domina a agenda, quem tem capacidade de propor propostas, etc.

Em segundo lugar, porque a forma de financiamento é determinante. Um processo típico em que certas decisões políticas passam em democracia reside na não coincidência dos que beneficiam de bens públicos (nomeadamente locais) e dos que os financiam (muitas vezes

¹⁹ Sobre a pluri-dimensionalidade do espaço político ver Pereira, P.T. (1997).

agentes económicos de outras regiões). Se os benefícios são concentrados regionalmente, mas o financiamento é difuso espacialmente geralmente duas coisas se podem verificar. Em certos casos trata-se de um bem público, mas o nível de fornecimento do bem é geralmente superior ao óptimo, tal como definido acima. Noutros casos, é mesmo possível que sejam aprovados projectos que *não* sejam bens públicos, ou seja que não representem uma melhoria do bem estar da sociedade como um todo, mas antes uma *diminuição* desse nível de bem estar. Isso pode derivar de dois fenómenos distintos: o problema da *common pool* e o problema do *logrolling* (troca de votos).

O problema do *common pool* pode verificar-se quando os benefícios são localizados territorialmente, mas os custos são difusos à escala nacional ou europeia. Considere-se um projecto de investimento local, co-financiado quer pela administração central quer por fundos comunitários. Se a tomada de decisão for local, uma lógica custo-benefício local os benefícios esperados para o município, podem exceder os custos, e a decisão favorável ser tomada. Porém, e mesmo ignorando o financiamento comunitário, numa lógica estritamente nacional (incorporando agora os custos suportados pelos não beneficiários nacionais) os custos podem exceder largamente os benefícios. Neste caso, um projecto que *não* deveria ser realizado, numa óptica social acaba por sê-lo. O problema da *common pool* agravar-se-á se se assumir, como frequentes vezes acontece, uma dimensão intergeracional. Se o perfil de benefícios e custos for tal que as gerações futuras suportem uma maior parte dos custos e uma menor parcela dos benefícios, trata-se de uma redistribuição das gerações futuras em relação às gerações presentes. Isto também é claramente possível em democracia (sobretudo com fraca deliberação pública) se considerarmos o impacto de um investimento público por um período relativamente extenso (digamos 40 anos). Há gerações nem sequer nasceram, e outras que existem, mas não têm idade de votar. As gerações presentes podem ou não estar alertadas para a situação ou serem relativamente miópicas e egoístas e avançarem com o projecto que recairá sobre os que virão depois.

O problema do *logrolling* (ou troca de votos) é algo distinto e pode ser percebido ao nível estritamente local com três grupos de cidadãos representados politicamente numa assembleia por três partidos de igual dimensão (A, B e C), sendo que será necessária uma coligação entre quaisquer dois para que uma dada proposta seja aprovada. É fácil ilustrar como o *logrolling* pode levar a uma deterioração do bem-estar social numa ótica utilitarista.²⁰ Ilustre-se este caso através da Tabela seguinte que indica o efeito no bem-estar de cada um dos três grupos da

²⁰ O *logrolling* pode também resultar numa melhoria do bem-estar social (ver Pereira, P.T. (2008)), mas este é o caso que particularmente nos interessa para ser retomado na secção 8 quando abordarmos o papel da transparência e da deliberação pública.

aprovação de duas propostas S e T. A proposta S só beneficia o grupo B (4) e a proposta T só é vantajosa para o grupo A (4), e facilmente se verifica que a aprovação das duas propostas não corresponde ao interesse público, pois faz diminuir o bem-estar social agregado (-7), apesar de o grupo A beneficiar da aprovação de ambas as propostas (+3), o grupo B também, e os custos das propostas recaírem sobretudo sobre o grupo C (-13).

	S	T	Var. Bem-Estar nos Grupos
Grupo A	-1	4	3
Grupo B	4	-1	3
Grupo C	-6	-7	-13
Mmn	-3	-4	-7

Tabela 2- Efeitos no bem-estar de duas propostas (S e T)

Isto não significa que elas não sejam aprovadas pois uma coligação entre os partidos A e B, favorecendo a “troca de votos”, de modo a que ambos votem favoravelmente as duas propostas, beneficia os respectivos eleitorados, à custa do eleitorado que apoia C, que verá o seu nível de bem-estar diminuído fortemente. Ou seja, apesar de não ser vantajoso para a sociedade muito possivelmente as propostas serão aprovadas. Esta é mais uma potencial limitação do processo democrático que poderá ser reduzida com apropriada deliberação pública.

7.3 Votação sobre bens públicos e impostos (II): a escolha das regras de votação

As limitações identificadas em relação à forma como o processo político consegue através do voto, de forma apenas muito imperfeita, revelar o bem comum e o interesse público, mesmo quando ele existe, explicam em grande medida o desencanto que existe com a democracia. Os titulares de cargos políticos, muitas vezes em vez de assumirem a humildade de tentar conhecer as preferências dos cidadãos relativamente aos bens públicos, um processo que se sabe de antemão difícil, assumem uma postura elitista, autoritária e por vezes autista de quem considera que por ter a legitimidade democrática sabe o que é do interesse público. Obviamente que as duas coisas não estão relacionadas. Ter legitimidade democrática significa não só ter a capacidade e, em certos casos, a obrigação de decidir sobre bens colectivos. Não

significa nenhuma habilidade especial quer em ler as preferências dos cidadãos, quer em ponderar os diferentes argumentos favoráveis e contra propostas concretas.

De qualquer modo, e antes de abordar a importância da deliberação pública em democracia, convém abordar a questão das regras de votação. No essencial as sociedades modernas aprovam dois tipos de propostas distintas. Numas todos os indivíduos beneficiam, ou pelo menos não ficam pior, geram aquilo que se designa por ganhos de eficiência e melhoria na afectação de recursos de uma economia (para simplificar designemos como propostas sobre bens públicos) . Noutras há alguns grupos que beneficiam e outros que ficam prejudicados, são as propostas redistributivas. Em democracia, tipicamente qualquer maioria relativa é suficiente para aprovar uma proposta. A questão pertinente a colocar aqui é a de saber se as regras de decisão para umas e outras decisões (de eficiência e redistribuição) deve ser a mesma. O economista sueco de finais do séc. XIX Knut Wicksell defendeu que não. A regra para decidir sobre propostas de bens públicos devem ser mais exigentes (maiorias qualificadas) do que as regras para deliberar sobre propostas redistributivas (maiorias relativas ou absolutas). A ideia simples, mas poderosa, é que a existência de um critério mais apertado, isto, é mais consensual, para se aprovar propostas sobre bens públicos, é uma forma de precisamente de tentar garantir que *são* bens públicos e contribuem para o bem comum. Na realidade se uma maioria significativa apoia uma dada proposta, é natural que ela contribua para a melhoria do bem estar social, e se ela não reunir um consenso mínimo, muito provavelmente é porque não se trata de um bem público e o melhor é não ser fornecido. Já no que toca a propostas de natureza redistributiva a situação é diferente, e o facto de ser um “jogo de soma nula” no sentido do que o que uns ganham é o que outros perdem, a regra de decisão deverá ser menos exigente (maioria relativa), pois muitos dos que perdem votarão contra.²¹

8. Democracia, deliberação e o bem comum

Como se verificou na última secção o processo de votação tem várias limitações para revelar preferências em relação a bens públicos. Para além das já referidas a votação é idealmente o final de um processo de deliberação, e vários autores nas últimas décadas têm dado uma importância primordial às características dessa deliberação pública. Na realidade o argumento essencial que iremos desenvolver é que a defesa do bem comum exige cidadãos bem informados, participativos e processos políticos que envolvam a deliberação pública através

do acesso público à informação relevante (isto é transparência), equilibrados, onde argumentos contrários e fundamentados sobre importantes deliberações públicas possam ter lugar.

Neste sentido, só um processo de *deliberação* aprofundado, que pressupõe a existência de um quadro institucional apropriado (relembrar o que referimos de Rawls no início) e um espaço público de debate relativamente alargado, tecnicamente fundamentado, participado e em condições de imparcialidade permitirá identificar quais os bens públicos e as externalidades relevantes e qual o desenho de políticas públicas adequadas para a promoção do bem comum. Importante é, no processo de deliberação distinguir os argumentos que relevam da análise positiva e técnica, dos que relevam de aspectos normativos e éticos. Alguns exemplos práticos ilustram o argumento.

8.1 Alterações Climáticas: Stern versus Nordhaus sobre a taxa de desconto

Existe não só na academia como nos *media* um aceso debate acerca das medidas de políticas públicas que deverão ser tomadas ao nível dos diferentes estados, para se evitar o aquecimento global do planeta Terra. Na academia dois tipos de análises sugerem abordagens diferentes. O debate foi iniciado por extenso relatório de Nicholas Stern que sugere que se nada for feito para evitar o aquecimento global, o PIB global reduzir-se-á em 20% pelo que são necessárias medidas imediatas sugerindo que deverá ser investido de imediato 1% do PIB mundial em medidas para evitar o aquecimento global. Os resultados desse estudo foram criticados por dois eminentes economistas, William Nordhaus de Yale e Partha Dasgupta de Cambridge. O foco principal da discórdia foi o da selecção da apropriada taxa social de desconto, que se utiliza sempre que existe um padrão de benefícios e custos que se espalha no tempo e é necessário calcular o valor actual dos benefícios líquidos de diferentes cursos de acção, neste caso manter basicamente as práticas actuais de alguma (mas baixa) tributação do carbono, ou um conjunto de medidas mais drásticas. A taxa de desconto permite avaliar quanto é que 1 euro daqui a 50 anos valeria hoje. Visto que os efeitos do aquecimento global se sentirão sobretudo no futuro, uma taxa de desconto muito baixa (0,1%), como considerada no Relatório de Stern, estará associada a custos actuais muitíssimo maiores do que se for utilizada uma taxa de desconto mais elevada, como o fez Nordhaus (considera uma taxa inicial de 3% declinando progressivamente para 1% ao fim 300 anos). Considerar uma taxa mais elevada é dar mais importância aos ganhos de bem estar das gerações presentes em relação aos das gerações futuras, que por sinal não votam. Quem o defende apresenta vários

argumentos. Nordhaus argumenta que com o modelo de Stern, o consumo anual per capita hoje seria de \$7000 e em 2200 de \$94000, o que sugere que se questione se se justifica a redução de bem estar das gerações presentes, como sugerida por Stern, para melhorar a das que terão um nível de bem estar muito superior. Dasgupta critica por outro ângulo. Questiona-se: se aceitássemos uma taxa de desconto de 0,1% quanto é que deveríamos poupar hoje para deixar para as gerações futuras? A partir do modelo que utiliza conclui que se deveria poupar 97,5% o que é uma taxa perfeitamente absurda.

A controvérsia que aqui trazemos, sobre algo que eminentemente tem a ver com um bem comum e com uma possível tragédia dos comuns – na realidade ninguém consegue antecipar os efeitos de um aquecimento global da Terra de 2 graus muito menos de 5 graus – é apenas para ilustrar que muitas das questões que devem ser ponderadas para determinar as políticas públicas em relação ao aquecimento global são complexas, e que para além de relatórios técnicos aprofundados, é importante que haja um debate público alargado sobre os diversos pressupostos com que os estudos técnicos são realizados.

8.2 Plano Rodoviário Nacional: Quem decide?

As estradas nacionais, assumindo que não há congestionamento, são bens públicos na acepção referida anteriormente, as auto-estradas pagas são bens mistos (bens de clube), as primeiras são financiadas apenas por impostos, as segundas por receitas de portagens e eventualmente também por impostos. A questão essencial, do ponto de vista do bem comum, parece não ser só a de quem paga (questão sem dúvida relevante do ponto de vista da equidade), mas também uma questão que se situa a montante e que tem a ver com eficiência: quem decide sobre o que se constrói? Se, como é deveras claro, a quantidade de estradas e auto-estradas for claramente superior àquilo que são as necessidades e as preferências dos cidadãos portugueses, não se está a servir o bem comum, pois está-se a financiar bens cuja rentabilidade social é, em alguns casos, negativa. O problema, se quisermos, é sobretudo de natureza institucional, de governação e político. O que se passa, é que a entidade responsável por lidar com estradas nacionais e auto-estradas (directamente em contratos de concessão ou em parcerias público-privadas) deixou de ser uma entidade da esfera pública administrativa (Junta Autónoma das Estradas, ou Instituto de Estradas de Portugal) - e portanto sobre o escrutínio político da Assembleia da República, via Orçamento do Estado - e passou a estar na esfera empresarial pública (Estradas de Portugal SA) sem qualquer tipo de escrutínio parlamentar, mas apenas governativo. Com esta desorçamentação, reduziu-se o espaço de deliberação pública e com ele, inevitavelmente, a qualidade da decisão política democrática.

8.3 Conclusões

A promoção do bem comum faz-se (ou não) através da capacidade das sociedades democráticas terem mecanismos institucionais adequados para decidir, através de processos de deliberação e eventual votação, acerca de uma adequada afectação de recursos que assegure a produção e fornecimento de bens públicos e mistos, e a correcção de efeitos negativos ou positivos associados a externalidades. Também é essencial a existência de mercados relativamente competitivos e, na sua impossibilidade, regulação de mercados monopolistas ou oligopolistas a favor do interesse geral, que é entendido como o interesse dos cidadãos actuais e das gerações vindouras.

Existe uma outra dimensão do bem comum que tem a viver já não com a produção, mas com a distribuição, e que se prende com a existência de uma sociedade mais justa, do que aquela que resulta de um livre funcionamento dos mercados. Por razões de economia de espaço este artigo só versou sobre as condições de promoção do bem comum associado às questões de afectação de recursos produtivos.

Aquilo que se mostrou aqui é que os economistas desenvolveram um rico quadro conceptual (e analítico) para abordar estes problemas, do ponto de vista teórico, porém avançaram menos para o encarar do ponto de vista prático, isto é: como é que as democracias resolvem o problema fundamental da revelação de preferências pelos bens públicos? A via seguida pelos economistas políticos, é a de analisar os processos de votação e as propriedades dos resultados de votações em comités e assembleias várias. Os resultados destas análises, que aqui não abordámos, são porém muito pessimistas pois em geral não existe nenhum *equilibrio* nos processos de votação, isto é, não é possível prever o resultado de votações onde as preferências dos votantes são distintas e se votam propostas com vários aspectos relevantes (várias dimensões). Daqui derivam duas consequências importantes para o debate em torno do bem comum. Primeiro, mais que analisar a engenharia do voto, é essencial desenvolver uma maior análise em torno dos processos de deliberação e de tomada de decisão no sector público. Como se chega às decisões? Qual o sistema de governação e os mecanismos institucionais subjacentes á tomada de decisão? Quais as condições de apreciação das diferentes propostas em relação ao mesmo problema (seja as estradas, o TGV ou outro)? Quem faz os estudos é parte interessada na decisão, ou seja existe imparcialidade?

A segunda consequência importante, é que a ciência económica apenas é limitada para analisar algumas questões que ela própria levanta. Poder-se-iam fazer inquéritos, bem

desenhados, para avaliar as preferências dos portugueses sobre bens públicos, questionando não se gostariam mais de X ou de Y, mas se gostariam ter mais de X e quanto é que estariam dispostos a pagar mais (em impostos) ou a cortar noutras despesas, para obter esse X adicional (em saúde, por exemplo). Ora a investigação sobre esta e outras questões, relevantes para a compreensão do bem comum, deve ter os contributos de outras ciências sociais, a sociologia e a psicologia e a história, para referir apenas três.²²

Referências

- Brown, C. e Jackson, P. (1990). *Public Sector Economics*, Basil Blackwell.
- Buchanan, J. (1965). “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32, 1-14.
- Hardin, G. (1968). “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, Dezembro, 1243-1248.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ostrom, E. e Walker, J. (1997). “Neither Markets nor States: linking transformation processes in a collective action arenas”. in Dennis Mueller ed. (1997). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University
- Pereira, P. T. (1997). “A teoria da escolha pública: uma abordagem neo-liberal?”, *Análise Social*, XXXII (141), 419-442.
- Pereira, P. T. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia*, Edições Almedina, Coimbra
- Pereira, P. T. et al. (2009) *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora, Lisboa.
- Pereira, P.; Silva, N. e Silva, J. (2006). “Positive and Negative Reciprocity in the Labor Market”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 59(3), 406-422.
- Samuelson, P. (1954). “The Pure Theory of Public Expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.

²² Sem exclusão das restantes. É neste sentido, de que importa aumentar a interdisciplinaridade, que a iniciativa destes seminários, e deste livro, nos parece-me extremamente meritória.