

**O Nexo Comensurabilidade-
Mercadorização e as Limitações da
Análise Custo-Benefício como
Guia para a Acção dos Poderes Públicos**

Ana Cristina Costa
João Rodrigues

Dezembro de 2005

WP nº 2005/48

DOCUMENTO DE TRABALHO

WORKING PAPER



FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



O NEXO COMENSURABILIDADE-MERCADORIZAÇÃO E AS LIMITAÇÕES DA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO COMO GUIA PARA A ACÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS

Ana Cristina Costa

(ana.costa@iscte.pt)

João Rodrigues

(joao.rodrigues@iscte.pt)

WP n° 2005/48
Dezembro de 2005

INDEX

Resumo

1. Introdução	2
2. Definição dos Princípios Fundamentais da ACB	3
3. O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização	7
3.1 A escolha individual e o problema da comensurabilidade	7
3.2 A escolha colectiva e o problema da mercadorização	11
4. O Comportamento Humano e a ACB	14
5. Eficiência, Arranjos Institucionais e Escolha Moral	18
6. Conclusão	21
Bibliografia	23

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos¹

Ana Cristina Costa
DINÂMIA e
Dep. de Economia do ISCTE
Lisboa, Portugal
ana.costa@iscte.pt

João Rodrigues
DINÂMIA e
Dep. de Economia do ISCTE
Lisboa, Portugal
joao.rodrigues@iscte.pt

Resumo

Este artigo pretende escrutinar os pressupostos teóricos e as implicações práticas da análise custo-benefício, actualmente um dos mais influentes e controversos instrumentos de avaliação das políticas públicas proposto pela ciência económica. O ponto de partida é o que designamos por nexo comensurabilidade-mercadorização que, como procuraremos demonstrar, estrutura o discurso e as recomendações de política da análise custo-benefício. Por nexo comensurabilidade-mercadorização entendemos a associação entre a defesa da comensurabilidade, ou seja, da ideia de que é sempre possível e desejável reduzir as diferentes dimensões de valor dos bens a uma mesma medida, atribuindo-lhes um preço, e a defesa da extensão dos mecanismos de mercado a esferas crescentes da vida social. Assim, o discurso de que tudo tem um preço e a defesa de que esse preço capta o essencial do valor de um certo bem contém o que designamos por enviesamento mercantil que, como esperamos demonstrar, é indissociável da análise custo-benefício, ou seja, contém um mal disfarçado compromisso normativo com uma visão apostada na universalização da instituição do mercado. A teoria da escolha racional é o esteio teórico desta abordagem, esteio cujas fragilidades na análise do comportamento dos indivíduos nem sempre estão claras quando se discutem os méritos e deméritos deste instrumento. Recorrendo a parte da ampla literatura existente neste campo na teoria económica, mas também na filosofia e no direito, é então nosso propósito contribuir para clarificar os pressupostos, as limitações e as implicações da análise custo-benefício.

¹ Agradecemos os comentários e sugestões de José Maria Castro Caldas, Ana Santos, Catarina Roseta Palma, Fátima Ferreiro e Luís Francisco Carvalho. Todos os erros e omissões são da nossa inteira responsabilidade.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Se o dinheiro é o vínculo que me liga à vida humana, que liga a sociedade a mim, que me une à natureza e ao homem, não será ele o laço de todos os laços? Não poderá ele soltar e unir todos os vínculos? Não será ele, portanto, o meio universal de separação?

Karl Marx, *Manuscritos Económico-Filosóficos*, 1844

1. Introdução

Este artigo pretende escrutinar os pressupostos teóricos, as limitações e as implicações da análise custo-benefício (ACB), actualmente um dos mais influentes e controversos instrumentos de avaliação das políticas públicas proposto pela teoria económica neoclássica. Fá-lo-emos a partir do que designamos por nexos comensurabilidade-mercadorização que, como procuraremos demonstrar, estrutura o discurso e as recomendações de política da ACB. Por nexos comensurabilidade-mercadorização entendemos a associação entre a defesa da comensurabilidade, ou seja, da ideia de que é sempre possível reduzir as diferentes dimensões de valor dos bens a uma mesma medida-preço e a defesa da extensão dos mecanismos de mercado a esferas crescentes da vida social.

O discurso de que tudo tem um preço e a defesa de que esse preço capta o essencial do valor de um certo bem contêm o que designamos por enviesamento mercantil que, como esperamos demonstrar, é indissociável da ACB, ou seja, contêm um mal disfarçado compromisso normativo com uma visão que procura universalizar a instituição do mercado. A teoria da escolha racional é o esteio teórico desta abordagem. As suas fragilidades na análise do comportamento dos indivíduos nem sempre estão presentes quando se discutem os méritos e deméritos da ACB.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Assim, na segunda secção deste artigo delimitaremos o terreno sobre o qual nos iremos debruçar. Sendo a ACB passível de várias definições, com implicações razoavelmente diferenciadas, é nossa opção encararmos a ACB tal como é defendida por muitos dos que a usam como instrumento de análise das consequências das políticas de regulação (Hahan, 2005). Desta forma julgamos ser possível colocar a discussão num plano teórico com implicações para as políticas públicas. Na terceira secção, trataremos de demonstrar, através de uma clarificação do que entendemos por nexos comensurabilidade-mercadorização, que os princípios teóricos subjacentes à ACB estão comprometidos com esta controversa ligação. Na quarta secção, confrontaremos o padrão de comportamento humano pressuposto na ACB com aquele que os indivíduos revelam em estudos empíricos de natureza diversa. Finalmente, na quinta secção, debateremos as implicações do conceito de eficiência no qual a ACB assenta. Procuraremos também avançar com algumas conclusões necessariamente provisórias.

2. Definição dos Princípios Fundamentais da ACB

Nesta secção procuraremos clarificar o que entendemos por ACB e definir os princípios fundamentais que lhe estão associados. Este exercício implica uma escolha, uma vez que, como é sublinhado, entre outros, por Sen (2000), sob o chapéu da ACB escondem-se muitas abordagens que nem sempre são convergentes. Se isto pode, por um lado, demonstrar uma virtuosa plasticidade por parte desta “disciplina geral” de avaliação, por outro, pode ser fonte de mal-entendidos e de discussões que pouco contribuem para clarificar as reais potencialidades e limites da disciplina.

Os defensores mais acérrimos da ACB são explícitos em relação à sua ambição universal ao considerarem que “não existe nenhum problema, público ou individual, em relação ao qual [a ACB] não se possa aplicar” (Layard e Glaister, 1994: 1). No entanto, e como já deve ter resultado claro, circunscreveremos o nosso campo de análise aos problemas associados à utilização da ACB como instrumento de avaliação das políticas públicas em áreas como o ambiente, saúde e segurança públicas num sentido amplo (Hahan, 2005). Isto por uma razão que está relacionada com a história da ACB e com as controvérsias que têm sido por ela espoletadas. De facto, desde os anos oitenta que as agências governamentais dos EUA, sobretudo na área da regulação social, têm sido crescentemente incentivadas e muitas vezes obrigadas a realizar uma avaliação dos custos e benefícios das suas acções (Adler e Posner, 1996; *The Economist*, 2005). Isto quer dizer que a ACB não é, como aliás nunca foi, concebida como um exercício meramente académico, sendo antes o produto da transposição para o campo das políticas

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

públicas de um conjunto de desenvolvimentos na chamada economia do bem-estar. A ACB constitui assim uma instância exemplar da ideia de que o discurso económico é parte indissociável da realidade que pretende explicar uma vez que contribui para a moldar e formatar numa dada direcção (Callon, 1998). Para além disto, as áreas da chamada regulação social exibem características que as tornam particularmente sensíveis aos olhos da opinião pública e que revelam a natureza contestada de muitas opções teóricas que estão por detrás da operacionalização da ACB.

A um nível de abstracção relativamente elevado é possível argumentar, de uma forma relativamente incontestável, pelo menos dentro da ciência económica, que a ACB surge associada à defesa de que todas as decisões dos poderes públicos em matéria de regulação social devem ser submetidas a uma avaliação explícita em termos das suas consequências para a sociedade tomada como um todo (Sen, 2000). Nesta acepção geral, a ACB aparece, segundo Sunstein (2000), como uma forma relativamente abrangente de consequencialismo, tão abrangente que pode em última instância incluir na lista das consequências dimensões tão díspares como aquelas que estão associadas ao utilitarismo mais estrito, como a felicidade dos agentes envolvidos ou a satisfação dos seus desejos, até a elementos que muitos associam a uma ética deontológica, como é o caso da violação ocorrida na estrutura legítima de direitos e obrigações de uma dada sociedade (Sen, 2000).

Existe, no entanto, uma tensão entre a anterior definição de ACB, que é bastante aberta e inclusiva, e a sua relevância para uma avaliação das políticas públicas que se quer o mais “objectiva” possível: “a virtude desta formulação é ser incontestável; o seu defeito é ser irrelevante” (Sunstein, 2000: 1089). Para que a ACB se pudesse tornar num instrumento útil, num guia para a acção dos poderes públicos, foi necessário realizar uma operacionalização que proporcionasse critérios de escolha incontestáveis. No entanto, à medida que isto foi acontecendo, a polémica e o debate não desapareceram, antes subiram de tom (Sen, 2000).

Vamos tomar como ponto de partida a definição de ACB tal como está cristalizada nos manuais de referência da disciplina e na prática de economistas com trabalho aplicado na área (Layard e Glaister, 1994; Hahan, 2005). Aqui a ACB emerge como um conjunto de métodos para catalogar e sopesar de forma sistemática os impactos monetários de uma determinada decisão pública. Isto implica identificar o valor monetário dos seus respectivos benefícios e custos para a sociedade como um todo. Desta forma procura-se determinar, geralmente *ex ante*, os benefícios líquidos de uma decisão de política pública em relação ao status quo. Apesar dos defensores da ACB reconhecerem que pode ser extraordinariamente difícil procurar medir, nas

O Nexa Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

áreas da regulação social, os impactos das políticas através da computação dos custos e benefícios monetários associados, sustentam igualmente que o esforço compensa porque só assim se podem “clarificar os *trade-offs* inerentes a todas as decisões de política” (Arrow et al., 1996: 1). Esta noção de *trade-off* decorre da ideia de escolha racional em contexto de escassez que está sempre por detrás dos argumentos dos defensores das virtudes da ACB como instrumento para determinar de forma tendencialmente incontestada os benefícios líquidos das políticas². A análise custo-benefício representa assim o alargamento da teoria da escolha racional a vários domínios da acção humana, incluindo os das escolhas políticas: “a influência do modelo é penetrante, originando a perspectiva de que a *análise custo-benefício* é o melhor, e talvez mesmo o *único método racional* de abordar áreas de potencial conflito social” (Paavola e Bromley, 2002: 19) [itálico acrescentado].

Esta concepção é de facto tributária da definição canónica de Economia de Lionel Robbins (1935: 15) quando este afirma que a “escassez de meios para satisfazer fins de variada importância é uma condição ubíqua do comportamento humano”. Quer isto dizer que a ACB pode ser vista como um esforço para replicar na área das políticas públicas, a imagem que a teoria económica convencional de matriz neoclássica criou do comportamento individual. Esta traduz-se na ideia de uma escolha livre e racional, realizada por indivíduos isolados e exclusivamente concentrados no seu interesse próprio que avaliam os diferentes cursos de acção alternativos com base numa computação dos seus custos e benefícios prospectivos.

A questão agora é a de saber como encontrar os valores desses custos e benefícios na área da avaliação de políticas. Ainda segundo Layard e Glaister (2004), isto passa por tomar como critério o bem-estar de cada indivíduo a partir da sua própria e soberana avaliação e o somatório do bem-estar do conjunto relevante dos indivíduos como critério único de avaliação das políticas públicas. O bem-estar social está assim associado à satisfação irrestrita das preferências individuais, tendo subjacente duas ligações cruciais: (1) as escolhas privadas mediadas pelos preços que os indivíduos estão dispostos a pagar em contextos mercantis reais ou simulados são reveladoras da satisfação das preferências individuais; (2) a satisfação das preferências individuais representa a maximização do bem-estar individual. Assim, os *trade-offs* inerentes à escolha em contexto de escassez são considerados a partir da única fonte institucional reconhecida pelos defensores da ACB como geradora de decisões racionais e de eficiência: o mercado.

² Ver Frank (2000).

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

É talvez por isso que embora teoricamente se reconheça que na análise de qualquer regulação devem entrar elementos quantitativos e qualitativos, na prática a versão mais difundida da ACB está explicitamente comprometida com o princípio básico da avaliação quantitativa dos custos e benefícios, única forma, segundo Layard e Glaister (2004), de maximizarmos os benefícios de uma dada decisão dados os constrangimentos com que vivemos. Isto envolve a possibilidade de redução não problemática de todos os elementos presentes num dado problema a uma mesma medida monetária.

Como é sublinhado por Anderson (1993) e Randall (2002), uma das formas pelas quais a ACB aparece associada à extensão da lógica mercantil para a área das políticas públicas de regulação social é através da sua aposta na criação artificial de preços. Assim, os métodos realmente existentes para proceder à ACB nestas áreas podem, segundo Heinzerling e Ackerman (2002), ser genericamente vistos como esforços para mimetizar os mercados através da estimação pública de preços em áreas não-mercantis, constituindo, segundo Sen (2000), uma forma poderosa de estabelecer uma “analogia mercantil”.

Uma das classes de métodos muito usados na ACB é a avaliação contingente que consiste genericamente em gerar estimativas do valor monetário que as pessoas associam a um determinado bem público simplesmente através do questionamento directo de quanto é que cada pessoa está disposta a pagar pela sua preservação e/ou provisão (*willingness to pay*). Os benefícios são então igualados às modificações no bem-estar dos indivíduos afectados, expressas pelo somatório da disponibilidade a pagar por eles revelada e os custos são geralmente definidos em termos dos custos monetários dos recursos requeridos para gerar esses benefícios (Kornhauser, 2000).

No entanto, muitos economistas defendem que os modelos hedónicos de preços captam melhor do que os questionários o valor monetário de muitas dimensões da vida em sociedade que podem ser alvo de regulação pública e para as quais não existem mercados. Estes consistem em sofisticadas formas de inferência através das quais comportamentos dos indivíduos em mercados reais são utilizados para deduzir o valor monetário que eles implicitamente atribuem a bens para os quais não existe um preço explícito. De acordo com Frank (2000: 919), trata-se de uma “simples aplicação da teoria da mão invisível”. De facto, partindo do pressuposto de que as escolhas mercantis são universalmente reveladoras das preferências isoladamente definidas por indivíduos que maximizam o seu bem-estar, é possível argumentar que os preços de mercado reflectem exaustivamente todas as dimensões relevantes para esses mesmos indivíduos. Um exemplo dado por Heinzerling e Ackerman (2002) permite ilustrar o que acabámos de dizer.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Assim, para determinar o valor monetário que os indivíduos atribuem ao risco para a sua vida bastaria observar o salário adicional que eles recebem quando trabalham numa actividade com maiores riscos para a vida por comparação com o salário pago em actividades profissionais idênticas, mas com níveis inferiores de risco. Obviamente que a validade deste tipo de exercício está dependente de determinados pressupostos sobre a estrutura dos mercados e a informação que por eles é gerada (neste caso do mercado de trabalho), o tipo de motivações individuais e a forma como essas motivações são geradas.

3. O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização

3.1. A escolha individual e o problema da comensurabilidade

A ACB, como tradução para o campo da avaliação das políticas públicas dos pressupostos da teoria neoclássica, adere a uma ontologia do indivíduo (em termos de preferências e crenças) que, ao nível intrapessoal, pressupõe a possibilidade de uma redução não problemática dos valores de todos os bens, acontecimentos e relações a uma mesma dimensão ou medida. A questão é que muitas situações de escolha relevantes para a ciência económica caracterizam-se por fins múltiplos que podem estar em conflito, informação assimétrica e imperfeita e compromissos variados e divergentes. Isto faz com que o pluralismo de valores esteja inevitavelmente presente aquando da tomada de decisão e se constitua como uma das principais fontes de desafios teóricos para a disciplina. Mesmo que se conseguisse sintetizar a diversidade de valores num único critério de escolha, fosse ele o prazer, a felicidade, a utilidade ou a eficiência, importantes diferenças qualitativas iriam de qualquer forma permanecer, tornando assim difíceis as comparações de valor das várias alternativas de escolha.

A pluralidade de valores e as dificuldades que a comensurabilidade coloca quando o conflito entre valores distintos se torna mais saliente é, no entanto, ignorada pela ACB, que está profundamente comprometida com a visão de que a racionalidade implica necessariamente o estabelecimento de *trade-offs* entre diferentes dimensões de valorização ou valores, independentemente da sua natureza. É geralmente aceite no plano da escolha individual, mas também no plano da escolha social, quando se trata da formulação de políticas públicas, que “somente se as nossas escolhas assumirem a forma de *trade-offs* poderão elas ser escolhas racionais” (Holland, 2002: 17) [em itálico no original]. Segundo John O’Neill, o compromisso da teoria neoclássica (e da ACB) com a noção de maximização e/ou com a determinação de uma solução óptima está subjacente à “suposição de que a resolução racional dos conflitos práticos

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

requer uma medida comum através da qual diferentes opções podem ser comparadas, de tal forma que a perda numa opção é compensada pelos ganhos numa outra” (O’Neill, 1998: 122).

As duas ligações fundamentais, já referidas na secção anterior, em que a ACB assenta estão associadas à noção de preferências reveladas e à definição dos axiomas de racionalidade – completude, transitividade e continuidade – no espaço de escolha. A utilidade enquanto critério de escolha corresponde então ao valor de uma função que representa a ordenação das preferências individuais face a diferentes alternativas de escolha³. Desta forma, a definição de uma função de utilidade requer que se estabeleça *a priori* a comensurabilidade de todos os valores independentemente do conteúdo motivacional e do contexto da escolha.

De acordo com Levi (1986), a teoria das preferências reveladas, ao rejeitar a possibilidade de existirem conflitos na avaliação, segundo diferentes dimensões de valorização, das várias alternativas de escolha e de estes conflitos poderem permanecer, baseia-se geralmente no argumento de que “no momento da escolha podemos resolver o conflito através da própria escolha – i.e., sem qualquer justificação” (Levi, 1986: 118). Para as teorias da escolha racional e das preferências reveladas, estas são apenas definidas em termos do comportamento do consumidor, removendo do conteúdo da escolha qualquer referência a desejos, vontades ou qualquer outro estado mental. Isto significa a impossibilidade de uma concepção de racionalidade e de uma noção de valor das várias alternativas de escolha independentes das preferências, uma vez que estas são as únicas razões para a acção individual, independentemente do seu conteúdo substantivo. Porém, quando uma pessoa toma uma decisão e revela preferir uma alternativa de escolha em relação a outra, ela tem subjacente um conjunto de razões de tal forma que se tiver que escolher entre essas diferentes alternativas, noutro qualquer momento, deverá escolher aquela que esse conjunto de razões justifica; além do mais, se as crenças nas razões que suportam as preferências deixarem de existir, a pessoa não continuará mais a basear-se nessas preferências (Sen, 1973; Sugden, 1991; Raz, 1997). Segundo Holland (2002: 23), “a questão não reside tanto na intensidade e no grau de adesão à preferência, mas sim na força e na relevância das razões que a suportam”.

A pluralidade de valores e a incomensurabilidade, que permeiam grande parte dos contextos de escolha relevantes para a ciência económica, fazem com que a dificuldade da escolha tenha também de ser reconhecida como uma dimensão importante do processo de deliberação individual. Isto significa que as dificuldades não se localizam apenas no processo que leva à

³ Ver Mas-Colell et al. (1995).

O Nexa Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

escolha social, tal como foi formulado por Arrow (1961). Segundo Kavka (1991), as mesmas dificuldades de comparação e de agregação interpessoal, que condicionam a formulação das escolhas sociais, colocam-se também ao nível intrapessoal na comparação entre diferentes dimensões do valor ou valores dos bens. Os indivíduos necessitariam não só de ter “informação sobre a força relativa (ou a intensidade) das preferências em cada subordenação” (Kavka, 1991: 146) ou em cada dimensão de valorização do bem, como também “sobre a importância relativa das diferentes dimensões ou desejos que determinam as subordenações relevantes” (Kavka, 1991: 146), para que as várias dimensões em que o bem é avaliado se possam reduzir a um valor monetário, tal como é assumido pela análise custo-benefício.

Em nossa opinião, a dificuldade da escolha não se refere tanto aos limites da capacidade cognitiva e computacional dos indivíduos sobre o cálculo de uma multiplicidade de características dos bens (Simon, 1955; Vatn e Bromley, 1994; Gigerenzer e Selten, 2001), mas, fundamentalmente, à natureza conflitual dos valores em destaque e à incapacidade que os indivíduos experimentam em comparar e determinar o peso relativo das várias dimensões do valor dos bens.

A concepção de racionalidade subjacente à noção de escolha racional dominante na teoria económica de matriz neoclássica é, na verdade, bastante restrita e pouco substantiva. De facto, esta concepção não requer que a escolha e a acção individuais estejam associadas a um processo de deliberação racional (Richardson, 2000; Holland, 2002), mas apenas que as preferências sejam consistentes e contínuas. A noção de escolha racional em termos de *trade-offs* é incapaz de reconhecer que os seres humanos possuem a capacidade de auto-avaliação e de reflexão sobre a adequação das suas próprias preferências; e que as preferências apenas podem constituir motivos para a acção quando suportadas por razões e julgamentos de valor (Frankfurt, 1971; Sen, 1977). Além do mais, assentir na noção de deliberação racional, como um processo de justificação da escolha e de formação das preferências, com base numa pluralidade de razões e de julgamentos de valor, significa aceitar que a incomensurabilidade é de facto uma característica pertinente da escolha e da acção humanas.

A possibilidade de uma redução não problemática das várias dimensões de valor ou valores de todos os bens, acontecimentos e relações a uma mesma medida-preço decorre, como já foi referido, do facto da teoria da escolha racional e da ACB definirem as preferências em termos de escolhas. A noção de comensurabilidade de valor, com a qual a ACB está profundamente comprometida, traduz-se na possibilidade de reduzir as diferentes dimensões de valorização do espaço de escolha a uma mesma medida (geralmente uma medida-preço), de modo a permitir

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

comparações das várias alternativas de escolha e o estabelecimento de *trade-offs* entre elas. Estes cálculos são necessários a uma ordenação de preferências completa e transitiva e a uma função de utilidade única, correspondendo à *dissolução* de todos os valores na utilidade. Acrescente-se ainda que a avaliação de todos os bens, acontecimentos e relações em termos de uma mesma medida-preço significa a adesão à ideia de que tudo tem um preço e que este capta o essencial do valor desses *itens*. Este aspecto é indissociável da ACB e determina a sua incapacidade para perceber a diferença crucial que existe entre valores que são incomensuráveis e bens aos quais se pode atribuir um valor extremamente elevado ou até mesmo infinito (Sunstein, 1997).

A ACB ignora que o valor que os indivíduos atribuem a vários bens, como a vida, a saúde, a segurança e o ambiente, possa estar relacionado com normas e princípios morais como a obrigação, a igualdade e a justiça, em larga medida independentes da relação destes bens com a satisfação do interesse próprio. Para Anderson (1993: 205-206):

[A]s pessoas valorizam os bens ambientais de formas para além do uso: admiramos muitos animais selvagens, sentimos admiração e respeito por tempestades espectaculares e erupções vulcânicas, exigimos consideração por ecossistemas vulneráveis, apreciamos montanhas e paisagens marítimas pela sua beleza. (...) Muitas pessoas dedicam-se à preservação e à protecção destes bens pelo valor deles mesmos, mesmo a um custo significativo para o seu próprio bem-estar.

A noção de valor intrínseco associada a certo tipo de bens, acontecimentos e relações e a presença de sentimentos como a admiração, o respeito, a consternação ou a dedicação são reveladores das atitudes dos indivíduos em relação ao modo como estes itens deveriam ser considerados e valorizados. Segundo Sunstein (1997: 80), “a incomensurabilidade ocorre quando os bens relevantes não podem ser alinhados ao longo de uma única métrica sem provocar um violento dano aos nossos julgamentos reflectidos sobre o que melhor caracteriza esses bens”. Certas transacções são assim geradoras de *stress emocional* e de *dissonância moral*, podendo comprometer dimensões que são consideradas constitutivas da identidade pessoal e moral dos indivíduos (Radin, 2001).

3.2. A escolha colectiva e o problema da mercadorização

Ao nível interpessoal, a ACB adere à ideia de que as escolhas apenas são possíveis se todos os bens, acontecimentos e relações tiverem tradução em termos de um preço. Todos estes itens têm

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

que ser fungíveis, ou “substituíveis com outros itens e com dinheiro” (Radin, 2001: 5), para que as escolhas possam ser mediadas por trocas mercantis. Isto significa, de facto, a adesão, muitas vezes inconsciente, ao que Radin (2001) designa por “arquetipo da mercadorização universal”, ou seja, à ideia de que todos os bens que os indivíduos valorizam podem ser tendencialmente concebidos como mercadorias ou como transacções de tipo mercantil.

Em termos genéricos, isto pressupõe claramente uma adesão à ideia da expansão potencialmente ilimitada de um tipo de economia assente num arranjo institucional baseado na existência de contratos que governam a transferência voluntária de dinheiro e de direitos de propriedade privados entre os diversos agentes. O mercado que, segundo Hodgson (1988), pode ser concebido como a transacção institucionalizada de mercadorias, ou seja, de bens e serviços cuja propriedade pode ser transferida entre agentes privados e cuja expressão pública se cristaliza essencialmente no seu preço, é assim a instituição primordial cujo funcionamento, tal como é idealizado por muitos economistas, deverá servir de referência para todo o tipo de decisões. Esta ideia do mercado como instituição primordial foi claramente articulada por Oliver Williamson quando afirmou que “no início tínhamos os mercados” (citado em Chang, 2002: 540). De facto, podemos afirmar que o enviesamento mercantil, segundo o qual os mercados estão por todo o lado e em todos os tempos, emergindo de forma mais ou menos espontânea da propensão humana para a interacção, parece ser constitutivo da teoria económica convencional⁴.

A ideia da mercadorização universal está profundamente ligada à ideia da comensurabilidade em que o dinheiro se “torna o laço de todos os laços” para retomar a célebre imagem de Karl Marx. Obviamente, nas áreas de política pública abundam bens que pelas suas características dificilmente podem ser mercadorizados. No entanto, como é sublinhado por Anderson (1993), um bem pode não ser transaccionado no mercado para ser tratado como se fosse uma mercadoria. Seguindo Anderson (1991), podemos definir um conjunto de normas que exprimem entendimentos partilhados sobre o que as relações de mercado idealmente envolvem: (1) impessoalidade e anonimato, o que significa que as identidades e motivações das partes envolvidas não são relevantes para o resultado da transacção; (2) avaliação individual orientada

⁴Anderson (1993) argumenta certamente que o próprio conceito de falha de mercado, única justificação para a “intervenção” exterior dos poderes públicos, pressupõe uma organização não problemática e geralmente não explicada da economia em torno da instituição mercantil. Na realidade, não se pode realisticamente conceber os poderes públicos como sendo exteriores aos mercados porque a própria criação destes últimos exige sempre controlo e regulação políticas, apesar da retórica liberal que muitas vezes a acompanha.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

para o interesse próprio; (3) possibilidade de exclusão; (4) satisfação irrestrita das preferências individuais que não necessitam de ser apoiadas por razões desde que sejam apoiadas por dinheiro; (5) insatisfação expressa, utilizando as categorias de Hirschman (1973), através da desvinculação (*exit*) e não através de processos de deliberação racional e de acção colectiva (*voice*). Na impossibilidade de criar mercados, os métodos de construção de preços para dimensões da vida social para as quais não existem mercados aderem a estas normas e procuram num certo sentido recriá-las artificialmente. Ao fazê-lo constituem uma nova instância da criação do que Polanyi designou por “mercadorias fictícias”, ou seja, do esforço suportado pelos poderes públicos, para expandir as normas mercantis para áreas da vida social que não foram criadas para serem vendidas e compradas⁵. Assim, segundo Polanyi (1957: 72):

Trabalho é apenas um outro nome para a actividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa actividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem (...) Nenhum deles é produzido para venda. A descrição do trabalho, da terra (...) como mercadorias é inteiramente fictícia.

A ACB ao aceitar regular estes bens de acordo com as normas de mercado está comprometida com este “sistema de ficções grosseiras” (Polanyi, 1957: 72). Estamos agora em boas condições de ver que esta posição não é neutra em termos dos entendimentos que são favorecidos uma vez que “um mundo em que todas as interacções humanas são concebidas como transacções de mercado é diferente de um mundo em que tal não acontece” (Radin, 1987: 1870). Um determinado discurso, sobretudo quando se torna hegemónico, pode ganhar a capacidade de moldar, em certa medida, a realidade à sua imagem (Radin, 1987). Isto não quer dizer que este discurso não tenha de enfrentar fortes resistências ancoradas no facto de ser profundamente contrário à forma como as pessoas concebem muitos dos bens que caem sob a alçada das políticas de regulação social.

É então nossa convicção que grande parte dos limites da ACB radicam no facto de se filiar numa tradição que é incapaz de pensar os limites da aplicação das normas de mercado. Talvez por isso é igualmente incapaz de entender e de explicar a existência de uma pluralidade irredutível de valores, a existência de normas sociais largamente partilhadas que impedem a

⁵ Ver Vatn e Bromley (1994) para uma aplicação desta frutífera categoria de Polanyi à área da avaliação ambiental.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

realização de certos *trade-offs* ou a existência de áreas em que as transacções mercantis estão bloqueadas ou são publicamente reguladas por razões que não estão necessariamente associadas à famosa ideia das falhas de mercado, mas antes ao tipo de motivações e de entendimentos sociais partilhados que são favorecidos pela criação de arranjos institucionais que se afastem das normas de mercado (Sunstein, 1997).

Como afirmam Sen (2000) e Richardson (2000) a maioria das decisões de política pública envolvem situações de interdependência social, valores incomensuráveis e múltiplas formas de identidade que não se reduzem ao modelo do consumidor individual em contexto mercantil associado à ACB. De facto, na esteira de Anderson (1993) e Sunstein (1997), argumentamos que a maior parte das políticas de regulação social têm como espaço relevante o que podemos designar por espaço de cidadania que idealmente é sustentado por um conjunto de normas sociais partilhadas, muitas vezes contrárias às normas mercantis, e que envolvem: (1) formas de avaliação idealmente orientadas por uma visão dos interesses do conjunto da comunidade política e que tendem a invocar motivações não redutíveis ao interesse próprio – virtudes cívicas, compromissos morais, motivações intrínsecas⁶; (2) o processo de escolha colectiva como um esquema participado de deliberação com espaço para o debate racional em que se reconhece que “as preferências (...) sobre assuntos públicos não estão disponíveis independentemente do processo de deliberação”, antes requerendo na prática “interacção num processo de deliberação colectiva para ajudar os indivíduos a formar e a pensar nas suas próprias preferências” (Richardson, 2000: 977). Isto significa que o processo de escolha colectiva é visto essencialmente como um processo de justificação, de persuasão e de apresentação de razões válidas mais do que um mero processo de descoberta de preferências preexistentes (Holland, 2002); (3) critérios não-mercantis, de forma que o dinheiro deixa de ser “o laço de todos os laços”.

Se isto é assim, então pensamos que o nexo comensurabilidade-mercadorização a que a ACB está irremediavelmente associada é altamente problemático. Os problemas da ACB tendem, para além disto a aumentar quando adicionalmente se constata que o retrato do indivíduo a que

⁶ Como é sublinhado pelas experiências de interacção social forjadas por Gneezy e Rustichini (2000a e 2000b) a invocação deste tipo de motivações depende muito da forma como os indivíduos interpretam o contexto em que agem. Provavelmente se queremos promover este tipo de motivações temos de invocar contextos não-mercantis e definir exercícios de avaliação que não façam uso da retórica mercantil da ACB.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

ela adere é profundamente contrário àquele que a Economia Comportamental e a Psicologia Social têm vindo a traçar.

4. O Comportamento Humano e a ACB

Alguns autores, como Adler e Posner (2000), têm vindo a referir que as pessoas reagem, por vezes, negativamente quando questionadas sobre o valor monetário que estariam dispostas a pagar pela provisão e/ou preservação de bens em áreas tão diversas como o ambiente, a saúde e a segurança públicas. Segundo estes autores, as pessoas recusam, por exemplo, responder aos inquéritos, e como forma de protesto, declaram um valor nulo de disponibilidade a pagar, ou valores irrealisticamente elevados que acabam por ser considerados de forma relativamente arbitrária pelas agências governamentais (Heinzerling e Ackerman, 2004). Este facto sugere que o padrão de comportamento pressuposto na ACB pode estar em profundo desacordo com aquele que os indivíduos revelam em estudos empíricos de natureza diversa. A possibilidade de implementação da ACB e a relevância dos resultados obtidos podem ficar assim seriamente postos em causa.

A evidência empírica que tem sido reunida, designadamente na área da Psicologia Social, mostra que os indivíduos sofrem situações de embaraço e de tensão emocional quando confrontados com transacções que põem em confronto valores julgados incomensuráveis (Rozin et al., 1999; Tetlock et al., 2003). Segundo Tetlock et al. (2003: 6), isto significa que “os compromissos que assumimos com as outras pessoas requerem que neguemos que podemos comparar certas coisas – em particular, coisas de valor finito com coisas a que estamos normativamente obrigados a tratar como infinitamente importantes”. A *dissonância moral* associada a certo tipo de transacções é representativa da dificuldade que os indivíduos experimentam em considerar que todos os bens são substituíveis entre si e redutíveis a um valor monetário. Certos bens são valorizados pelos indivíduos não em termos da satisfação do seu bem-estar, mas em função dos compromissos assumidos e das normas sociais e morais que se tornam salientes consoante o contexto institucional: nestes casos atribuir um valor monetário a este tipo de bens ou mesmo contemplar essa possibilidade acarreta a transgressão desses compromissos e normas. As experiências conduzidas mostraram que concordar com a tradução de certos valores, como a vida, num preço, não só era censurado pelos sujeitos, como era

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

motivo para desconfiar do carácter de quem fosse capaz de o fazer⁷. O sentimento de indignação evidenciado pelos indivíduos era acompanhado da manifestação de um desejo de punir este tipo de atitude. Outro resultado importante associado a esta ideia de contaminação moral é revelado através do tempo que os indivíduos demoram a contemplar a possibilidade de *trade-offs* entre valores incomensuráveis e a tomar uma decisão. Para os indivíduos sujeitos à experiência quanto mais prolongado o tempo de resposta maior o dano moral. A dissonância moral experimentada parece apenas poder ser ultrapassada através de estratégias de reafirmação dos valores morais que foram pervertidos.

Outra das limitações da ACB, mais frequentemente citada na literatura, é a da discrepância dos valores referentes à disponibilidade a pagar e à disponibilidade a receber mencionados pelos indivíduos quando confrontados com a necessidade de avaliar bens públicos (Vatn and Bromley, 1994; Frank, 2000; Nyborg, 2000). Algumas das explicações para este facto podem estar relacionadas com o factor rendimento, que funciona como uma restrição quando a questão é colocada em termos do valor monetário que os indivíduos estão dispostos a pagar para verem um projecto ou política aprovados, mas não quando está em causa o montante que estão dispostos a receber para se sentirem compensados quanto aos efeitos sobre o seu bem-estar individual da implementação de políticas públicas. Adicionalmente, uma atitude de aversão à perda (*loss aversion*) pode estar presente. Tversky e Kahneman (2000) mostraram que os indivíduos percebem de uma forma diferente os ganhos e as perdas, sendo que na sua avaliação têm fundamentalmente em consideração não os valores absolutos, mas os ganhos e as perdas relativas face à situação de *status quo*. É de esperar então que a disponibilidade a receber mencionada pelos indivíduos seja superior à sua disponibilidade a pagar. Segundo Vatn e Bromley (1994), esta diferença na avaliação dos ganhos e das perdas está também relacionada com o modo como os indivíduos percebem a estrutura actual dos seus direitos. Na opinião dos autores, os indivíduos estão menos dispostos a pagar por algo que consideram ser seu direito: “[i]ndivíduos que imaginam com alguma convicção que, por exemplo, a água que bebem não deve estar contaminada, será de esperar que fiquem impressionados, senão irados,

⁷ As experiências construídas por Tetlock et al. (2003) têm como objectivo procurar perceber as reacções dos indivíduos a diversas situações de escolha como, por exemplo, a de um director hospitalar que tem que optar entre realizar um transplante a um doente grave ou utilizar os recursos dessa cirurgia na satisfação de outras necessidades do hospital. Rozin et al. (1999), por sua vez, procuram mostrar que a violação de certas ordens de valores, consideradas constitutivas da identidade pessoal e moral dos indivíduos, espoleta determinadas reacções emocionais passíveis de serem identificadas.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

quando têm que pagar para prevenir que a água fique mesmo mais contaminada” (Vatn and Bromley, 1994: 141).

A perspectiva que os indivíduos adoptam quando valorizam certos bens parece depender muito do contexto institucional e das normas sociais e/ou morais relevantes. Karine Nyborg (2000) sublinha que em relação a certos assuntos, como a biodiversidade e a preservação de habitats, que muito remotamente estão relacionados com o interesse particular, os indivíduos assumem o ponto de vista do interesse geral, olhando para estas questões enquanto cidadãos. Isto explica que quando os indivíduos se vêem obrigados a adoptar em relação a estes problemas o ponto de vista do seu interesse pessoal, como é suposto acontecer no tipo de questionários que a ACB suporta, se sintam ofendidos, o que resulta em respostas inconsistentes. Segundo a autora, em situações deste tipo, a disponibilidade a receber referenciada pelos indivíduos não só é diferente da sua disponibilidade a pagar como é bastante elevada, mostrando que os bens privados e os bens públicos são fracos substitutos⁸.

Se as políticas públicas adoptam assim as normas de mercado acima mencionadas, através da generalização da ACB, para contextos não-mercantis elas contribuem para criar um enquadramento (*framing*) que tem um impacto sobre a forma como os indivíduos interpretam a situação que estão a enfrentar e sobre o tipo de motivações individuais que serão accionadas e cultivadas. Quer isto dizer que a formulação das políticas envolve, entre outras coisas, a construção de uma representação da realidade sobre a qual se irá intervir, representação que pode, na esteira de Muller (2003), ser pensada como consistindo na construção de “matrizes cognitivas” que os indivíduos vão usar para interpretar a sua “relação com o mundo”, o lugar que ocupam, o seu papel social e para criar uma representação da forma como esse mundo deveria estar organizado. Isto é assim, porque, por um lado, como é enfatizado por Kahan (1998: 611), os indivíduos “interpretam o comportamento num quadro de normas sociais que definem como é que as pessoas que valorizam determinados bens se devem comportar” e porque, por outro lado, os indivíduos consideram as “significações expressivas” das normas pela informação que estas fornecem sobre aquilo que é esperado que façam e sobre aquilo que podem esperar dos outros. Neste sentido, as formas de avaliação moldam a perspectiva que os indivíduos têm do contexto que os rodeia, influenciando a sua percepção, atitudes e intenções.

De acordo com esta concepção cognitivista e normativa das políticas públicas é impossível pressupor, como faz a ACB, que as preferências dos indivíduos são exógenas ao tipo de

⁸ Ver Aldred (1997).

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

enquadramento que é criado pelas formas de avaliação que suportam as políticas públicas. Os avanços recentes da economia experimental e comportamental, sintetizados por Bowles (1998), parecem apontar para a ideia de que as preferências dos indivíduos são endógenas, ou seja são parcialmente dependentes do tipo de contexto que é criado. Se isto é assim, então parece profundamente ingénua a ideia proposta pela ACB de que o que o analista tem que fazer é simplesmente descobrir as preferências que os indivíduos revelam através do preço que estão dispostos a pagar porque como é sublinhado, entre outros, por Vatn e Bromley (1994: 134): “o procedimento de avaliação utilizado pode servir para construir as preferências em vez de simplesmente as revelar”. Assim, os métodos favorecidos pela ACB contribuem para recriar um enquadramento mercantil em que as escolhas nas áreas de regulação social são vistas como se fossem escolhas privadas entre diferentes mercadorias e por isso não podem ser considerados procedimentos neutros de avaliação, devendo ser antes concebidos como “simplificadores cognitivos” destinados a facilitar a comensurabilidade entre diferentes bens por forma a gerarem avaliações de tipo mercantil que ignoram os valores e as realidades que não são traduzíveis em termos monetários (Radin, 1987; Bowles, 1998).

5. Eficiência, Arranjos Institucionais e Escolha Moral

Como já foi referido, todos os exercícios que suportam a prática da ACB estão ancorados na ideia de que as políticas públicas têm o dever de procurar alcançar a máxima eficiência possível a partir dos recursos que estão disponíveis para múltiplas utilizações. A eficiência é assim a base normativa da ACB. Podemos desta forma falar, na esteira de Randall (2002), simultaneamente de uma teoria moral da ACB segundo a qual o curso desejável de qualquer acção é aquele que maximiza os benefícios líquidos e de uma justificação moral para a ACB segundo a qual esta é a única forma disponível para não perdermos aquele objectivo de vista. Surge aqui um problema relacionado com a diferença que pode existir entre maximizar a eficiência no sentido de Pareto e maximizar os benefícios líquidos. O critério de Pareto é obviamente de utilidade duvidosa para orientar decisões de política pública que implicam na maior parte das vezes sopesar os prejuízos causados a determinados grupos e os benefícios gerados a outros.

Segundo Heinzerling e Ackerman (2004), a análise convencional da economia do bem-estar, da qual a ACB deriva, procurou escapar às restrições no espectro de avaliação das políticas públicas impostas pelo critério de eficiência de Pareto forjando habilidosamente um novo critério de referência – o critério de eficiência de Kaldor-Hicks. Segundo este critério, um projecto é eficiente em relação ao *status quo* se existir uma redistribuição potencial e sem custos

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

dos que preferem o projecto para os que preferem o *status quo*, redistribuição essa que tornaria o projecto eficiente à Pareto (Adler e Posner, 1996). A ideia é bastante simples: se qualquer decisão de política gera benefícios para uns e prejuízos para outros, e se os beneficiários puderem potencialmente compensar aqueles que são prejudicados de tal forma que os últimos vejam a sua situação melhorar em relação ao *status quo*, então estamos perante um potencial movimento de Pareto. Isto só acontece se o valor monetário dos benefícios líquidos da política for suficientemente grande para ser compensadora uma transferência monetária dos beneficiários para os prejudicados. O ideal da eficiência ganha um aparente fôlego teórico com esta ideia e a ACB pode então ser vista como um método que assegura a sua prossecução garantindo um teste empírico para potenciais melhoramentos de Pareto (Randall, 2004)⁹.

No entanto, segundo Vira (1997: 761) “a eficiência não é um objectivo neutro do ponto de vista dos valores (...) sendo necessário discutir os pressupostos éticos que estão implícitos na escolha dos critérios de avaliação”. A contabilização dos custos e benefícios nunca é um exercício neutro porque ela tende a naturalizar a actual estrutura institucional que define os direitos e as obrigações dos diferentes grupos sociais e ao fazê-lo está explicitamente comprometida com o *status quo* que acaba afinal por servir de referência ao exercício. De facto, é preciso ter consciência de que qualquer instrumento de política tem implicações distributivas que são mediadas pela estrutura institucional que em última instância determina os interesses que contam (Schmid, 2002). Alan Schmid [citado em Vira (1997: 763)] afirma de forma pertinente que “os cálculos de eficiência dependem do ponto de partida, mas não o podem validar”. No mesmo sentido Vira (1997: 773-774) afirma:

A eficiência é definida pela estrutura das instituições e por isso é um guia impróprio para a análise do desempenho institucional (...) A estrutura institucional reflecte não só as regras formais e informais que influenciam o processo de decisão, mas também as circunstâncias sociais e a natureza do processo de mobilização política. A escolha institucional é parte fundamental do processo político e por isso é metodologicamente

⁹ Pensamos que o critério de Kaldor-Hicks dificilmente pode ser apresentado como surgindo na linha de continuidade do critério de Pareto. Na realidade aquele critério não só implica a comensurabilidade das várias dimensões do valor dos bens para o indivíduo como pressupõe que as perdas e os ganhos de vários indivíduos são também comensuráveis. Isto contraria a lógica da noção de utilidade ordinal avançada por Pareto (1909) que procurou assim obviar às difíceis questões associadas à mensurabilidade da utilidade e à comparação inter-individual de utilidade. A ACB filia-se antes na tradição benthamiana, que estabelece que a utilidade se baseia no cálculo do prazer e da dor e que é possível agregar o prazer e a dor de diferentes indivíduos.

O Nexu Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

inapropriado reduzi-lo ao equivalente de uma transacção competitiva entre agentes iguais no mercado.

A maximização dos benefícios líquidos toma assim como legítima uma estrutura de direitos e obrigações, onde se incluem a estrutura de direitos de propriedade vigente, que tem uma óbvia influência sobre os preços e os valores que são seleccionados para o exercício de cálculo e sobre os seus resultados.

Por outro lado, a montante da ACB, e irredutivelmente para além dela, existe um processo político que define os interesses que são considerados. Um exemplo, retirado de Adler e Posner (2000), ilustra bem o que acabámos de dizer: a agência norte-americana encarregue da regulação do uso de tabaco não inclui nos seus cálculos custo-benefício os prejuízos causados à indústria pela proibição legal do consumo de tabaco entre menores. Tudo depende então, em última instância, de um processo político em que os diversos interesses se manifestam e as mais diversas correlações de força se cristalizam em normas legais e sociais que definem os cálculos permitidos.

A assimetria de poder entre os diferentes grupos sociais, a sua diferente capacidade para estruturar os termos do debate público, influenciando designadamente as dimensões dos bens que são escrutinadas pela ACB, tem de ser levada em linha de conta. Com isto queremos dizer que a própria ACB, ao contrário do que afirmam os seus defensores, não paira acima das disputas políticas entre interesses contraditórios. Apesar disso, a ACB tem mantido a capacidade de difundir a ideia de que a escolha racional que se coloca entre diferentes opções de políticas públicas é um exercício completamente neutro do ponto de vista moral e político (O'Neill, 1998). Isto apresenta-se geralmente como uma virtude, que permite assim evitar que se coloque a questão das implicações morais e políticas das várias opções de escolha e sobre a natureza dos valores em confronto. Porém, ao fazê-lo pode contribuir para impedir que um processo de deliberação pública, envolvendo explicitamente diferentes perspectivas morais e políticas, tenha lugar. Este processo é crucial para cultivar a necessária imaginação política que permite pensar colectivamente outros arranjos institucionais que reduzam e nalguns casos eliminem o nível de conflito entre os diferentes valores presentes no espaço público (Nussbaum, 2000).

Na opinião de Martha Nussbaum (2000: 1007-1008), “a confiança excessiva na análise custo-benefício como método genérico de escolha pública pode por conseguinte desviar-nos de um assunto de maior importância, fazendo-nos acreditar que temos apenas uma questão entre

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

mãos, quando de facto temos pelo menos duas”. Este assunto de maior importância é o da avaliação das consequências morais das várias alternativas de escolha, questão à qual a ACB não consegue dar resposta.

A existência de um certo nível de conflito entre valores é, segundo Nussbaum, um aspecto constitutivo da condição social e moral dos seres humanos. Não só partilhamos este entendimento, como julgamos que qualquer explicação da acção individual e da interacção social que pretenda eliminar este nível de conflito só pode ser uma explicação totalitária por não salvaguardar a existência de uma pluralidade de valores. Todavia, como Nussbaum sublinha, é necessário exercermos a nossa imaginação política para encontrar outros arranjos institucionais que reduzam o nível de conflito, sendo para tal indispensável que se reconheçam os danos morais que muitas das actuais alternativas de escolha envolvem e a configuração institucional e de valores prevalecente que os gera. O nosso ponto, com Nussbaum (2000), é que a ACB, com o seu viés conservador, atrofia as nossas capacidades para realizar este urgente exercício.

6. Conclusão

Pretendemos demonstrar neste artigo algumas das fragilidades da ACB que radicam em parte na adesão a um conjunto de pressupostos teóricos que se tornam tanto mais questionáveis quanto pretendem servir de suporte para a intervenção sobre uma realidade social cuja complexidade são incapazes de captar. De facto, os métodos utilizados revelam-se extremamente frágeis face à variedade das motivações e dos comportamentos humanos em múltiplos contextos. Esta fragilidade é ainda mais significativa se considerarmos que na maioria dos contextos as motivações morais e/ou sociais influenciam a escolha e a acção individuais. A adopção de uma visão mais substantiva da racionalidade, em que o indivíduo é dotado de capacidade de autoreflexão, determina que a incomensurabilidade e a possibilidade de conflito entre valores estejam presentes em várias situações de escolha. O pluralismo de valores e a possibilidade de conflito serão ainda mais evidentes quando estão em causa situações de interacção social. Perante isto, a validade da aplicação da ACB como instrumento primordial de avaliação das políticas públicas é bastante questionável.

A esta visão mais substantiva da racionalidade corresponde um entendimento mais vasto do processo de deliberação que se estende aos próprios fins da acção. Segundo Richardson (2000), a possibilidade de deliberação sobre os fins põe em evidência novas limitações da ACB uma vez que esta supõe que os fins da acção são fixos e já estão perfeitamente estabelecidos. Richardson

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

(2000: 987-990) argumenta que a possibilidade de se poder deliberar sobre os fins pode ser uma das formas de ultrapassar a tensão entre valores incomensuráveis, sendo possível: (1) procurar novas e melhores soluções para o problema em causa, o que significa que os fins não são fixos e definidos *a priori*, como acontece na análise custo-benefício, e que a resolução do problema é iterativa; (2) resolver ou ultrapassar conflitos entre fins ou valores distintos através da sua redefinição de modo que um quadro mais coerente de fins seja estabelecido; (3) discriminar entre diferentes fins de acordo com as circunstâncias ou o contexto da acção; (4) promover certos meios a fins. As preferências são assim potencialmente maleáveis e volúveis porque podem ser construídas durante o próprio processo deliberativo, tomando como referência as circunstâncias que caracterizam o contexto específico que envolve a escolha.

Para além da identificação destas limitações, procurámos também mostrar que a ACB e a teoria económica que a suporta, ao defenderem a possibilidade não problemática de redução de vários valores ou de várias dimensões de valor dos bens a uma medida única de valor, desempenham um papel na justificação da extensão dos mecanismos de mercado a esferas crescentes da vida social. Quer no caso da escolha individual, quer no caso da escolha colectiva, o preço é considerado pela ACB como a medida única de valor, funcionando potencialmente como solvente de todas as dimensões valorativas que possam justificar a escolha. Os impactos morais e normativos da generalização da ACB como critério de escolha têm assim que ser avaliados. Foi o que procurámos fazer com a ideia da importância do enquadramento gerado pela ACB e do seu impacto potencial na forma como os indivíduos vêm a escolha.

De forma realista consideramos então que os exercícios de ACB deveriam ter um papel limitado e subordinado no debate sobre escolhas políticas. Como afirma Richardson (2000: 974): “neste papel a ACB funciona não como um critério de escolha fundamental ou derivado, mas meramente como uma heurística útil”. Isto porque, em última instância, e apesar de todas as ilusões sobre a possibilidade de “despolitização” da condução das políticas públicas através da determinação de um critério neutro de avaliação, o conflito intrapessoal e interpessoal, a persuasão ou o estabelecimento de consensos precários, fundados em razões partilhadas, continuarão a ser elementos insuperáveis.

O reconhecimento generalizado destes factos ajudaria provavelmente a ciência económica a trilhar caminhos mais frutuosos. Estes caminhos passariam, por exemplo, pelo reconhecimento da natureza artificial da separação entre as ciências económica e política. Isto significa que a economia, como ciência política e moral, deveria contribuir para nutrir a imaginação social indispensável para poderemos conceber novos arranjos institucionais capazes de superar muitos

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

dos conflitos e dilemas sociais que hoje implicam escolhas que sacrificam valores considerados fundamentais.

Bibliografia

Adler, Mathew e Eric Posner (1999), “Rethinking Cost-Benefit Analysis”, *John M. Olin Law & Economics Working Paper*, 72.

Adler, Mathew e Eric Posner (2000), “Implementing Cost-Benefit Analysis When Preferences Are Distorted”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Aldred, Jonathan (1997), “Existence Value, Moral Commitments and in-Kind Valuations” in J. Foster (ed.), *Valuing Nature*, Londres: Routledge.

Anderson, Elizabeth (1991), “The Ethical Limitations of the Market”, *Economics and Philosophy* 6, 179-205.

Anderson, Elizabeth (1993), *Values and Ethics in Economics*, Cambridge: Harvard University Press.

Arrow, Kenneth et al. (1996), *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation*, Washington: American Enterprise Institute.

Bentham, Jeremy (1823), An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Cap. I-IV, in Alfred Page (1968), *Utility Theory: A Book of Readings*, Nova Iorque: John Wiley & Sons.

Bowles, Samuel (1998), “Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions”, *Journal of Economic Literature*, 36, 75-111.

Callon, A. (1998), “Introduction”, in A. Callon (eds.), *The Law of Markets*, Londres: Blackwell.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Chang, Ha-Joon (2002), “Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state”, *Cambridge Journal of Economics*, 26, 539-559.

Frank, Robert (2000), “Why is Cost-Benefit Analysis so Controversial” ”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 913-930.

Gigerenzer, G and R. Selten (2001) (eds.), *Bounded rationality -. The Adaptive Toolbox*, Cambridge: MIT Press.

Gintis, Herbert (2000), “Beyond *Homo economicus*: evidence form experimental economics”, *Ecological Economics*, 35, 311-322.

Gneezy, Uri e Aldo Rustichini (2000a), “A Fine is a Price”, *Journal of Legal Studies*, 29: 1, 1-17.

Gneezy, Uri e Aldo Rustichini (2000b), “Pay enough or don’t pay at all”, *Quarterly Journal of Economics*, Agosto, 791-810.

Hahan, Robert W. (2005), *In Defence of the Economic Analysis of Regulation*, Washington: American Enterprise Institute.

Heinzerling, Lisa e Frank Ackerman (2002), “Pricing the Priceless”, at <http://www.law.georgetown.edu/gelpi/papers/pricefml.pdf>.

Heinzerling, Lisa e Frank Ackerman (2004), *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, Nova Iorque: The New Press.

Hirschman, Albert (1973), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard: Harvard University Press.

Holland, Alan (2002), “Are Choices Trade-offs?”, in Daniel W. Bromley e Jouni Paavola (eds.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*, Oxford: Blackwell.

Kahan, Dan (1998), “Social Meaning and the Economic Analysis of Crime”, *Journal of Legal Studies*, 27, 609-622.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Kavka, Gregory (1991), “Is Individual Choice Less Problematic than collective Choice?”, *Economics and Philosophy*, 7, 143-165.

Kornhauser, Lewis (2000), “On Justifying Cost-Benefit Analysis”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Layard, Richard e Stephen Glaister (1994), “Introduction”, in R. Layard e S. Glaister (eds.) *Cost-Benefit Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, Karl (1844), *Manuscritos Económico-Filosóficos*, Lisboa: Edições 70, 1992.

Mas-Colell, Andreu, Michael D. Whinston e Jerry R. Green (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford: Oxford.

Muller Pierre (2003), “L’analyse cognitive des politiques publiques”, Comunicação Seminário MESPI, 4 de Novembro, Paris.

Nussbaum, Martha (2000), “The Cost of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Nyborg, Karine (2000), “Homo Economicus and Homo Politicus: interpretation and aggregation of environmental values”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 42, 305-322

O’Neil, John (1998), *The Market: Ethics, Knowledge and Politics*, Londres: Routledge.

Paavola, Jouni e Daniel Bromley (2002), “Contested Choices”, in Daniel W. Bromley e Jouni Paavola (eds.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*, Oxford: Blackwell.

Pareto, Vilfredo (1909), *Manuel d’Économie Politique*, Genebra : Librairie Droz, 1981.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press.

Radin, Margaret (1987), “Market Inalienability”, *Harvard Law Review*, 100: 8, 1849-1937.

Radin, Margaret (2001), *Contested Commodities*, Cambridge: Cambridge University Press.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Randall, Alan (2002), “Benefit-Cost Considerations Should be Decisive When There is Nothing More Important at Stake”, in Daniel W. Bromley e Jouni Paavola (eds.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*, Oxford: Blackwell.

Richardson, Henry (2000), “The Stupidity of the Cost-Benefit Standard”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Rozin, Paul et Laura Lowery, Jonathan Haidt, Sumio Imada, (1999), “The CAD Triad Hypothesis: A Mapping between Three Moral Emotions (contempt, Anger, Disgust) and Three moral Codes (Community, Autonomy, Divinity)”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 76: 4, 574-586.

Sen, Amartya (1973), “Behavior and the Concept of Preference”, *Economic Journal*, Agosto, 241-259.

Sen, Amartya (2000), “The Discipline of Cost-Benefit Analysis”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Simon, Herbert (1955), “A Behavioural Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.

Sunstein, Cass (1997), “Incommensurability and Valuation in Law”, in *Free Markets and Social Justice*, Oxford: Oxford University Press.

Sunstein, Cass (2000), “Cognition and Cost-Benefit Analysis”, *Journal of Legal Studies*, 29: 2, 873-912.

Tetlock, P., O. Kristel, S. Beth, M. Green e J. Lerner (2003), “The Psychology of the Unthinkable: Taboo trade-offs, forbidden base rates, and heretical counterfactuals.” *Journal of Personality and Social Psychology*, 78, 853-870.

The Economist (2005), “The regulators’ best friend?”, 2 de Abril.

O Nexo Comensurabilidade-Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como Guia para a Acção dos Poderes Públicos

Tversky, Amos e Daniel Kahneman (2000), “Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model”, in D. Kahnman e A. Tversky (eds.), *Choices, Values and Frames*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vatn, Arild e Daniel Bromley (1994), “Choices without Prices without Apologies”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 26, 129-148.

Vira, Bhaskar (1997), “The Political Coase Theorem: Identifying Differences between Neoclassical and Critical Institutionalism”, *Journal of Economic Issues*, 31: 3, 761-779.