Revista Crítica de Ciências Sociais, 83, Dezembro 2008: 141-163

ANA CRISTINA COSTA
JOÃO RODRIGUES

O nexo comensurabilidade-mercadorização e as limitações da análise custo-benefício como guia para a acção dos poderes públicos[1]

Este artigo pretende escrutinar os pressupostos teóricos e as implicações práticas da análise custo-benefício (ACB), 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, podendo-lhes atribuir um preço, e a defesa da extensão dos mecanismos de mercado a esferas crescentes da vida social. A teoria da escolha racional é o esteio teórico da ACB, esteio cujas fragilidades na análise do comportamento dos indivíduos nem sempre estão claras quando se discutem os méritos e deméritos deste instrumento.

Palavras-chave: análise custo-benefício, comensurabilidade, mercadorização, políticas públicas.

> 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] Agradecemos os comentários e sugestões de José Maria Castro Caldas, Ana Santos, Catarina Roseta Palma, Fátima Ferreiro e Luís Francisco Carvalho. Adicionalmente, agradecemos aos participantes da conferência "Políticas Públicas para o Desenvolvimento", realizada no ISCTE, onde uma primeira versão deste artigo foi apresentada. Todos os erros e omissões são da nossa inteira responsabilidade.

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 nexo comensurabilidade-mercadorização que, como procuraremos demonstrar, estrutura o discurso e as recomendações de política da ACB. Por nexo 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 mercadorização, ou seja, o esforço de extensão dos mecanismos de mercado a esferas cada vez mais amplas 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 contém o que aqui designamos por enviesamento mercantil que, como esperamos demonstrar, é indissociável da ACB. Ou seja, esses argumentos revelam um mal disfarçado compromisso normativo com o projecto de universalização de uma visão idealizada da 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.

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 e quarta secções, trataremos de demonstrar, através de uma clarificação do que entendemos por nexo comensurabilidade-mercadorização, que os princípios teóricos subjacentes à ACB estão comprometidos com esta controversa ligação. Na quinta secção, confrontaremos o padrão de comportamento humano pressuposto pela ACB com aquele que os indivíduos revelam em estudos empíricos de natureza diversa. Finalmente, na sexta secção, debateremos as implicações do conceito de eficiência no qual a ACB assenta.

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, tal como é sublinhado, entre outros,

por Sen (2000), sob o chapéu da ACB escondem-se muitas abordagens que nem sempre são convergentes. Se isto, por um lado, demonstra 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 universalista 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, 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 despoletadas. De facto, desde os anos oitenta que as agências governamentais dos EUA, sobretudo na área da regulação, têm sido crescentemente incentivadas e muitas vezes obrigadas a realizar uma avaliação dos custos e benefícios das suas acções (Adler e Posner, 1999; *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 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 sob alçada das políticas de regulação exibem muitas vezes características que as tornam particularmente sensíveis aos olhos da opinião pública, o que revela 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 que a ACB surge associada à defesa da ideia de que todas as decisões dos poderes públicos em matéria de regulação 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, que pode, em última instância, considerar dimensões tão díspares como aquelas que estão associadas ao utilitarismo mais estrito – a felicidade dos agentes envolvidos ou a satisfação dos seus desejos – ou a elementos que fazem parte do sistema de regras, 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 incontroversa; o seu defeito é ser irrelevante" (Sunstein, 2000: 1089). Para que a ACB se pudesse tornar num instrumento útil, num guia atractivo para a acção dos poderes públicos, foi necessário realizar uma operacionalização que proporcionasse critérios de escolha mais apertados. No entanto, à medida que isto foi acontecendo, a polémica e o debate tenderam a subir 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 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 áreas da regulação, os impactos das políticas através da computação dos custos e benefícios monetários associados, sustentam igualmente que o esforço compensa, porque só assim se podem "assinalar 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 políticas (Frank, 2000). A ACB representa, assim, o alargamento da teoria da escolha racional a vários domínios da acção humana, incluindo o das escolhas políticas, sendo muitas vezes vista como a única forma de procurar superar racionalmente o conflito social (Paavola e Bromley, 2002).

Esta concepção é 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 suposta escolha livre e racional, realizada por indivíduos isolados e exclusivamente concentrados no seu interesse próprio, que avaliam os cursos de acção alternativos com base numa computação dos seus custos e benefícios prospectivos.

A questão é a de saber como encontrar os valores desses custos e benefícios na área da avaliação de políticas. Ainda segundo Layard e Glaister (1994), 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 das preferências individuais, quaisquer que elas sejam, 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.

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 (1994), 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.

Tal como é sublinhado por Anderson (1993) e Randall (2002), a aposta na criação artificial de preços é uma das formas pelas quais a ACB aparece associada à extensão da lógica mercantil para a área das políticas públicas de regulação. Assim, os métodos realmente existentes para proceder à ACB nestas áreas podem, segundo Heinzerling e Ackerman (2002), ser genericamente vistos como esforços para imitar 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 utilizados na ACB é a avaliação contingente, que consiste genericamente em gerar estimativas do valor monetário que as pessoas associam a um determinado bem público através do simples questionamento directo do valor que cada pessoa se dispõe 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 modelos 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 exigente pressuposto de que as escolhas mercantis são universalmente reveladoras das preferências definidas isoladamente 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. 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), assim como sobre o tipo de motivações individuais e a influência que o contexto institucional tem sobre elas.

3. O nexo comensurabilidade-mercadorização: a escolha individual e o problema da comensurabilidade

A ACB, como tradução dos pressupostos da teoria neoclássica para o campo da avaliação das políticas públicas, 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. Na verdade, muitas situações de escolha relevantes para a ciência económica envolvem múltiplas dimensões de valor conflituantes, não redutíveis a uma mesma medida. Estas situações, que se traduzem habitualmente em conflito entre a satisfação do interesse próprio e a prossecução dos interesses do(s) grupo(s) ou do interesse geral, bem como de normas sociais e/ou morais, estão presentes, por exemplo, na provisão de bens públicos, em situações de acção colectiva ou em contextos de mercado caracterizados pela incompletude contratual.

Tanto a pluralidade de valores como as dificuldades que a comensurabilidade coloca quando o conflito entre valores distintos se torna mais saliente

são, no entanto, ignoradas pela ACB, que se encontra profundamente comprometida com a visão de que a racionalidade implica necessariamente o estabelecimento de *trade-offs* entre diferentes dimensões de valor, independentemente da sua natureza. No plano da escolha individual, mas também no plano da escolha social, quando se trata da formulação de políticas públicas, aceita-se geralmente que "as nossas escolhas só poderão ser racionais se assumirem a forma de um *tradeoff*" (Holland, 2002: 17) [em itálico no original]. Segundo John O'Neill, o compromisso da teoria neoclássica (e da ACB) para com a noção de maximização e/ou para com a determinação de uma solução óptima envolve a "suposição de que a resolução racional dos conflitos práticos 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).

A definição de uma função de utilidade requer que se estabeleça *a priori* a comensurabilidade de todas as dimensões de valor, independentemente das razões que possam ser justificativas da escolha e do contexto em que a escolha e a acção ocorrem, o que corresponde à dissolução destas dimensões de valor num valor único e altamente impreciso, que os economistas neoclássicos designam por utilidade. Acrescente-se ainda que a tentativa de atribuir à utilidade um conteúdo substantivo, em que a avaliação de todos os bens, acontecimentos e relações é considerada em termos de uma mesma medida-preço, implica a adesão à ideia de que tudo tem um preço e que este capta o essencial do valor desses *itens*. Este aspecto, indissociável da ACB, é incompatível com a preservação de uma pluralidade de valores, determinando a incapacidade da ACB em perceber a diferença crucial que existe entre valores que são incomensuráveis e bens aos quais se atribui um valor monetário extremamente elevado (Sunstein, 1997). Contrariamente à perspectiva da escolha racional, consideramos que a pluralidade de valores, a incomensurabilidade e o conflito, que permeiam grande parte dos contextos de escolha relevantes para a ciência económica, fazem com que a dificuldade da escolha tenha de ser reconhecida como uma dimensão importante do processo de deliberação individual. Isto significa que os problemas de comparabilidade não se localizam apenas no processo que leva à escolha social, tal como foi formulado por Arrow (1963). De facto, 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 de valor 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 relação a cada dimensão de

valorização do bem, como também "sobre a importância relativa das diferentes dimensões ou desejos que determinam as subordenações relevantes" (*ibid.*), para que as várias dimensões em que o bem é avaliado se possam reduzir a um valor monetário, tal como é assumido pela ACB.

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

De facto, 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 desejabilidade 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, 1973). 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.

Na esteira da economia neoclássica, a ACB ignora que o valor que os indivíduos atribuem a vários bens, como a vida, a saúde, a segurança e o ambiente, pode estar relacionado com normas e princípios morais como o sentido de 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):

> [As] pessoas valorizam os bens ambientais de outras formas para além do uso: admiramos muitos animais selvagens, sentimos espanto e assombro na presença de tempestades espectaculares e de 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 seu valor em si, mesmo com 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 bens 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 podem ser 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).

4. O nexo comensurabilidade-mercadorização: a escolha colectiva e o problema da mercadorização

Ao nível interpessoal, a ACB adere à ideia de que a escolha racional apenas é possível se todos os bens, acontecimentos e relações tiverem tradução em termos de um preço. Todos estes itens têm 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 "arquétipo 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 em contratos que governem 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 cujo valor público 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" (*apud* 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 convencional.[2]

[2] Anderson (1993) argumenta certeiramente 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, apesar da retórica liberal, exige sempre controlo e regulação políticas.

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, tal como é sublinhado por Anderson (1993), um bem pode não ser transaccionado num mercado real para ser tratado como se fosse uma mercadoria. Seguindo de perto Anderson (1991), podemos definir um conjunto de normas que exprimem entendimentos partilhados sobre o que as relações sociais 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 tendencialmente orientada para o interesse próprio; (3) satisfação irrestrita das preferências individuais que não necessitam de ser suportadas por razões, desde que sejam suportadas por dinheiro; (4) insatisfação expressa, utilizando as categorias de Hirschman (1973), através da desvinculação individual (*exit*), traduzida na indisponibilidade para pagar, 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 estes não existem 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 compradas.[3] 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; o dinheiro, finalmente, é um mero símbolo de poder de compra que, em regra, não é produzido de todo, mas surge através dos mecanismos da banca ou das finanças públicas. Nenhum deles é produzido para venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia.

A ACB, ao aceitar regular estes bens de acordo com as normas de mercado, compromete-se com este "sistema de ficções grosseiras" (Polanyi,

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

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). De facto, um determinado discurso, sobretudo quando se torna hegemónico, pode, em certa medida, ganhar a capacidade de moldar a realidade à sua imagem (Radin, 1987). Neste contexto, a ACB é hoje uma peça da actual ideologia dominante de matriz neoliberal, aqui encarada como um renovado esforço para justificar as virtudes da potencial universalização das relações sociais de mercado, com a correspondente tentativa de penetração num número crescente de esferas da vida social dos discursos e/ou práticas de mercadorização.[4] Apesar de serem dominantes, estes discursos, e as práticas que lhes estão associadas, têm de enfrentar fortes resistências, em parte ancoradas no facto de serem profundamente contrários à forma como as pessoas concebem muitos dos bens que caem sob a alçada das políticas de regulação.

É então nossa convicção que os limites da ACB, como linguagem pública de avaliação, radicam, na sua filiação, numa tradição incapaz de pensar para além das normas de mercado e, portanto, de responder à seguinte questão: onde pára o mercado? Talvez seja, por isso, igualmente incapaz de entender e de explicar as implicações de uma pluralidade irredutível de valores, a existência de normas sociais largamente partilhadas que impedem a realização de certos *trade-offs,* ou mesmo a existência de áreas em que as transacções mercantis estão bloqueadas ou são publicamente reguladas por razões que não se associam necessariamente à famosa ideia das falhas de mercado, mas antes ao tipo de razões para agir e de entendimentos sociais partilhados, que são favorecidos pela criação de arranjos institucionais que se afastam das normas de mercado (Sunstein, 1997).

Se isto é assim, então pensamos que o nexo comensurabilidade-mercadorização, a que a ACB está irremediavelmente associada, é altamente problemático. Para além disso, os problemas da ACB têm tendência a aumentar quando se constata que o retrato do indivíduo a que ela adere é profundamente contrário àquele que alguma investigação recente em Economia Comportamental e Psicologia Social tem vindo a traçar.

---

[4] Os esteios teóricos do discurso neoliberal localizam-se, de acordo com Chang (2002), numa aliança entre a teoria económica neoclássica e a tradição libertária de matriz austríaca. Esta aliança baseia-se numa divisão de trabalho clara: a teoria neoclássica fornece ferramentas analíticas dotadas da plasticidade necessária para poderem analisar todo o tipo de comportamentos humanos e de interacções sociais (imperialismo económico), enquanto que os austríacos, da escola de Hayek, fornecem uma filosofia política e moral robusta, capaz de defender intransigentemente as virtudes epistémicas, éticas e políticas do mercado.

5. 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; quando respondem declaram, muitas vezes, 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 – o de que os indivíduos agem como seres racionais maximizadores do ganho individual – 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 envolvem valores julgados incomensuráveis (Rozin *et al.*, 1999; Tetlock *et al.*, 2003). Segundo Tetlock *et al.* (2003: 6), este tipo de reacção mostra 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 mesmo 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/ou morais que se tornam salientes no contexto institucional em que a escolha e a acção ocorrem: nestes casos, atribuir um valor monetário a este tipo de bens, ou mesmo considerar essa possibilidade, acarreta a transgressão desses compromissos e normas. As experiências implementadas por Tetlock *et al.* (2003) mostraram que concordar com a tradução de valores sagrados, como a vida, num preço, não só era censurado pelos sujeitos destas experiências (na posição de observadores em relação às escolhas de um hipotético decisor), como era motivo para desconfiar do carácter de quem fosse capaz de o fazer (ou do hipotético deci-

sor).[5] O sentimento de indignação evidenciado pelos sujeitos era acompanhado da manifestação de um desejo de punir o hipotético decisor pelo facto de ter aceite a possibilidade de estabelecimento deste tipo de *trade-offs* e/ou de ter contemplado meramente essa possibilidade. Outro resultado importante associado a esta ideia de contaminação moral é revelado através do tempo que o hipotético decisor demora a contemplar a possibilidade deste tipo de *trade-offs* e a tomar uma decisão. Para os sujeitos experimentais, quanto maior a duração do processo de deliberação maior o dano moral. A dissonância moral revelada pelos sujeitos parece apenas poder ser ultrapassada através de estratégias de reafirmação dos valores morais que se considera terem sido pervertidos.

Uma 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 e Bromley, 1994; Frank, 2000; Nyborg, 2000). Algumas das explicações para este facto podem estar relacionadas com o factor rendimento. Este 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 os mesmos se dispõem a receber para se sentirem compensados quanto aos efeitos, sobre o seu bem-estar individual, da implementação de políticas públicas que lhes acarretam prejuízos. Adicionalmente, pode estar presente uma atitude de aversão à perda. Tversky e Kahneman (2000) mostraram que os indivíduos percepcionam de 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, então, de esperar 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 percepcionam a estrutura actual dos seus direitos. Na opinião dos autores, os indivíduos estão menos dispostos a pagar por algo que consideram ser seu direito: "será de esperar que indivíduos, imaginando com alguma convicção que, por exemplo, a água que

[5] As experiências construídas por Tetlock *et al.* (2003) têm como objectivo procurar analisar e comparar as reacções dos sujeitos a diversas situações de escolha como, por exemplo, a de um hipotético 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, despoleta determinadas reacções emocionais passíveis de serem identificadas.

bebem não deve estar contaminada, fiquem impressionados, ou mesmo irados, quando têm que pagar para prevenir que a água fique mais contaminada" (Vatn e 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*, remotamente relacionados com o interesse particular de cada um, os indivíduos assumem o ponto de vista do interesse geral, olhando para estas questões enquanto cidadãos. Segundo a autora, isto explica que, quando 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, onde se considera que os indivíduos se comportam como consumidores perante transacções correntes), possam sentir-se constrangidos, o que resulta em respostas inconsistentes. Nyborg (2000) argumenta que, 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 substitutos (Aldred, 1997).

Até agora procurámos mostrar que os pressupostos sobre o comportamento dos indivíduos que a ACB sustenta não são coincidentes com a forma como muitas vezes os indivíduos agem. A ACB ignora não só esta divergência, como também o facto de que, enquanto exercício de apoio à decisão pública, assente numa mimetização dos mecanismos de mercado, fornece um enquadramento 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. Essa representação 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, tal como é sublinhado 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". Além disso, consideram as "significações expressivas" das normas pela informação que estas fornecem acerca do que é esperado que façam e do 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.

Além do mais, a noção de que as preferências são endógenas (Bowles, 1998), ou seja, parcialmente dependentes do tipo de contexto que é criado, torna profundamente ingénua a ideia proposta pela ACB de que a tarefa do analista é simplesmente a de descobrir as preferências que os indivíduos revelam através do preço que estão dispostos a pagar. Como Vatn e Bromley (1994: 134), entre outros, bem sublinham: "o procedimento de descoberta 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. Estes métodos não podem por isso ser considerados procedimentos neutros de avaliação, devendo ser antes concebidos como "simplificadores cognitivos" destinados a facilitar a comensurabilidade entre diferentes bens, de 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).

6. 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. Na esteira de Randall (2002), podemos então falar 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, 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 dos que preferem o projecto para os que preferem o *status quo*, o que tornaria o projecto eficiente à Pareto (Adler e Posner,

1999). 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 que seja compensadora uma transferência monetária dos beneficiários para os prejudicados. O ideal da eficiência ganha aparentemente um novo 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).[6]

No entanto, segundo Vira (1997: 761), "a eficiência não é um objectivo neutro do ponto de vista dos valores [...] é 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 (*apud* 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 inapropriado reduzi-la ao equivalente de uma transacção competitiva entre agentes iguais no mercado.

[6] 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.

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 de 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, o que permite evitar que se coloque a questão das implicações morais e políticas das várias opções de escolha e da natureza dos valores em confronto. Porém, ao fazê-lo, pode impedir que haja lugar para um processo de deliberação pública, que envolva explicitamente diferentes perspectivas morais e políticas, eventualmente suportadas por diferentes linguagens de avaliação (Martinez-Alier, 2004). Este processo é crucial para, entre outras coisas, 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 da maior importância, fazendo-nos acreditar que temos apenas uma questão entre 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 de Nussbaum, como julgamos que qualquer explicação da acção individual e da interacção social que pretenda eliminar este nível de conflito só pode ser empobrecedora, 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, assim como 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.

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 têm como espaço relevante o que podemos designar por espaço de cidadania, idealmente 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 com tendência a invocar motivações não redutíveis ao interesse próprio – virtudes cívicas, compromissos morais, motivações intrínsecas;[7] (2) um processo de escolha colectiva concebido 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", uma vez que é necessário uma "interacção num processo de deliberação colectiva para ajudar os indivíduos a formar e a pensar nas suas próprias preferências" (Richardson, 2000: 977);[8] (3) critérios não-mercantis, de forma que o dinheiro deixa de ser "o laço de todos os laços".

[7] 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.

[8] 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).

Torna-se então crucial a definição de formas de articulação de mecanismos de avaliação multicritério, capazes de reconhecer e valorizar a incomensurabilidade de valores, com mecanismos de participação que dêem espaço à expressão da potencial pluralidade de linguagens de avaliação mobilizadas pelos grupos em presença.[9]

7. Conclusão

Pretendemos demonstrar neste artigo algumas das fragilidades da ACB, que em parte radicam 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, há razões morais e/ou sociais que influenciam a escolha e a acção individuais. A adopção de uma outra visão da racionalidade, em que o indivíduo é dotado de capacidade de auto-reflexão, determina que a incomensurabilidade e a possibilidade de conflito entre valores estejam presentes em várias situações de escolha. O pluralismo de valores, assim como 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 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 (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*, tal 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 a estabelecer um quadro mais coerente de fins; (3) discriminar entre diferentes fins de acordo com as circunstâncias ou o contexto da acção; (4) promover certos meios

[9] Sobre a relação entre conflito e pluralidade de valores, ver Martinez-Alier (2004); sobre as potencialidades da avaliação multicritério e sua relação com a incomensurabilidade de valores na economia ecológica, ver Martinez-Alier *et al.* (1998).

a fins. As preferências são assim potencialmente maleáveis e volúveis, porque são 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, 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 vêem 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, continuarão a ser elementos insuperáveis o conflito intrapessoal e interpessoal, a persuasão ou o estabelecimento de consensos precários, fundados em razões partilhadas.

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, vista como ciência política e moral, deveria contribuir para nutrir a imaginação social indispensável para podermos conceber novos arranjos institucionais capazes de superar muitos dos conflitos e dilemas sociais que hoje implicam escolhas que sacrificam valores considerados fundamentais.

Referências bibliográficas

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

Adler, Mathew; Posner, Eric (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 (org.), *Valuing Nature*. London: Routledge, 155-169.

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 (1963), *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

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

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 (org.), *The Law of Markets*. London: Blackwell.

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.

Frankfurt, Harry (1971), "Freedom of the Will and the Concept of a Person", *Journal of Philosophy*, 68, 5-20.

Gigerenzer, G.; Selten, R. (2001) (orgs.), *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*. Cambridge: MIT Press.

Gneezy, Uri; Rustichini, Aldo (2000a), "A Fine is a Price", *Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-17.

Gneezy, Uri; Rustichini, Aldo (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; Ackerman, Frank (2002), "Pricing the Priceless", disponível em: <http://www.law.georgetown.edu/gelpi/papers/pricefnl.pdf>.

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

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

Hodgson, Geoffrey (1988), *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.

Holland, Alan (2002), "Are Choices Trade-offs?", *in* Daniel W. Bromley; Jouni Paavola (orgs.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*. Oxford: Blackwell, 17-34.

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

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; Glaister, Stephen (1994), "Introduction", *in* R. Layard; S. Glaister (orgs.), *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-58.

Martinez-Alier, Joan (2004), "Ecological Distribution Conflicts and Indicators of Sustainability", *International Journal of Political Economy*, 34(1), 13-30.

Martinez-Alier, Joan; Munda, Giuseppe; O'Neill, John (1998), "Weak Comparability of Values as a Foundation for Ecological Economics", *Ecological Economics*, 26, 277-286.

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

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*. London: Routledge.

Paavola, Jouni; Bromley, Daniel (2002), "Contested Choices", *in* Daniel W. Bromley; Jouni Paavola (orgs.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*. Oxford: Blackwell, 3-14.

Pareto, Vilfredo (1909), *Manuel d'Économie Politique*. Genève: 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.

Randall, Alan (2002), "Benefit-Cost Considerations Should Be Decisive When There is Nothing More Important at Stake", *in* Daniel W. Bromley; Jouni Paavola (orgs.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*. Oxford: Blackwell, 53-68.

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

Robbins, Lionel (1935), *An Essay on The Nature and Significance of Economic Science*, London: Macmillan.

Rozin, Paul; Lowery, Laura; Haidt, Jonathan; Imada, Sumio (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.

Schmid, Allan (2002), "All Environmental Policy Instruments Require a Moral Choice as to Whose Interests Count", *in* Daniel W. Bromley; Jouni Paavola (orgs.), *Economics, Ethics and Environmental Policies*. Oxford: Blackwell, 133-148.

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), 1059-1103.

Tetlock, P.; Kristel, O.; Beth, S.; Green, M.; Lerner, J. (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.

Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (2000), "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model", *in* D. Kahneman; A. Tversky (orgs.), *Choices, Values and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press, 143-158.

Vatn, Arild; Bromley, Daniel (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.