

RESUMO

Esta pesquisa mostra que há uma relação entre a economia e a política no estudo da escolha pública e coletiva. Mais precisamente, eu defendo que a política governamental (ou planejamento estratégico) é influenciada pelo processo político e depende da organização da sociedade em grupos de pressão caçadores de renda. A primeira parte analisa as limitações exógenas à ação individual no Estado; a segunda parte refere-se ao problema de agenciamento, estudando o papel das limitações internas à ação individual dentro da organização. A conclusão discute como essa visão sobre política governamental introduzida aqui deve complementar o ponto de vista tradicional sobre a análise do processo político e as ações dos agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVES

Políticas governamentais; Escolha racional; Escolha pública; Economia constitucional; Economia institucional; Grupos de pressão; Escolha coletiva; Agência; Agente principal; Contratos, eficiência e desempenho econômicos.

ABSTRACT

This paper shows that there is a link between economics and politics in the study of collective and public choice. More precisely, I sustain that government policy (or strategic planning) would be influenced by the political process and it depends on the organization of society in rent-seeking pressure group. The first part analyses the exogenous constraints to individual action in the state; the second part deals with the agency matter by studying the role of the internal constraints to individual action inside the organization. The conclusion discusses how this view about government policy introduced here must complement the traditional point of view about the analysis of the political process and public agents' actions.

KEY WORDS

Government policies; Rational choice; Public choice; Constitutional economics; Institutional economics; Pressure groups; Collective choice; Agency; Principal-agent; Contracts; Economic efficiency and performance.

SUMÁRIO

I.	Introdução do relatório de pesquisa	3
II.	A macroeconomia de uma constituição: a moral da dívida pública.....	4
	1. Introdução	4
	2. A crítica ao keynesianismo.....	6
	3. A natureza da dívida pública	10
	4. A avaliação das proposições de Buchanan	11
	5. A economia política da dívida pública	16
	6. A relação entre <i>rent-seeking</i> , desequilíbrio fiscal e incentivos: um exemplo simples	21
III.	A microeconomia de uma constituição: mercado político e eficiência no setor público	25
	1. Introdução	25
	2. Teorias econômicas das políticas públicas	27
	3. Visão econômica da política	27
	4. Escolha pública	30
	4.1. A impossibilidade da escolha coletiva: o paradoxo de Arrow	31
	4.2. A teoria dos grupos de pressão	33
IV.	Exemplos de controle contratual-constitucional sobre o comportamento político: a relação eleitor-político como um problema de agência.....	36
	1. Introdução	36
	2. Agência, incentivos e controle sobre a ação política	37
	3. Modelo geral	40
V.	Conclusões do relatório de pesquisa	48
VI.	Bibliografia e referências do relatório de pesquisa	52

CONSTITUIÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E DESEMPENHO ECONÔMICO

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

I. INTRODUÇÃO DO RELATÓRIO DE PESQUISA

O objetivo desta pesquisa é mostrar a relação entre constituição, sistemas de incentivos e economia do setor público do ponto de vista macroeconômico e microeconômico. Para tanto, deter-me-ei sobre alguns aspectos tópicos, tais como (i) o estudo da dívida pública, (ii) a relação entre sistemas de incentivo e planejamento da ação na esfera estatal e (iii) comportamento político e contratos de incentivo.

A primeira parte dessa pesquisa (A MACROECONOMIA DE UMA CONSTITUIÇÃO: A MORAL DA DÍVIDA PÚBLICA), agora apresentada em forma de relatório final, refere-se ao estudo da relação entre constituição, sistemas de incentivo e a dimensão moral da dívida pública. Nessa parte, lido com a dimensão moral da dívida pública, tendo, como referência teórica, a economia constitucional. Explorarei a análise que James Buchanan faz da dívida pública e, usando-a em parte, criticarei a visão neoclássica implícita à idéia de neutralidade da dívida pública. O argumento principal a ser desenvolvido sugere que se devem criar restrições constitucionais à formação de passivo público de tal forma a minimizar os efeitos negativos da dívida, tanto do ponto de vista da eficiência e da ordem fiscal e monetária macroeconômicas, como da ética e da justiça econômicas.

A segunda parte da pesquisa (A MICROECONOMIA DE UMA CONSTITUIÇÃO: MERCADO POLÍTICO E EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO) aborda os aspectos microeconômicos ligados aos sistemas de incentivo (que emergem de uma constituição) no mercado político ou, simplesmente, no setor público. Mostrarei que há uma relação entre a economia e a política no estudo da escolha pública e coletiva. Mais precisamente, indicarei que a política governamental (ou planejamento estratégico) é influenciada pelo processo político-constitucional e depende da organização da sociedade em grupos de

pressão caçadores de renda. Inicialmente, analisarei as limitações exógenas à ação individual no estado (ou as limitações constitucionais). Em seguida, formularei um exemplo simples ao problema de agência, estudando o papel das limitações internas à ação individual dentro da organização. Discutir-se-á como essa visão sobre política governamental introduzida aqui deve complementar o ponto de vista tradicional sobre a análise do processo político, das finanças públicas e das ações dos agentes públicos, tendo-se em vista questões de eficiência paretiana, isto é, microeconômica.

Por fim, na última parte da pesquisa (EXEMPLOS DE CONTROLE CONTRATUAL-CONSTITUCIONAL SOBRE O COMPORTAMENTO POLÍTICO: A RELAÇÃO ELEITOR-POLÍTICO COMO UM PROBLEMA DE AGÊNCIA), construo um exemplo sobre a formulação de contratos constitucionais que limitam a ação do agente público (do político e do burocrata) de forma tal que se garanta um sistema de incentivos que direcione a ação pública para um resultado coletivo mais eficiente. Em suma, aplicar-se-á para um tema típico de economia constitucional a moderna literatura de agência e de contrato de incentivos.

II. A MACROECONOMIA DE UMA CONSTITUIÇÃO: A MORAL DA DÍVIDA PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

“The attractiveness of financing spending by debt issue to the elected politicians should be obvious. Borrowing allows spending to be made that will yield immediate political payoffs without the incurring of any immediate political cost.”

James Buchanan

“The Deficit and American Democracy”, 1984.

Alguns economistas, como Buchanan (1984, 1986a), têm afirmado que o problema da dívida pública não é somente econômico *stricto sensu*. Na verdade, por trás da dívida pública ocultam-se duas dimensões que lhe são constitutivas, a política e a moral.

Do ponto de vista da economia política da dívida, a questão que se coloca e que os economistas neoclássicos e sua teoria positiva não consideram, é o fato das escolhas que geram endividamento público não serem feitas por um governo benevolente, maximizador do bem-estar social, governo esse que quando “erra” (por exemplo, no caso de um endividamento explosivo) é “irracional” ou “incompetente”. A bem da verdade, a escolha pública somente se coloca enquanto tal no nome; todas as escolhas dentro do Estado são, em última instância, privadas, tomadas por agentes *self-seeking*, que agem de acordo com interesses *rent-seeking* privados ou de terceiros¹.

Por outro lado, o problema do endividamento permanente ou do financiamento dos gastos governamentais por meio de déficits crônicos pode ser encarado como uma questão moral; ele reflete alguma falha moral. A moralidade das ações individuais e públicas exige autocontrole. Déficits públicos crônicos indicam falta de disciplina e são, portanto, indicadores de ausência de controle. O acúmulo de déficits (ou a dívida pública) é, portanto, imoral.

Mas o problema da moral da dívida pública está representado, principalmente, no que se refere à possível transferência de gravames para gerações futuras, na ausência de herança de ativos e de altruísmo intergerações na economia. A tese da neutralidade da dívida, portanto, perde qualquer sentido prático se houver, pelo menos, egoísmo intergerações.

¹ Ver, a respeito dessa visão de agente econômico, Silva (1996). Ações *rent-seeking* podem ser definidas, segundo Rowley, Tollison & Tullock (1988), como aquelas implementadas por indivíduos ou grupos de interesse e pressão no sentido de redirecionar uma política pública (ou o orçamento público) de tal forma a obter, direta ou indiretamente, alguma transferência de renda. Exemplos clássicos são as políticas de preço sustentadas na agricultura, quotas e tarifas no comércio e realocações de verbas orçamentárias ano a ano na elaboração do orçamento e na sua execução.

O problema moral implícito à dívida pública remete, portanto, ao estudo da natureza dos processos de escolha que a geram. Se o Estado não é um maximizador da função de bem-estar social, mas simplesmente um conjunto de facções que se organizam politicamente para tomar as decisões ditas públicas, faz-se mister a interpretação da dívida e dos seus aspectos morais dentro de alguma perspectiva em economia política.

O objetivo desse artigo é interpretar a natureza moral da dívida pública, partindo da visão estabelecida pela Economia Constitucional. Inicialmente, mostrarei, por meio de uma breve exposição da crítica de Buchanan à revolução keynesiana, como o economista americano estabelece a ligação entre evolução cultural, institucional e constitucional e o controle sobre a geração de dívida pública. Em segundo lugar, discutirei os aspectos morais da dívida pública *vis-à-vis* alguns tradicionais resultados advindos da teoria positiva da dívida.

Em terceiro lugar, mostrarei a relação existente entre regras constitucionais, sistemas de incentivo e endividamento público para, por fim, sugerir a necessidade de uma agenda de pesquisa para o Brasil no campo da economia política da dívida pública e da crise fiscal do Estado.

2. A CRÍTICA AO KEYNESIANISMO

A análise normativa da dívida pública foi desenvolvida, principalmente, por modernos economistas políticos como James Buchanan e Gordon Tullock. No caso do primeiro, grande parte de seu trabalho intelectual esteve ligado ao estudo do comportamento econômico e suas ligações com as constituições, instituições, regras e preceitos morais (ver, por exemplo, Buchanan, 1987, págs. 67-80 e Buchanan, 1991, págs. 179-193). Com o único objetivo de elucidar o ponto de vista de Buchanan, farei uma breve exposição de sua crítica ao keynesianismo.

Buchanan (1986a,1986b,1986c,1978) e Buchanan & Wagner (1977) desfecham uma ácida avaliação do que veio a ser denominado pelos economistas citados como revolução keynesiana ou, simplesmente, keynesianismo².

O fundamento dessa crítica está na avaliação que eles fazem acerca da forma como os economistas, em geral, neoclássicos (e novos clássicos) e, principalmente, keynesianos, analisam o problema da dívida pública. Buchanan (1986a) sustenta que esses economistas não consideram (i) o aspecto moral da dívida pública e (ii) a importância das instituições ou dos sistemas de incentivo na explicação do comportamento do Estado, vale dizer, dos agentes públicos que representam seus interesses ou interesses *rent-seeking* de agentes privados.

O aumento da dívida pública em níveis que geram instabilidade financeira ou um financiamento crônico de consumo do governo via déficit teria sua origem nas modernas economias ocidentais nos anos 60 e 70, na corrosão de um arranjo institucional e moral existente desde o final do século passado (Buchanan, 1986a, pág. 189). Para explicar essa desintegração das regras de conduta, Buchanan recorre a dois conceitos hayekianos fundamentais, quais sejam: comunidade moral e ordem moral.

A comunidade moral é um conjunto pequeno e, geralmente, biológico de indivíduos onde há uma aceitação tácita das regras de sobrevivência. A comunidade moral, geralmente, está associada à família, embora seja extensível a uma pequena comunidade. A ligação é biológica porque os indivíduos (i) possuem, em geral, algum laço de parentesco e (ii) a sobrevivência dos indivíduos está ligada diretamente à sobrevivência do grupo. As regras de conduta são aceitas por tradição e estão, na comunidade moral, intrinsecamente ligadas à sobrevivência; a comunidade moral traduz, nesse sentido, uma espécie de herança tribal, ainda existente nas sociedades modernas (Buchanan, 1986a, pág. 190). As famílias possuem regras de conduta no sentido de disciplinarem-

²É importante observar que o termo keynesiano encerra para Buchanan e Wagner muito mais uma corrente ideológica do que tão somente acadêmica *stricto sensu*. O keynesianismo, desse ponto de vista, constitui uma visão de mundo que legitima a existência de déficits e da dívida pública em detrimento de regras constitucionais e infraconstitucionais de conduta fiscal rígida que deveriam ser adotadas pelo governo. Ver Buchanan (1978, p. 92-95).

se no trabalho e nas finanças domésticas de tal forma a evitar problemas futuros. Na comunidade moral, as regras de parcimônia e prudência fiscal tenderiam a prevalecer devido ao imediato imperativo da sobrevivência biológica. Ademais, há, nesse tipo de grupo, uma identificação cognitiva direta entre atos e responsabilidades que lhe estão associados. A dívida feita por um pai de família, a princípio, vai ser paga pela família e os agentes que participam dessa comunidade moral sabem disso e identificam, na dívida, um resultado de suas ações, um custo, no caso, que foi gerado por esta ou pelo “chefe da casa”.

A ordem moral é constituída pelo conjunto de comunidades morais. Na ordem moral, as pessoas compartilham de códigos normalmente aceitos que possibilitam, por seu turno, a interação produtiva entre os agentes que pertencem a diferentes comunidades morais. As normas, valores e instituições que regem a ordem moral seriam resultado de um longo processo de evolução cultural e não estariam diretamente ligadas à sobrevivência biológica *stricto sensu*.

A sociedade e o mercado são, em suma, o resultado da interação complexa de indivíduos que estão inseridos em comunidades morais. Essa interação é regulada por normas morais e, posto isto, para se compreender a razão do surgimento e da legitimação de dívidas públicas explosivas, faz-se mister entender o que pode alterar um conjunto de instituições pertencentes à ordem moral³. Por exemplo, para Buchanan (1986a, pág.191), o keynesianismo teria deteriorado normas de disciplina fiscal na ordem moral accidental.

As chamadas regras morais vitorianas de conduta fiscal teriam sido resultado de um longo processo de evolução cultural ou “(...) o comportamento que mostra respeito pelo estoque de capital de uma nação, como uma unidade, é (ou foi) um produto de evolução cultural (...)” (Buchanan, 1986a, pág.191).

³ Sobre o evolucionismo hayekiano e sua influência sobre Buchanan e outros economistas, ver Vanberg (1994, p. 60-106). Nessa referência, encontra-se uma excelente descrição dos conceitos comunidade moral e ordem moral.

A moralidade fiscal vitoriana não teria sido derivada biológica ou racionalmente: ela surgiu de um longo processo de aprendizado⁴. Entretanto, sua fragilidade se manifestou diante do advento do keynesianismo; “(...) Keynes pode ser visto como um revolucionário bem-sucedido que destruiu os preceitos vitorianos.” (Buchanan, 1986a, pág. 192). Na mesma referência, Buchanan sustenta que, a despeito do fato de ao seu tempo (anos de crise pós-1929) as políticas keynesianas serem até mesmo eficientes, não se pode deixar de atribuir ao keynesianismo a responsabilidade por ter deslocado um arranjo moral fundamental para o funcionamento do governo e da economia. O keynesianismo teria falhado por não perceber que as regras permanentes de prudência fiscal e monetária eram necessárias para colocar a propensão ao comportamento instintivo perdulário sob controle. Esses instintos “(...) podem emergir com força suficiente para encobrir a racionalidade derivada pelo argumento [pelo argumento oriundo da teoria econômica sobre os efeitos negativos do excessivo endividamento público]” (Buchanan, 1986a, pág. 192).

Os códigos morais culturalmente gerados, tais como os preceitos morais vitorianos, teriam sido vulneráveis à revolução keynesiana. Se, de um lado, os instintos dentro da comunidade moral são comandados biologicamente e representam uma restrição ao comportamento não-frugal, por outro, os valores pertencentes à ordem moral são muito mais frágeis, já que não estão diretamente ligados aos fatores biológicos. A revolução keynesiana, na medida em que rompe com o código vitoriano e que oferece uma teoria legitimadora de déficits crônicos, contribui, de forma decisiva, para a aceitação da dívida pública como normal.

A defesa do patrimônio pessoal e familiar, do ponto de vista de Buchanan, possui raízes biológicas, isto é, a sobrevivência impõe a necessidade de autocontrole financeiro (Buchanan, 1986a, págs. 191-194). Por outro lado, o descontrole do gasto público ocorre devido ao rompimento de um código pertencente a uma ordem moral. Logo, o que sustenta a frugalidade dentro da família e do próprio indivíduo é qualitativamente diferente daquilo que fundamenta a frugalidade fiscal do governo⁵.

⁴ Sobre a emergência de instituições que garantiriam a disciplina fiscal na Inglaterra, ver Silva (1995a, p. 19-26 e 1995b, p. 87) e Webber & Wilddavsky (1986).

⁵ A relação entre comportamento econômico e biológico-instintivo tem sido objeto de estudo de muitos economistas. Existe alguma evidência que corrobora esta visão de Buchanan sobre a natureza específica implícita à rigidez das regras, normas e valores na comunidade moral; ver, a esse respeito, Hirshleifer (1987, p. 169-193).

Posto isto, pode-se afirmar que a dívida pública é, então, essencialmente diferente da dívida privada? Somente se pode falar em prudência na comunidade moral?

Buchanan acredita que não e afirma que “(...) [não] existem diferenças essenciais nos preceitos para prudência fiscal aplicáveis à família e à nação.” (Buchanan, 1986b, pág. 195). “O problema é que a revolução keynesiana revogou as normas de prudência pública, essas sim, qualitativamente diferentes das normas biologicamente determinadas da comunidade moral: ela minou qualquer base para um argumento intelectual-científico para a manutenção da disciplina fiscal.” (Buchanan, 1986b, págs. 195-196).

3. A NATUREZA DA DÍVIDA PÚBLICA

Para Buchanan, a dívida pública tem a mesma essência da privada e, nesse sentido, a prudência recomendada para o endividamento privado é extensível à esfera pública. Existe uma lógica elementar inerente ao processo permanente de endividamento. O contrato inerente à dívida constitui uma obrigação a ser quitada mais tarde; isto é, a dívida é um contrato onde uma pessoa física ou jurídica promete o pagamento de um montante de bens e serviços que serão comprados antecipadamente. Se o contrato foi feito para a compra de bens de consumo, isto é, bens que não gerarão nenhum fluxo de renda futuro, ocorrerá uma redução, no momento do fechamento do contrato, do valor presente dos ativos do devedor. A dívida, nesse nível analítico, é equivalente à depreciação *ex ante* de um dado montante do valor do capital.

A racionalidade da dívida pública é a mesma. Se à dívida pública correspondem, do outro lado do razonete, gastos com consumo, não haverá, no futuro, acréscimo no ativo nacional que equipare o acréscimo da dívida. Segundo Buchanan (1986b, 1986c), mesmo se a dívida pública possuir alguma legitimidade, por atender às demandas da sociedade, deve-se considerar o valor presente desta. Isto é, ao incorrer em um débito, o governo compromete o futuro e, em fazendo isso, deve apreciar a conveniência econômica de tal contratação e os aspectos éticos implícitos a ela. Por exemplo, uma dívida à qual corresponda um gasto com consumo supérfluo poderia não ser justificável do ponto de vista moral.

Se à dívida pública correspondem gastos com consumo, então há um redução no presente do “capital público”. Mas o que vem a ser capital público?

O capital público é todo ativo que pertence formalmente ao governo mas que, na realidade, é de todos os indivíduos que compõem a ordem moral ou sociedade. Nesse sentido, Buchanan (1986b, págs. 198, 200, 201) sugere que seria mais adequado denominar o capital público de fundo público. Os ativos devem gerar, enquanto capital, um fluxo de renda futuro ou podem ser acrescidos por meio da poupança governamental. Como norma de prudência fiscal, portanto, somente se deve enquadrar um gasto público como investimento em capital público se, e somente se, existir a possibilidade de se medir o fluxo de renda líquido de obrigações passíveis de serem criadas no futuro (Buchanan, 1986b, págs. 201-203 e Buchanan, 1986c, págs. 210-221).

Logo, da mesma forma que o capital público pertence a todos os indivíduos que compõem a sociedade, a dívida pública é também da sociedade; não existe algo que possamos denominar de dívida do governo, a rigor. A dívida pública é nossa, do público em geral; “(...) afinal, fazemo-la para nós mesmos” (Buchanan, 1986b, pág. 201).

Encobrir essa lógica fundamental da dívida pública foi, para Buchanan (1986b, págs. 195-196), o pior legado da revolução keynesiana.

4. A AVALIAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DE BUCHANAN

A teoria positiva da dívida pública não corrobora alguns dos argumentos expostos acima e que se referem à reconstrução do argumento de Buchanan sobre o tema. A análise de uma política de tributação e de endividamento público demanda considerações mais sofisticadas sobre hipóteses de alocação intergeração e intertemporal. Por exemplo, numa economia sem altruísmo e com elevado estoque de capital per capita, um aumento da dívida pública pode aumentar o bem-estar (Diamond, 1965, Atkinson & Sandmo, 1980 e Park, 1991). A despeito de tal fato, a essência da crítica de Buchanan é, no meu entender, valiosa.

Começamos pela análise da equivalência ricardiana. Na realidade, a equivalência ricardiana ou a tese da neutralidade da dívida pública requer a hipótese de existência de algum altruísmo intergerações ou, pelo menos, algumas assunções a respeito da probabilidade de vida das gerações, crescimento populacional, um mercado de seguro de vida para evitar heranças não-intencionais e a existência de herança (Blanchard, 1985).

O conceito de neutralidade da dívida pública (equivalência ricardiana ou equivalência Barro-Ricardo) estabelece que o lado real da economia não é afetado pela decisão do governo em aumentar a receita via endividamento público ou por meio do aumento dos impostos. A criação de dívida implica que o consumo pode aumentar hoje, porém amanhã ele deverá ser reduzido pois existirão obrigações a serem pagas. O valor presente das obrigações futuras reduz, no presente, o valor da riqueza exatamente no mesmo montante do pagamento de impostos que poderia ser feito, no presente, para financiar gastos no presente. Como a riqueza é igual nos dois casos, o equilíbrio da economia também é o mesmo.

Barro (1974) supõe uma economia com todos os consumidores iguais e onde o governo distribui o passivo da dívida de forma igualitária entre todos eles. Isto é, cada qual recebe um número igual de obrigações do governo. Considere-se a situação de um consumidor representativo onde:

$$(1) W^1 = W^0 + B - VPI$$

W^1 é o estoque de riqueza depois de recebidas as obrigações da dívida, W^0 é a riqueza do consumidor antes do recebimento das obrigações, B é valor das obrigações e VPI é o valor descontado dos impostos que deverão ser elevados para o pagamento da dívida. Como sobre a dívida incidem juros, o valor presente dos impostos a serem pagos é exatamente igual ao valor da dívida, imputando-se a taxa de juros⁶:

$$(2) VPI = (1 + r)D.(1 + r)^{-1} = D$$

⁶ Considere também as hipóteses segundo as quais os juros serão pagos no período 1 e que os consumidores continuam vivos.

Logo,

$$(3) W^1 = W^0$$

Não há nenhum efeito da dívida sobre a riqueza dado que os consumidores não encaram os títulos do governo como riqueza. Generalizando o argumento acima, suponha a hipótese de horizonte infinito; da mesma forma, a dívida continua neutra.

$$(4) VPI = \int_0^{\infty} rDe^{-rt} dt$$

Isto é, o valor descontado dos impostos que serão elevados para pagar a dívida é igual ao valor descontado do fluxo contínuo de juros pagos ($VPI = D$). Atente-se ao fato de se supor que os consumidores continuam sendo os mesmos. Isto quer dizer que eles percebem que a dívida não representa riqueza e que, portanto, $B - VPI = 0$; aqueles que fazem a dívida pagam por ela. Entretanto, numa economia de gerações sobrepostas, o resultado é algo distinto. Se existe transferência da dívida entre gerações, a geração no período 1 poderá ter que financiar a dívida feita pela geração anterior, no período 0. Nesse caso, há um aumento da riqueza da geração anterior e uma diminuição da riqueza da geração posterior. Tudo se passa como se, na equação (1), B fosse maior que VPI ($B > VPI$).

Para que a neutralidade funcione, é necessário estabelecer algum elo entre as gerações; nesse caso, o elo mais óbvio é o altruísmo e a possibilidade, então, de existência de herança na economia, o que implicaria a transferência não somente de passivos, mas também de ativos entre gerações. Sob determinadas condições, associadas a essa hipótese, pode se sustentar a neutralidade da dívida (ver Barro, 1974 e Carmichael, 1982).

A relevância empírica da equivalência ricardiana é discutível e, do ponto de vista prático, tal resultado mostra-se irrelevante (Ver Fedstein, 1976 e Buchanan, 1976). No entanto, o aspecto mais importante da análise positiva da neutralidade da dívida é o fato que se as hipóteses que a sustentam não prevalecem, a dívida pública pode sim significar um custo para as gerações futuras e riqueza líquida para as gerações presentes (isto é, uma

transferência de renda intergerações). É nesse caso que o problema da moral da dívida aflora.

Os aspectos morais deontológicos⁷ implícitos à contratação de uma dívida pública são os seguintes: (i) a dívida pública representa uma escolha feita por uma geração e que possui impacto sobre o bem-estar das gerações futuras; (ii) à dívida corresponde uma escolha feita por terceiros (i.e., a geração presente escolhe pelas gerações que surgirão no futuro). Analisarei cada aspecto separadamente.

O impacto da dívida pública sobre o bem-estar da geração presente e da futura depende, é claro, do tipo de gasto que é realizado a partir da emissão de títulos do governo. Caso a dívida corresponda um investimento e, portanto, um fluxo futuro de renda, o impacto sobre o bem-estar é distinto daquele que surgiria de uma dívida gerada para consumo improdutivo. Os investimentos do governo podem, dependendo da relação entre taxa de juros e taxa de crescimento, aumentar o estoque de capital de *steady state* e, em consequência, as gerações futuras poderão até mesmo desfrutar de maior consumo. Nesse sentido, se a dívida não corresponde uma queda do bem-estar das gerações futuras, ela não representa, portanto, um problema moral. A transferência de benefícios para o futuro, caso se parta de uma racionalidade hedonista, é um bem, não um mal.

Esse argumento pode ser falacioso. Na verdade, do ponto de vista dinâmico, uma dívida pública pode entrar numa trajetória *Ponzi*, tornando-se explosiva. O problema moral volta a ser colocado. No caso de uma trajetória explosiva da dívida, as gerações presentes sistematicamente transferem o ônus da dívida para as gerações futuras.

⁷ É importante definir-se aqui em que sentido estou usando o termo moral. A rigor, existem duas tradições em filosofia moral onde se distinguem dois tipos de julgamento ético, a saber, o *consequencialista* e o *deontológico*.

Na deontologia, define-se a prioridade do correto sobre o bom; no consequencialismo, há a prioridade do bom sobre o correto. As teorias consequencialistas julgam ações políticas, por exemplo, a partir de suas consequências. Logo, uma política econômica será julgada, desse ponto de vista, em termos da avaliação de suas consequências.

A visão deontológica implica o oposto. Isto é, uma política econômica deve ser julgada de acordo com seu caráter de correção ou não-correção e não somente por suas consequências. Por exemplo, para Nozick (1974), uma política redistributiva que agrida o direito de um cidadão é imoral. Entretanto, a distinção entre consequencialismo e deontologia nem sempre é muito fácil. Na verdade, a maior parte das teorias morais mistura os dois critérios.

Aqui adotarei uma visão deontológica calcada em Rawls (1972, p. 284-298). Nessa referência, Rawls detalha o problema da justiça e da avaliação moral num mundo com gerações futuras. É desejável, por ser bom, que a geração presente transfira ativos para as gerações seguintes. Por outro lado, é indesejável que as gerações presentes transfiram passivos para frente, pois isso redundaria na imposição de gravames no futuro.

O problema da dívida pública e, principalmente, da dívida explosiva residiria numa falha de racionalidade trivial, qual seja, a miopia. Do ponto de vista cognitivo, a irrelevância da equivalência ricardiana se revela no fato de que não existe uma diferença entre financiamento via aumento de impostos e contratação de dívida. Todavia, o aumento de impostos representa um custo imediato imposto à geração presente, enquanto que a criação de dívida *não aparece como custo presente, mas como custo virtual*. No caso de uma comunidade moral, como uma família, a dívida privada representa um custo imediato. O horizonte de contratação de dívida, nesse caso, é finito. A dívida pública é, a princípio, feita por um “agente” que possui horizonte infinito, qual seja, o governo.

A distinção hayekiana-buchaniana entre comunidade moral e ordem moral mostra-se aqui extremamente relevante. Na comunidade moral, a sobrevivência biológica impõe um horizonte cognitivo muito definido, qual seja: o *enforcement* da lei e a identificação da dívida com uma unidade homogênea como um indivíduo ou uma família faz com que ela represente fatuamente, aos olhos daqueles que compõem a comunidade moral, um passivo com todos os riscos que se lhe impõem. No caso da ordem moral, calcada em regras e normas não-biológicas, há uma dissonância cognitiva na percepção da dívida pública como uma dívida da coletividade. Está correto Buchanan ao afirmar que a dívida pública e a dívida privada possuem a mesma natureza; o problema implícito ao segundo tipo de dívida, e que, nesse sentido, as diferencia, está na percepção cognitiva da dívida pública enquanto passivo do público em geral. Não existe dívida pública ou dívida do governo, mas sim dívida da sociedade, passivo, gravame social.

Na medida em que as gerações futuras herdarem o passivo público, emerge a dimensão moral da dívida. A transferência de um mal não é desejável caso se suponha que os indivíduos queiram sempre aumentar seu bem-estar.

Com relação ao segundo tipo de argumento moral, se a dívida é uma escolha feita por terceiros e que possui impacto sobre o bem-estar de terceiros, então a decisão de criação de tal passivo implica também um problema de ordem moral. No entanto, desse ponto de vista, a argumentação é mais frágil. Na comunidade moral típica, a família, os pais tomam decisões pelas gerações futuras, decisões essas que afetarão o bem-estar delas. Isso é perfeitamente admissível, do ponto de vista moral, dado que as gerações

futuras ainda, enquanto jovens ou crianças sem autonomia, não decidem por conta própria⁸. Logo, isso não encerra nenhuma imoralidade, a princípio.

No entanto, na ordem moral, isto é, na sociedade como um todo, esse argumento dificilmente se aplica. A dívida pública, se ela tem algum impacto negativo sobre o bem-estar das gerações futuras, corresponde a uma “escolha” das gerações presentes que nem sempre refletem alguma *a priori* moral altruísta.

A dívida pública surge de um processo de escolha que, ao contrário do que os economistas neoclássicos insistem em afirmar, não envolve, de fato, decisões entre gerações como se fossem modeladas tal qual agentes econômicos ordinários. Tampouco é o governo um maximizador da virtual função de bem-estar social que, quando gera um processo de endividamento crônico e explosivo, é classificado como “irracional”. O cerne do problema moral da dívida pública está na teoria do Estado implícita à análise do processo político feita pela Economia Constitucional (Silva, 1996).

5. A ECONOMIA POLÍTICA DA DÍVIDA PÚBLICA

Buchanan (1991, págs. 3-4) e Buchanan & Brennan (1989, págs. 4-5) definem Economia Constitucional (EC) ou Economia Política Constitucional como um ramo específico do Programa de Pesquisa da Escolha Pública (EP). A EC é o estudo da escolha entre conjuntos de regras e leis alternativas que podem gerar resultados econômicos, em termos de eficiência e bem-estar, diferentes.

Seguindo a concepção original de North & Thomas (1973), Buchanan (1986d, págs. 31-34) define a constituição e as instituições como as regras do jogo econômico e político, regras essas que representam restrições ao comportamento dos agentes, tanto na esfera privada, como na pública. Essas restrições criam sistemas de incentivo que

⁸ Ver, sobre comunidade moral e autonomia das crianças, Gruen (1994, p. 343-344).

alteram os *payoffs* associados às ações dos agentes. Os agentes econômicos são modelados como *self-seeking* e definidos *a priori* como *caçadores de renda*⁹.

As teorias da PC e da EC modelam os indivíduos e grupos no mercado político como agentes econômicos ordinários, cujo único objetivo é a busca de riqueza pessoal, de um fluxo garantido de renda, de propinas, de poder ou prestígio. Pode-se afirmar que, quaisquer que sejam os motivos particulares do agente público, na sua função-objetivo, existe um único predicado: maximização da utilidade privada (ver Gwartney & Wagner, 1988 e Silva 1996).

As teorias econômicas do processo político em geral, e a EC e a EP em particular, têm se preocupado em qualificar o processo ou mercado político numa democracia constitucional como intrinsecamente imperfeita. A EP e a EC indicam que existem dois elementos que se colocam por trás do processo político: (i) a necessidade de oferta de bens públicos em geral quando a internalização de externalidades não se realiza dentro do mercado e a alocação política dos recursos orçamentários do governo (transferências de renda dentro da sociedade e entre os níveis de governo) e (ii) se, por um lado, o processo político tem sua razão de ser calcado na necessidade de corrigir falhas de mercado, por outro, ele mesmo não é perfeito.

Nas democracias constitucionais, os eleitos podem ser encarados como consumidores dos serviços de políticos, que se colocam como ofertantes no processo político. Os eleitores escolhem seus representantes e estes, de acordo com seus programas, criam ou administram agências públicas geridas por burocratas para atenderem direta e indiretamente às demandas sociais.

⁹ Por exemplo, uma explicação para o descontrole fiscal dos estados no Brasil dos anos oitenta e noventa pode estar na estrutura de incentivos perversa que emerge dentro de nosso pacto constitucional-federativo que impele as unidades da federação a um comportamento perdulário e ao endividamento explosivo de seus bancos estaduais. Ver, também sobre o problema federativo brasileiro, dois importantes trabalhos sobre o tema: Hilbrecht & Rocha (1996) e Hilbrecht (1995).

No mercado político, os políticos eleitos usam também sua representatividade para legislar, produzir, oferecer as leis que podem estar ligadas à alocação política dos recursos econômicos escassos. Analogamente à estrutura de uma organização qualquer, o governo nada mais é do que um conjunto de empreendedores inovadores (os políticos do legislativo) e de gerentes que implementam o processo produtivo (os burocratas). Nesse sentido, o estudo do Estado e do governo está repleto de problemas de agência, tanto do ponto de vista da relação entre os consumidores-eleitores e produtores-políticos, como da relação interna ao governo entre os empreendedores-legisladores e os gerentes-burocratas: no mercado do voto e no mercado interno do governo existem as imperfeições de mercado, como informação assimétrica e controle do(s) principal(is) sobre a ação oculta do(s) agente(s).

Outras imperfeições aparecem no mercado político. Downs (1957) analisa o processo de escolha do eleitor no mercado político. Segundo ele, o eleitor, quando decide o voto, tenta analisar qual será o custo e o benefício privado embutidos na eleição de um determinado candidato; o eleitor tenderá a apoiar aquele político que maximiza o seu retorno pessoal. Esse retorno pessoal pode ser medido em termos de oferta de bens públicos, transferências de renda ou qualquer tipo de alocação política de recursos econômicos que já se encontram ou não sob tutela jurídica do governo. Mas a racionalidade do eleitor não é perfeita devido a assimetrias de informação e ao custo de obtê-las. O eleitor percebe que seu voto individual pode ter pouca importância do ponto de vista do processo de escolha coletiva e, dessa forma, possui racionalmente pouco incentivo para obter mais informação sobre os candidatos e seus programas de tal forma a fazer uma escolha mais bem informada (o efeito da ignorância racional).

O efeito da ignorância racional explica porque razão muitas pesquisas revelam que os eleitores pouco sabem a respeito dos programas dos partidos e dos políticos em geral. Nesse caso, o mercado político mostra-se mais imperfeito do lado da demanda do que o mercado ordinário de bens e serviços. O consumidor de produtos em geral possui mais incentivo para procurar informações sobre os bens que deseja adquirir; se ele compra um produto de má qualidade, o custo de oportunidade associado à sua ação de consumo é elevado, dado que ele poderia ter comprado, com um estoque maior de informação coletada e com pouco custo de informação, um produto melhor. Por outro

lado, o eleitor sabe que pouco conta seu voto do ponto de vista coletivo. O risco de sua escolha ser inadequada não justifica a dispendiosa busca de informação sobre um político ou partido e, nesse sentido, o custo de oportunidade associado a uma escolha inadequada é muito pequeno.

Essa falha inerente ao processo político abre espaço para as atividades ocultas, pouco transparentes, que caracterizam os processos de escolha pública, em especial a atividade *rent-seeking*, típica dos grupos de interesse. O eleitor se coloca diante do político que foi eleito e recebeu seu voto como um principal com poucas condições de estabelecer algum mecanismo contratual que crie incentivos de tal forma a controlar a ação do agente-legislador.

Com a ignorância racional, aparece também a possibilidade de *logrolling* ou troca de votos dentro do Congresso. Como parte do processo de troca de votos, pode surgir a produção de leis clientelísticas ou do tipo *pork barrel*. Esse tipo de ato de legislar implica a criação de leis que trazem benefícios regionais, locais ou pessoais, de acordo com os grupos que o político representa, às custas de recursos do orçamento federal ou central. Vários pacotes de políticas clientelísticas podem ser negociados no Congresso e isso, geralmente, implica um resultado extremamente ineficiente e irracional do ponto de vista das finanças públicas e do bem-estar¹⁰.

Essa concepção do processo político e do Estado, que eu chamaria de realista, em oposição à idealista, própria à teoria neoclássica das finanças públicas (minha referência aqui é Musgrave & Musgrave, 1973), é complementada por Olson (1965). Segundo essa referência, os políticos e burocratas representam seus interesses dentro do Estado e agentes privados se organizam coletivamente para agir sobre a máquina governamental para conseguir algum tipo de alocação política de recursos econômicos. Essas alocações, geralmente representadas por transferências de renda, são acompanhadas de conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios.

¹⁰ Existe alguma evidência dessa ineficiência causada por negociações do tipo *pork barrel* nos orçamentos no Brasil a partir de 1989 e, principalmente, no chamado “escândalo do orçamento”; ver Silva (1995c). Para os Estados Unidos, ver Pear (1990, p. A16) e *The New York Times*, 23 de março de 1986, p. E5. Com relação ao fato de geralmente trocas de voto por políticas clientelísticas gerarem ineficiência e perda de bem-estar, ver Buchanan & Tullock (1962, p. 265-281).

Olson (1982) observa que a competição entre os grupos de interesse pode criar um conflito distributivo agudo dentro do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa competição por renda acentuou-se muito com o *Welfare State*. Tudo leva a crer que também em muitos países onde o controle sobre o orçamento público é frágil, a competição entre esses grupos gerou situações de estaginflação e de endividamento público crescente (Olson, *Idem*).

O núcleo do argumento de Olson (1965) pode ser resumido da forma que segue. Os grupos de interesse fazem pressão no sentido de obter bens públicos e transferências em geral. Esses grupos de pressão são separados em três: (i) os privilegiados, (ii) os intermediários e (iii) os latentes. Esses grupos podem ser classificados, em geral, como pequenos, médios e grandes, respectivamente. Um grupo privilegiado possui pelo menos um agente que é beneficiado pelo bem público de tal forma que estaria, se necessário, disposto a oferecê-lo privadamente. Um grupo intermediário é composto por um número tal de membros que cada um pode estar ciente das ações dos outros. De acordo com Olson (*Idem*), a cooperação poderá emergir nesse tipo de grupo com o passar do tempo; estabelecer-se-iam as bases para a cooperação e para a organização dentro do grupo. Nesse ponto, o argumento de Olson aproxima-se da idéia de evolução da cooperação apresentada por Axerold (1984): através de uma estratégia *tit-for-tat*, a ação coletiva surgiria nesse grupo.

O outro tipo de grupo, o latente, é composto por um número grande de agentes. Esse tipo de grupo não existe enquanto tal, dado que não emerge a cooperação entre os agentes. Isso não quer dizer que num grupo latente não existam interesses em comum. Por exemplo, é evidente que os desempregados em um país possuem interesses em comum; no entanto, suas ações são descoordenadas e difusas. O mesmo pode ser dito a respeito dos consumidores. A possibilidade de emergência de cooperação nesse tipo de grupo é remota, pois os custos de transação envolvidos são elevados, dado o número grande de agentes pertencentes ao grupo.

Schumpeter (1942) destaca que a democracia representativa desvia-se do chamado “interesse público” devido à ação dos grupos de pressão e dos políticos, que agem de acordo com seus fins privados. Olson (1982) pensa da mesma forma. De acordo com

ele, há grupos que podem ser denominados como *coalizões distributivas*. Esses grupos teriam como objetivo a transferência de renda dentro da sociedade feita por meio de políticas públicas como o controle tarifário, subsídios, garantias de preço e outros tipos de desvios implícitos e explícitos. A competição entre esses grupos provocaria a estagnação das economias na medida em que engendraria alocações improdutivas de recursos escassos. A rigor, nos termos estabelecidos em Buchanan, Tollison & Tullock (1980), a atividade desses grupos seria tipicamente *rent-seeking*.

Do ponto de vista metodológico, os grupos de pressão ou os caçadores de renda que competem entre si por políticas redistributivas podem ser modelados como grupos empresariais, sindicatos, funcionários públicos, estados de uma federação, municípios, distritos, etc. A visão econômica da política acima apresentada comporta qualquer corte metodológico. É importante notar, no entanto, a ligação entre a ação de grupos de pressão, o orçamento público (elaboração orçamentária e gestão fiscal) e desequilíbrio fiscal crônico (ver Silva, 1995b e 1995c).

6. A RELAÇÃO ENTRE *RENT-SEEKING*, DESEQUILÍBRIO FISCAL E INCENTIVOS: UM EXEMPLO SIMPLES

Considere a existência de uma federação composta por dois estados, A e B. Esses dois estados se confrontam com a possibilidade de transferir renda do governo federal para sua direção. O sistema de *payoffs* que descreve o jogo em questão é o seguinte:

JOGO: RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL FRACA

A/B	NÃO TRANSFERIR	TRANSFERIR
NÃO TRANSFERIR	-4, -4	-5, 5
TRANSFERIR	5, -5	4, 4

Nessa situação, suponha que o poder executivo federal é fraco, por exemplo, ele depende de favores para que deputados estaduais, que demandam a legislação *pork barrel*, apóiem o governo no Congresso. Considere igualmente a hipótese segundo a qual existe algum tipo de mecanismo constitucional-institucional que legitima a transferência de renda dentro da federação (por exemplo, como o fundo de participação dos municípios no Brasil) e que não há controle fiscal; isto é, a restrição orçamentária federal é fraca.

No caso do jogo acima, se o estado A não tenta transferir renda na sua direção e B transfere, ele perde muito em termos de *payoffs* estabelecidos. Aqui pode-se afirmar que o governo federal tenderia a satisfazer as demandas clientelísticas de B às expensas de A. Por outro lado, se A transfere renda e B também, o resultado para A continua sendo melhor do que não transferir. O mesmo vale para B. Ambos os estados, se agirem racionalmente, optarão por competirem por transferências de renda.

O primeiro aspecto importante que surge desse exemplo simples é que existe um grande incentivo para que os estados tentem competir por transferência de renda (*rent-seeking* competitivo). Logo, é racional, do ponto de vista individual, a atividade *rent-seeking*.

Em segundo lugar, o conjunto de *payoffs* tem implícito a hipótese de que a restrição orçamentária do governo é fraca. Considere, por exemplo, a possibilidade dos estados sacarem dinheiro a descoberto de seus orçamentos sabendo que o governo federal cobrirá, de uma forma ou de outra, o excesso de gastos.

Em terceiro lugar, se o governo federal parte, antes da competição *rent-seeking* entre os estados, de um orçamento equilibrado, depois das transferências terem se realizado, ele estará, *coeteris paribus*, incorrendo em déficit.

Existe uma conexão entre os sistemas de incentivos e as regras do jogo econômico, qual sejam, as instituições e a constituição. O que deve ser discutido, portanto, é a origem, considerando ainda o exemplo simples acima do sistema de *payoffs*¹¹. Uma

¹¹ Nesse sentido, as instituições, por gerarem sistemas de incentivo, podem indiretamente influenciar a alocação de recursos econômicos em atividades produtivas, criadoras de riqueza, e atividades tipicamente improdutivas, como o *rent-seeking*. Ver, a esse respeito, Krueger (1974), Tollison (1984) e Baumol (1990).

determinada estrutura institucional-constitucional impele os estados-agentes a optarem, em agindo como agentes econômicos racionais, por uma atividade *rent-seeking* cujo resultado coletivo pode colocar a economia numa situação subótima.

Isto é muito importante do ponto de vista da análise dos aspectos morais da dívida pública. Os economistas neoclássicos e keynesianos em geral, por suporem um *policy-maker* supra-racional, benevolente e altruísta e, por vezes, agentes em geral (estados, grupos de pressão) com iguais predicados, desconsideram a possibilidade de a economia operar estruturalmente, adaptativamente, aquém de uma situação de ótimo paretiano (ver, por exemplo, Buchanan, 1986c, págs. 210-221 e Buchanan, 1986d, págs. 222-228). A EC e a EP não partem do pressuposto analítico segundo os quais os agentes possuem um comportamento moralmente neutro; pelo contrário, o pressuposto moral-egoístico, e não simplesmente, analítico-egoístico, é assumido de pronto no que se refere à função-objetivo dos agentes privados e públicos¹².

Agentes que não são altruístas *a priori* não necessariamente agirão *corretamente* (correção moral) com respeito à criação de dívida pública. Portanto, o resultado coletivo de suas ações pode redundar numa imoralidade, no sentido deontológico do conceito.

Mas, na ordem moral ou constitucional, a percepção dessa imoralidade é diluída diante dos sistemas de incentivo que produzem, em última instância, as ações individuais ou grupais que redundam na criação de gravame futuro. As instituições representam o ambiente que as sociedades criam, consciente ou inconscientemente, para sobreviver;

¹² Essa discussão exige muito mais espaço do que o disponível aqui e, de qualquer forma, fugiria do objeto principal nesse momento. No entanto, para maiores detalhes, sugiro que se veja Buchanan (1975). Note-se também que, por supor um agente econômico, privado ou público, com uma racionalidade *rent-seeking*, e não somente *profit-seeking*, a EC e a EP tornam-se mais gerais do que a teoria neoclássica das finanças públicas. Isto é, inclusive os agentes econômicos podem influenciar o processo político no sentido de adquirirem direitos de monopólio, subsídios e toda sorte de privilégios que, embora produzam um resultado coletivo indesejado, expressam o resultado de uma ação racional, onde o objetivo do agente é, diante da sanção da lei, maximizar riqueza de qualquer forma, não somente por meio de atividades produtivas, *profit-seeking*.

elas são tecnologias sociais¹³. Nesse sentido, instituições inadequadas podem levar até mesmo uma sociedade ao fracasso adaptativo (ver Vamberg, 1994, págs. 11-124). Uma economia com inflação crônica e endividamento crescente pode ser considerada o produto de um insucesso adaptativo devido a um desenho institucional que cria incentivos incompatíveis com resultados coletivos eficientes.

Diante da questão moral da dívida, portanto, somente se coloca a possibilidade da reforma institucional e constitucional. Esse é o cerne da moral da dívida pública; esse problema ético exige uma escolha constitucional ou escolha entre conjuntos alternativos de regras do jogo econômico e político.

Comentando sobre os alegados efeitos negativos da revolução keynesiana sobre os preceitos morais vitorianos de ordem fiscal, Buchanan afirma que “(...) uma erosão observada das normas de restrição moral pode ser corrigida, pelo menos em parte, pela adoção deliberada e sanção de restrições comportamentais. Se, nas mais variadas atuações que temos como *public choosers* (como eleitores, membros de partidos políticos, como políticos eleitos ou como burocratas), nós não estamos limitados por nenhuma sanção moral, contra a acelerada destruição de nosso estoque de capital por meio de financiamento deficitário de consumo público, devemos considerar as regras institucionais mais formais dentro das quais tomamos decisões públicas. Não é de forma alguma contraditório ou inconsistente reconhecer que as regras sob as quais nós escolhemos podem não ser ótimas enquanto que, ao mesmo tempo, nós agimos dentro dessas mesmas regras de acordo com normas racionais de maximização de utilidade.

¹³ Esse é outro ponto importante que, todavia, foge ao meu objeto. A questão da evolução cultural e econômica (e sua relação com as instituições) vem sendo estudada por economistas e antropólogos. Existem, basicamente, duas correntes evolucionistas “austríacas”, a hayekiana e a de Buchanan. Hayek defendia a hipótese segundo a qual o surgimento de determinadas instituições, como o mercado, deu-se por um processo lento, aleatório-experimental e relativamente inconsciente de evolução cultural. O constitucionalismo contratacionista de Buchanan supõe que, a despeito do fato de determinadas instituições, inclusive o mercado e a democracia, terem sido resultado de um processo descentralizado e lento de evolução cultural, elas podem ser reformadas de forma consistente dentro do processo político. Para Hayek, não existe sentido na reforma constitucional; diante dos alegados efeitos negativos da revolução keynesiana, a posição hayekiana é céptica. Isto é, não existe a possibilidade de reconstrução artificial de valores e normas. Buchanan, por outro lado, considera a possibilidade e a racionalidade da reforma constitucional. Ver, para maiores detalhes sobre esse tema, Vamberg (1994, p. 195-207).

Dada a ausência de restrições morais e as visivelmente ineficazes regras de decisão fiscal, o comportamento racional, por parte dos *public choosers*, assegura o regime de déficits fiscais crescentes e permanentes” (Buchanan, 1986a, págs. 193-194).

Se, por exemplo, governadores de estado podem, dentro da lei e respeitando a constituição, endividar, de forma explosiva, as regiões federativas governadas por eles, suas ações em si não encerram nenhuma imoralidade. No entanto, a consequência de suas ações implica sim um problema moral deontológico, pois o endividamento persistente e crescente dos estados traduz-se, como observou-se acima, na transferência de um ônus para as gerações futuras.

A reforma constitucional, portanto, enquanto um processo de escolha de restrições ao comportamento dos agentes públicos e privados (que podem formar grupos de interesse e pressão *rent-seeking*), é um processo de escolha moral, que envolve alguma noção de justiça e injustiça.

III. A MICROECONOMIA DE UMA CONSTITUIÇÃO: MERCADO POLÍTICO E EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

1. INTRODUÇÃO

A literatura tradicional, no campo da administração de organizações privadas e públicas, não levava em conta, até pouco tempo atrás, alguns resultados de desenvolvimentos teóricos advindos da teoria econômica, particularmente do campo da teoria dos jogos, das decisões e da estratégia. Todavia, há uma tendência de aproximação entre economia e administração exatamente por meio desses campos de estudo (ver Besanko, Dranove & Shanley, 1996 e Ricketts, 1994).

Entretanto, a chamada nova economia política, que engloba desde os novos campos de economia institucional e estudo de incentivos até a teoria da escolha pública, forneceu igualmente insumos para a teoria das organizações privadas e públicas (ver Miller, 1992; Milgrom & Roberts, 1992 e Gardner, 1995).

O objetivo desse *paper* é apresentar uma análise do planejamento estratégico na esfera estatal (municipal, estadual ou federal), enquanto um tipo de política pública, utilizando esta literatura que convencionou-se denominar de nova economia política (ver Screpanti & Zamagni, 1995:383-396). Para tanto, inicialmente farei uma apresentação geral da visão implícita a tal conjunto de abordagens dos fenômenos sociais para, em seguida, indicar sua relevância, particularmente no estudo dos processos que envolvem escolha coletiva na esfera pública, como no caso da elaboração, implementação e gestão de planos estratégicos pelo Estado.

As políticas públicas não aparecem dentro de um ambiente estritamente “técnico”, isto é, onde há absoluta neutralidade no que se refere aos interesses de grupos de pressão dentro e fora do Estado. Por exemplo, a elaboração e gestão de um orçamento público é, ao mesmo tempo, um processo técnico (contábil e financeiro) e político. Numa análise do processo orçamentário, caso se despreze, tal dimensão política, o risco de chegar-se a resultados e diagnósticos triviais e inócuos é elevado. Por exemplo, a elaboração de um arcabouço legal-constitucional para reger o processo orçamentário não pode desconsiderar a intrínseca natureza política que subjaz a este; caso contrário, não passará de construção artificial e tecnocrática, de utilidade prática discutível.

Nesse sentido, a análise das políticas públicas e do planejamento estratégico dentro do Estado em particular, utilizando-se os métodos da teoria econômica e os avanços da nova economia política, pode ser profícua no sentido de fornecer sugestões de caráter normativo-prático que aumentem a eficácia das intenções implícitas às ações de governo.

Portanto, a primeira parte desse artigo abarca o estudo dos *condicionantes externos* à formulação de políticas públicas (que envolvam, por exemplo, uma ação estratégica). Cabe notar que meu objetivo aqui, inicialmente, é eminentemente teórico. Entretanto, isto não quer dizer que o objeto aqui em questão não possua utilidade prática; ao

contrário, a apresentação de princípios, mesmo que muitas vezes genéricos e abstratos, é a base sobre a qual deve emergir uma visão fundamental que norteará qualquer princípio de ação dentro de uma organização, seja ela privada ou pública.

2. TEORIAS ECONÔMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A ciência econômica tem ampliado seus limites para além de seu objeto *stricto sensu*, qual seja, o estudo da formação de preços e da alocação de recursos escassos. A economia é também um método de análise extremamente fértil quando aplicado aos outros domínios das ciências sociais como a sociologia, a política e a teoria das organizações e das políticas públicas (ver, por exemplo, Zajac, 1995).

A rigor, a economia pode ser entendida como o estudo dos processos de escolha condicionadas por restrições. Vale dizer, quando há qualquer fenômeno que envolva escolha com restrição, surgem a escassez e o custo de oportunidade, dois conceitos econômicos fundamentais dentro da teoria da escolha racional, núcleo da teoria econômica. Nesse sentido, pode-se seguir a definição genérica de economia estabelecida por Robbins (1935) onde esta é colocada como o estudo da escolha condicionada por restrições. Igualmente, Becker (1976) parte de uma visão generalizadora da economia enquanto um método de estudo de qualquer fenômeno social, seja ele político, psicológico ou antropológico, que envolva escolha com restrição ou, portanto, escassez e custo de oportunidade.

Nesse trabalho, partirei de uma visão econômica da política e das escolhas individuais e coletivas implícitas às políticas públicas como fornecimento de bens públicos e planejamento estratégico governamental.

3. VISÃO ECONÔMICA DA POLÍTICA

O núcleo de qualquer teoria econômica da política e da decisão pública é a teoria da escolha racional. A noção de racionalidade em economia pressupõe os conceitos de

preferências, ordenações e maximização condicionados por restrições. As preferências são definidas exogenamente e tomadas como um dado; a partir delas, os agentes estabelecem uma ordenação e definem, de acordo com critérios lógicos de consistência, a transitividade e completude, uma ação ou decisão específica. Por exemplo, suponha a existência de três cestas de bens A, B e C. Considere que o agente estabeleça a seguinte ordenação: A é preferível a B que é preferível a C. Se a transitividade existe, isto implica que A é preferível a C.

Os agentes econômicos estabelecem essas ordenações de acordo com um sistema de incentivos que emerge do conjunto de regras sociais, das instituições e dos valores e ideologias; isto é, por trás de uma ordenação existe um sistema de crenças (ver Elster, 1986:1 e Caporaso & Levine, 1993:129). Os agentes têm suas ações guiadas, “incentivadas” pelas suas crenças. Isso não quer dizer que suas ações são irracionais ou patológicas; as crenças não são discutidas dentro da teoria da escolha racional, são exógenas. Dado o sistema de crenças, a teoria supõe que os agentes agem racionalmente, isto é, respeitam os critérios lógicos impostos pelos axiomas da teoria¹⁴.

No entanto, para que a ação seja racional deve-se supor que exista uma consistência entre crenças e ação. O sistema de crenças em si mesmo não representa critério para a avaliação da racionalidade da ação do agente. Se um indivíduo acredita que, quando aparecem mais manchas solares, a fertilidade da terra é maior e, portanto, é uma boa época para se plantar, pouco importa se julgarem sua crença tola ou infundada cientificamente, “racionalmente”: sua ação será racional se for também consistente com seu sistema de crenças (ver Elster, 1987:2-25).

A teoria da escolha racional supõe que os agentes tomam decisões diante de restrições, isto é, existe um custo de oportunidade associado às decisões. Quando, por exemplo, opta-se por um investimento maior nos idosos, penaliza-se os jovens ou, quando eu vou mais ao cinema, tenho que limitar os gastos com outros tipos de lazer. Se na microeconomia a restrição à escolha é evidente de *per se*, isto é, a restrição orçamentária é um fato trivial; nas escolhas públicas, na política, na diplomacia e na guerra também

¹⁴ A rigor, uma relação de preferência é racional se, e somente se, for completa e transitiva (ver Mas-Colell, Whinston & Green, 1995: 6).

há restrições que impõem custos de oportunidade às escolhas. Como destacam Elster (1987:68) e Caporaso & Levine (1993:130), num sentido amplo, as explicações que usam a teoria da escolha racional são intencionais e mostram como as preferências, as crenças, os recursos escassos e as ações se relacionam entre si. Em primeiro lugar, observam-se os critérios de consistência lógica da ação, que se aplicam para as ordenações, preferências e crenças; em segundo lugar, a ação, se racional, ainda do ponto de vista de Elster (Idem), possui tal predicado se for eficiente. Vale dizer, a ação é racional também quando, uma vez definidas as ordenações, e dadas as restrições, o agente buscará a melhor forma de atingir seus objetivos. Pode-se retirar um exemplo disso da teoria microeconômica da firma: o critério de maximização de lucro é um operador que confere racionalidade, no sentido acima explicitado, à ação da firma. A ação maximizadora é a mais eficiente possível no sentido de se atingir o objetivo escolhido pelo agente, qual seja, o lucro. O mesmo vale para o consumidor que, na teoria neoclássica tradicional, é modelado como um agente que maximiza utilidade¹⁵.

A ação racional deve ser, portanto, eficiente. Na teoria microeconômica, uma vez tendo ordenado cestas de bens e defrontando-se com uma restrição orçamentária, o consumidor deve obter o máximo de utilidade possível. Na teoria da firma, um produtor defronta-se com custos e receitas; sua ação racional supõe que ele, diante da restrição representada pelos custos, utilize a melhor tecnologia disponível (a melhor combinação entre capital e trabalho, dados os preços dos fatores de produção). O consumidor maximiza utilidade, dada a restrição orçamentária e o produtor, lucro, dados os custos.

A teoria dos mercados competitivos tem como resultado, se todas as hipóteses e axiomas forem considerados, um estado de máxima eficiência para toda a sociedade. Isto é, a ação racional de todos os agentes privados, numa economia perfeitamente competitiva e sem estado, conduz a um ótimo paretiano. Logo, a eficiência na ação privada leva à eficiência no agregado. Entretanto, ações privadas, individuais, eficientes não necessariamente resultam em situações de ótimo de Pareto.

¹⁵ Na verdade, do ponto de vista geral, qualquer meio disponível para se atingir um fim pode conferir racionalidade à ação do agente. A definição genérica de ação racional, ao modo de Elster, não implica necessariamente a imposição do critério de maximização. A ação pode ser racional mesmo com informação limitada e obedecendo as hipóteses de *satisficing*. O importante é que o agente escolherá o melhor meio para atingir um fim determinado.

As decisões dos indivíduos dão-se diante de um conjunto de instituições, regras e valores que criam sistemas de incentivos específicos que podem produzir resultados coletivos não desejados. Caso se introduza o Estado (governo, no caso) nesse modelo de mundo econômico, a alocação de recursos econômicos escassos não será feita somente pelo mercado competitivo; surge a alocação política dos recursos. Por exemplo, quando o governo cria um sistema de tarifas, ele automaticamente interfere no sistema alocativo e permite que ocorram transferências de renda. Isso ocorre quando o governo concede algum direito de monopólio ou algum tipo de subsídio a um grupo de indivíduos.

Os agentes econômicos, que, por algum acaso, se beneficiam com uma reserva de mercado, tomarão suas decisões privadas racionais e eficientes levando em consideração os efeitos benéficos que esse determinado arranjo institucional gera para eles. No entanto, do ponto de vista do bem-estar dos consumidores e da eficiência, portanto, a sociedade não estará numa situação de ótimo de Pareto.

Outra boa ilustração desse problema é dada por uma sociedade onde os indivíduos têm incentivo para alocar recursos e talentos em atividades *rent-seeking* (“atividades caçadoras de renda”). Como o objetivo de tais atividades não é agregar valor ao produto, mas simplesmente transferir renda gerada, o resultado coletivo pode ser a estagnação da economia e até mesmo a diminuição do produto, já que se alocam recursos escassos em atividades improdutivas (ver Baumol, 1990).

4. ESCOLHA PÚBLICA

A escolha pública, em finanças públicas, é o estudo dos processos de escolha coletiva na esfera do governo. São exemplos de fenômenos de escolha pública: (i) a decisão de produção de bens públicos, (ii) o voto de leis no Congresso e (iii) a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, urbano e de planejamento estratégico dentro do governo.

Entretanto, há uma chamada *escola da Escolha Pública* (*Public Choice* - PC) que, na verdade, representa um programa de pesquisa em economia cuja preocupação principal

é o estudo do estado, utilizando-se os instrumentos da teoria econômica tradicional e, mais precisamente, a teoria da escolha acima apresentada. O campo de estudo mais normativo dentro desse programa de pesquisa é conhecido por *Economia Constitucional* (EC). Seu principal objetivo é a avaliação de aparatos institucionais (legais, constitucionais) alternativos no que se refere aos impactos destes sobre o comportamento dos agentes públicos e privados e seus efeitos sobre a economia e o crescimento do setor governamental.

Os principais representantes desse programa de pesquisa são James Buchanan e Gordon Tullock, que estabeleceram um marco importante nessa área com a publicação do *The calculus of the consent* (Buchanan & Tullock, 1962). Todavia, outros cientistas sociais fizeram importantes contribuições no estudo da escolha pública *lato sensu*, como Arrow (1951), Downs (1957) e Olson (1965, 1982).

4.1. A impossibilidade da escolha coletiva: o paradoxo de Arrow

Em Arrow (1951), encontra-se um poderoso argumento que levanta algum ceticismo com relação à racionalidade da ação coletiva (e, portanto, de decisões de política pública) e da própria democracia. Numa democracia representativa, onde os indivíduos votam e, presume-se, revelam suas preferências e suas ordenações destas, não há nada que garanta que as preferências individuais possam ser agregadas de forma consistente, gerando ações coletivas. A rigor, não existe garantia, portanto, da transitividade numa suposta ordenação agregada de preferências “sociais”.

Pode-se explicar isso com um exemplo simplificado. Suponha a existência de três eleitores (1, 2, 3) e três políticas públicas (A, B, C). O indivíduo 1 possui uma ordenação de preferências privada onde A é preferível a B que é preferível a C. O indivíduo 2 possui outra ordenação onde C é preferível a A que é preferível a B. O indivíduo 3, por seu turno, possui uma ordenação tal que B é preferível a C que é preferível a A.

Considere que os indivíduos respeitam a hipótese de transitividade; para cada ordenação individual, portanto, ela vale. Nesse caso, por exemplo, para o eleitor 1, se A é preferível

a B e B a C, então A é preferível a C. Todavia, considere-se a agregação dessas preferências individuais. A ordenação coletiva implicará que A é preferível a B, B é preferível a C e C é preferível a A. Logo, em termos agregados, a ordenação privada de preferências não gera um resultado coletivo consistente: preferências individuais consistentes não definem uma ordenação coletiva consistente. Esse resultado, análogo ao “paradoxo de Condorcet”, é conhecido como *teorema da impossibilidade geral*.

O aspecto mais dramático do resultado de Arrow é que ele resulta de uma derivação lógica¹⁶. Essa demonstração parte de alguns critérios que deveriam ser respeitados por uma regra de decisão coletiva. Os critérios são: (i) a regra deve gerar uma decisão para qualquer configuração das preferências individuais; (ii) ela deve gerar uma hierarquia de todos os resultados possíveis; (iii) ela deve respeitar as ordenações dos indivíduos; (iv) ela deve ser consistente; (v) a ordenação da sociedade diz respeito apenas a alternativas específicas, isto é, a ordenação entre A e B somente diz respeito a A e B (independência das alternativas irrelevantes)¹⁷; (vi) não há ditadura, isto é, as preferências sociais não podem refletir as preferências de um único indivíduo.

Esses critérios aparentemente são razoáveis. Na verdade, o que eles traduzem é a necessidade do mecanismo de escolha coletiva ser lógico e de respeitar as preferências individuais. Mas o resultado de Arrow implica justamente o fato de ser impossível achar qualquer critério que respeite todos esses critérios simultaneamente. Logo, uma sociedade democrática não pode fazer escolhas consistentes.

Contudo, é importante notar que o resultado de Arrow não diz que é impossível achar uma regra de decisão coletiva consistente; apenas não há nenhuma garantia de que a sociedade seja capaz de achá-lo. É claro que, se todos os indivíduos numa sociedade tivessem as mesmas ordenações de preferências, não haveria problema algum do ponto de vista agregado. Contudo, é claro que esse caso representa uma exceção limite. Mas como resultado natural dessa reflexão, há de se intuir que a homogeneidade cultural e ideológica podem ser fatores importantes para o aprimoramento do funcionamento da democracia.

¹⁶ Aqui não entrarei nos detalhes técnicos da prova, mas a referência geral para o tema é Arrow (1951).

¹⁷ Isso quer dizer que, se, por exemplo, a sociedade está ordenando dois grupos de políticas públicas como investimento em educação superior *versus* investimento em educação básica e investimento no combate à cólera *versus* investimento no combate à tuberculose, cada conjunto de ordenações é independente.

Nesse sentido, as instituições e os sistemas de incentivo podem ser determinantes para o funcionamento da democracia. Uma outra solução para o paradoxo de Arrow seria a assunção de que as preferências individuais não são exógenas; Arrow (1951:83) nota que, se houver algum consenso na sociedade, há a possibilidade de emergir uma ordenação coletiva de preferências ou uma função de bem-estar social. Nesse sentido, as preferências seriam endógenas. A ideologia igualmente poderia desempenhar esse papel unificador. Entretanto, esses argumentos, diante da prova cabal da impossibilidade, são *ad hoc*.

Tullock (1967), seguindo Buchanan (1960:83), considera o resultado de Arrow irrelevante. Para ambos, a regra de maioria, imperfeita em si mesma, é a própria essência da democracia. Ademais, ao longo do processo democrático, alternativas rivais são testadas, aprovadas, rejeitadas ou aprimoradas e blocos de poder são formados e desfeitos. De acordo com Buchanan, “(...) este é o processo de escolha democrática” (Buchanan, *Idem*).

O que é relevante do ponto de vista de políticas públicas é o alerta advindo do resultado de Arrow sobre a necessidade de se definirem outros critérios de escolha na democracia, critérios esses que não serão perfeitos e que poderão representar o conjunto de preferências de grupos de pressão e de coalizões que se organizam cooperativamente no sentido de alcançarem seus objetivos privados no que se refere à produção de bens públicos e à transferência de renda dentro da sociedade.

4.2. A teoria dos grupos de pressão

Depreende-se de Olson (1965) que o Estado não é perfeito, muito menos o bom demiurgo: os políticos e burocratas representam seus interesses dentro dele e agentes privados se organizam coletivamente para agir sobre a máquina governamental. Essa ação organizada visa caçar renda de grupos da sociedade e gera aquilo que os economistas chamam de transferências de renda. Essas transferências são acompanhadas de conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios.

Olson (1982) nota que a competição entre os grupos de interesse pode criar um conflito distributivo agudo dentro do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa competição por renda acentuou-se muito com o *Welfare State*. Tudo leva a crer que, também em muitos países onde o controle sobre o orçamento público é frágil e há a prevalência de populismo econômico, a competição entre esses grupos gerou situações de estaginflação.

O núcleo do argumento de Olson (1965) pode ser resumido da forma que segue. Os grupos de interesse fazem pressão no sentido de obter bens públicos. Uma política de governo é, em geral, um bem público: aparece, dado o problema da indivisibilidade, o problema do *free rider* e vários grupos e agentes que não fizeram pressão pela política pública podem se beneficiar “de graça” com ela. A rigor, nenhuma política de governo pode ser perfeitamente divisível. Considere o caso de uma política de quotas e/ou tarifas que limitam o acesso ao mercado interno. Ela não somente beneficia os interessados mais diretamente nela (empresas protegidas), mas também os sindicatos e acionistas. Ademais, com a criação de um sistema de tarifas específico a uma indústria, o governo abre um precedente que pode beneficiar outros setores da economia no futuro.

Olson separa os grupos de pressão em três: (i) os *privilegiados*, (ii) os *intermediários* e (iii) os *latentes*. Esses grupos podem ser classificados, em geral, como pequenos, médios e grandes, respectivamente. Um grupo privilegiado possui pelo menos um agente que é beneficiado pelo bem público de tal forma que estaria, se necessário, disposto a oferecê-lo privadamente. Um grupo intermediário é composto por um número tal de membros que cada um pode estar ciente das ações dos outros. De acordo com Olson, a cooperação poderá emergir nesse tipo de grupo com o passar do tempo; estabelecer-se-iam as bases para a cooperação e para a organização dentro do grupo. Nesse ponto, o argumento de Olson aproxima-se da idéia de evolução da cooperação apresentada por Axelrod (1984): através de uma estratégia *tit-for-tat*, a ação coletiva surgiria nesse grupo.

O outro tipo de grupo, o latente, geralmente é grande, composto por um número grande de agentes. Esse tipo de grupo não existe enquanto tal, dado que não emerge a cooperação entre os agentes. Isso não quer dizer que num grupo latente não existam interesses em

comum. Por exemplo, é evidente que os desempregados em um país possuem interesses em comum; no entanto, suas ações são descoordenadas e difusas. O mesmo pode ser dito a respeito dos consumidores. A possibilidade de emergência de cooperação nesse tipo de grupo é remota pois os custos de transação envolvidos são elevados, dado o número grande de agentes pertencentes ao grupo.

Em Olson (1982), encontra-se um argumento cético com relação ao papel dos grupos de pressão. Schumpeter (1954) destaca que a democracia representativa desvia-se do chamado “interesse público” devido à ação dos grupos de pressão e dos políticos, que agem de acordo com seus fins privados. Olson (1982) pensa da mesma forma. De acordo com ele, há grupos que podem ser denominados como *coalizões distributivas*. Esses grupos teriam como objetivo a transferência de renda dentro da sociedade feita por meio de políticas públicas como o controle tarifário, subsídios, garantias de preço e outros tipos de desvios implícitos e explícitos. A competição entre esses grupos provocaria a estagnação das economias na medida em que engendraria alocações improdutivas de recursos escassos. A rigor, nos termos estabelecidos por Buchanan, Tollison & Tullock (1980), a atividade desses grupos seria tipicamente *rent-seeking* ou caçadora de renda e, portanto, improdutiva.

Por conseguinte, o maior problema associado às atividades caçadoras de renda (e o “lobismo” é uma atividade desse tipo *par excellence*) é de eficiência microeconômica. Os grupos de interesse utilizam recursos econômicos para exercer sua função; capital instalado e humano, talentos e dinheiro são alocados numa tarefa não produtiva, cujo único objetivo é transferir renda dentro da sociedade. O custo social dessas atividades está no fato de que não agregam valor ao produto nacional e, pior, desperdiçam valiosos meios econômicos que poderiam ser empregados produtivamente.

No longo prazo, o custo associado às atividades caçadoras de renda refletir-se-ia na redução da taxa de crescimento da economia. Baumol (1990) argumenta que a alocação de talentos (recursos humanos) em atividades como *rent-seeking* (“lobismo”), crime e corrupção geram um custo em termos de crescimento e desempenho para a sociedade, já que esses talentos poderiam estar sendo usados em atividades inovadoras e empresariais-produtivas que criam desenvolvimento econômico devido ao fato de

aumentarem o produto social e de gerarem novas tecnologias e novos bens e serviços. Contudo, é fundamental notar que a alocação de talentos e recursos econômicos dependerá da estrutura de incentivos dentro da sociedade e dentro das organizações.

Essa visão de mundo, vista acima, que incorpora escolha pública e estrutura de incentivos, é extensível ao estudo dos contratos e dos *condicionantes internos* implícitos à implementação e gestão de políticas públicas e ao controle sobre o comportamento do agente-político pelo principal-eleitor.

IV. EXEMPLOS DE CONTROLE CONTRATUAL- CONSTITUCIONAL SOBRE O COMPORTAMENTO POLÍTICO: A RELAÇÃO ELEITOR-POLÍTICO COMO UM PROBLEMA DE AGÊNCIA

1. INTRODUÇÃO

Apresentarei aqui uma formulação teórica mais precisa da teoria microeconômica dos contratos e incentivos, tendo em vista os resultados obtidos na parte anterior da pesquisa. Essa teoria é importante para o estudo dos condicionantes internos às agências e organizações públicas que implementam e administram planos de ação em geral, mas também é útil para uma interpretação normativa da relação entre políticos e eleitores, políticos e poder local-comunitário.

Cada vez mais tradicional é o estudo, em economia e administração, dos problemas de agência ou, genericamente, principal agente (ver Besanko, Dranove & Shanley, 1996:613-655). Da análise desses problemas emerge uma teoria de contratos eficientes que pode dar suporte a, por exemplo, desenhos específicos de contratos de trabalho dentro do Estado e das agências estatais que administram planos governamentais. Esses desenhos de contratos podem criar sistemas de incentivo que maximizam a obtenção dos resultados esperados pelo governo na implementação de políticas públicas. Logo, é óbvia a

importância de tal objeto para aqueles que estão interessados, não somente na formulação de ações estratégicas dentro do governo, mas, principalmente, com a eficácia delas.

2. AGÊNCIA, INCENTIVOS E CONTROLE SOBRE A AÇÃO POLÍTICA

A teoria da agência, quando aplicada à administração privada e pública, examina o uso de incentivos financeiros para a motivação dos trabalhadores e gerentes em uma organização. Exemplos clássicos de aplicação de teoria da agência são os esquemas de remuneração adotados em muitos esportes nos Estados Unidos, onde diversos sistemas e desenhos de contratos são criados com o fito de otimizar o trabalho de agentes (técnicos e jogadores) cujas ações envolvem risco moral (*moral hazard*). Muitas vezes, o desempenho de um time não é adequado devido ao pouco empenho de jogadores e técnicos; nesse caso, emerge um problema de fiscalização das ações ditas “ocultas” dos agentes. Essa fiscalização pode envolver altos custos e, portanto, pode ser inviável. Desenhos de contratos que embutem incentivos são, geralmente, a solução de menor custo e maior eficiência para garantir que o agente se comportará de acordo com os objetivos do contratante (ver, por exemplo, Scully, 1995).

De uma forma genérica, o principal é aquele que, numa organização, delega responsabilidades a um outro indivíduo (ou grupo de indivíduos), denominado por agente, que age de acordo com seus objetivos privados. Portanto, quando se pensa na criação de uma agência pública cujo objetivo é implementar e gerir um plano de governo, pode-se afirmar que diversos problemas de agência ou principal agente emergirão. Ademais, deve-se supor que os funcionários públicos e contratados têm suas ações motivadas privadamente e não coletivamente. Vale dizer, a hipótese de escolha pública à Buchanan & Tullock (1965), segundo a qual o homem público possui racionalidade de *homo economicus*, prevalece nessa interpretação de como os agentes se comportam na esfera pública.

Considerações a respeito da teoria dos contratos e dos incentivos são relevantes para o estudo das políticas públicas em geral. Mostrei, anteriormente, que as modernas teorias

de escolha pública derivadas da nova economia política levam em consideração que as ações, na esfera pública, são políticas num sentido muito específico, quais sejam: os interesses privados dentro e fora do Estado são relevantes para explicar as próprias ações de governo. Logo, a desconsideração desse dado (empírico inclusive) nos modelos de formulação de políticas públicas pode trazer sérias conseqüências para as mesmas políticas.

Na primeira parte desse artigo, analisei os condicionantes externos (exógenos) da formulação de uma política pública como um planejamento estratégico na esfera de governo; agora, faz-se mister avançar essa abordagem para a observação dos condicionantes internos à implementação e gestão de ações de governo. Para tanto, deve-se entender o papel da *economia da informação* (um campo da ciência econômica) para o estudo do problema.

A economia da informação estuda um objeto amplo, associado ao rompimento da hipótese presente em análises de equilíbrio geral. A definição de eficiência paretiana e de contratos eficientes depende de considerações acerca da qualidade e da distribuição da informação dentro da economia. Porém, a discussão em torno de contratos deve ser suficientemente realista ao ponto de incorporar elementos de assimetria de informação que se tornam relevantes para a análise de eficiência econômica e, portanto, dos próprios contratos.

Aqui apenas deter-me-ei no estudo de um problema específico, qual seja, o de principal agente (ou, como muitos definem, agente principal). Estarei lidando aqui com um problema fundamental de risco moral, isto é, com a possibilidade de uma parte envolvida em uma transação - e, portanto, no estabelecimento de um contrato - poder empreender determinadas ações que (i) afetam a avaliação da transação pela outra parte e (ii) essa parte não tem como monitorar ou fiscalizar perfeitamente as mesmas ações implementadas pelo outro.

Defino o problema principal agente ou agência como segue:

D1: O problema principal agente (ou agência) surge quando, no estabelecimento e fiscalização de um contrato, o contratante (principal) não possui informação perfeita que permita a avaliação do esforço ou ação empreendida pelo segundo, ação essa que afeta o bem-estar do primeiro. Aqui o termo principal refere-se ao indivíduo ou entidade que possui a autoridade para agir enquanto que o agente é aquele que atua no lugar do principal e sob a autoridade contratual desse.

Situações como essas são estudadas pela economia da informação pois sempre a variável determinante do problema é a falta de informação com a qual se defronta pelo menos uma das partes que toma parte do estabelecimento de um contrato.

O que torna o problema principal agente tão importante?

Num mundo perfeito, de informação perfeita e sem risco, ele certamente não existiria; no entanto, na vida prática, notamos que ele passa a ser parte fundamental da análise, não podendo, como no estudo da eficiência de contratos, ser relegado ao *conjunto de hipóteses da teoria*. O agente pode ter - e geralmente tem - mais informação que o principal e poderá agir - e agirá - de acordo com seu próprio interesse; a informação que o principal recebe é inadequada para monitorar o agente. Isto é, o agente comporta-se estrategicamente. Também o principal e o agente poderão ter preferências distintas com relação ao risco. Talvez o principal seja amante de risco, enquanto o agente é avesso ou vice-versa. Todos esses fatores influenciam o tipo de barganha ou contrato que irá ou não se estabelecer entre as partes.

Essa relação principal agente aparece em toda a economia. Por exemplo, um setor regulado da economia é repleto de relações desse tipo. Na regulação de concessões de serviços públicos, uma comissão encarregada de fiscalizar o serviço pode ser vista como agente e os representantes dos cidadãos-consumidores, como principais; a autoridade fiscalizadora pode ser vista como principal e o concessionário, como o agente; dentro da própria empresa que explora a concessão, a gerência pode ser vista como agente e os acionistas, como o principal.

Como afirmei, o problema principal agente envolve risco moral, isto é, ação oculta. Por exemplo, se uma firma (principal) contrata um empregado (agente), o principal espera que o agente trabalhe duro, maximizando o esforço. No entanto, o agente pode, se tiver condições, trapacear. O incentivo à trapaça é diretamente proporcional à possibilidade das ações do agente serem ocultas e da incapacidade do principal de controlá-las.

Pode-se imaginar esquemas de fiscalização e controle do comportamento do agente (vendedores, empregados, empregados terceirizados, etc.). Porém, na maior parte dos casos, a fiscalização é cara ou impossível. A solução para isso talvez seja o atrelamento de incentivos aos contratos: se o agente tem *a priori* incentivo para agir em seu próprio interesse, um sistema de incentivos pode dirigir seu comportamento a um resultado ótimo do ponto de vista do principal e dele mesmo, o agente.

Os incentivos devem ser concebidos de tal forma a fazer com que a parte que age de forma oculta assumam plenamente as conseqüências de suas ações. No caso, por exemplo, de uma relação entre vendedor (agente) e dono de loja (principal), pode-se pensar em esquemas de comissões ou de ganho de acordo com as vendas realizadas pelo agente. O problema central é, portanto, como criar uma arquitetura contratual que combine incentivos, máximo esforço e eficiência.

3. MODELO GERAL

O objeto desse modelo simples e geral é examinar os problemas associados à relação principal agente, dando atenção especial ao papel da informação, dos incentivos e à importância de como os indivíduos posicionam-se diante do risco (ver Kreps, 1990:577-585; Scully, 1995:141-155 e Zajac, 1995:55-66).

ESTRUTURA DO MODELO GERAL:

Introdução: apresentação geral do problema e definição
A. Modelo: modelo simples e geral de análise do problema
B. Problema-caso 1: Principal e agente neutros ao risco
C. Problema-caso 2: Principal avesso ao risco e agente, neutro ao risco
D. Problema-caso 3: desempenho de técnicos de futebol e principal agente

A. Modelo

Pode-se ilustrar o problema principal agente da forma que segue:

Proposição 1: Um indivíduo **P**, denominado principal, contrata um segundo indivíduo **A**, denominado agente, para executar um tarefa.

Hipótese 1: **A** é escolhido de uma grande população de agentes similares.

Proposição 2: **A** propõe-se a desempenhar a tarefa até o ponto onde sua utilidade derivada da execução da tarefa for pelo menos equivalente a uma que ele possa obter na oportunidade que se colocar mais próxima.

Definição 1: Esse nível de utilidade é o nível de reserva de utilidade do agente.

Proposição 3: **A** pode escolher entre *trabalhar duro*, tentando maximizar o esforço, ou *trabalhar pouco*, minimizando o esforço.

Hipótese 2: **A** sempre tenderá a minimizar o esforço¹⁸.

Proposição 4: O nível de reserva de utilidade do agente é 9.

¹⁸ O problema aqui envolvido é o seguinte: o ato de trabalhar duro ou pouco afetará o lucro do principal; como o agente trabalhará pouco sempre, o principal lucrará muito pouco. Todo o problema surge, é evidente, pois o bem-estar do principal - ou seu lucro, como no caso especificado - depende da ação do agente. O agente *low profile* ficará satisfeito se o principal pagar-lhe um salário de reserva, isto é, um salário tal que, combinado com trabalhar pouco, excede o nível de reserva de utilidade.

Proposição 5: Utilidade é função de quanto **A** ganha w e de quanto ele trabalha a . Se a é igual a 5, ele trabalha duro; se é igual a zero, ele minimiza o esforço.

Proposição 6:

Seja uma função de utilidade à von Neumann-Morgenstern, $U(w,a) = w^{1/2} - a$

Considere o caso onde se **A** trabalhar duro, **P** ganhará \$270

Considere o caso onde se **A** trabalhar pouco, **P** ganhará \$70

Para o agente trabalhar duro, **P** deve oferecer $w \geq 81$

Logo, com o trabalho fraco não há acordo, já que **P** ganharia apenas \$70

Mas **P** pode criar um incentivo no contrato, isto é,

$$w^{1/2} - 5 \geq 9 \text{ ou } w^{1/2} \geq 14 \text{ ou } w = \$196$$

Com trabalho duro, a receita de **P** será igual a \$270. **P** pode oferecer \$197 a **A** e o contrato seria firmado¹⁹.

A solução para o problema depende do comportamento dos indivíduos, de sua racionalidade e de seu comportamento com relação ao risco

¹⁹O problema aqui é a confiança e o risco moral. O agente pode trapacear e embolsar \$197 por um trabalho fraco que lhe garantiria pelo menos \$70. Uma possibilidade é garantir o contrato pela lei - pelo *enforcement* ou pela observância da lei. Entretanto, é muito difícil obter-se informação sobre o comportamento do agente para se levar o caso a um tribunal, por exemplo: é da própria natureza do problema a informação estar oculta. Uma outra possibilidade seria a contratação de uma terceira parte - o fiscalizador. Todavia, a possibilidade do agente subornar esse terceiro é grande e o aparecimento de corrupção, provável.

B. Problema-caso 1: principal e agente neutros ao risco

Suponha uma relação entre um vendedor “de rua” que visita um cliente e um comerciante - o principal. Suponha que existem três resultados possíveis:

O cliente não encomenda nada do principal.
--

O cliente faz uma encomenda de \$ 100.
--

O cliente faz uma encomenda de \$ 400.
--

O esforço do agente afetará essas receitas do principal e:

Se o agente trabalha duro para vender \$400 tem uma probabilidade de 0,6; \$100 tem uma probabilidade de 0,3 e nenhuma venda, a probabilidade de 0,1.

Se o agente trabalha pouco para vender \$400 tem uma probabilidade de 0,1; \$100 tem uma probabilidade de 0,3 e nenhuma venda, a probabilidade de 0,6.
--

As vendas são observáveis e o salário pode ser definido em função delas.

Os dados do exemplo são os seguintes:

$U(w,a) = w - a$

O nível de reserva de utilidade do agente será 81.
--

Esforço grande : $a = 25$ - Esforço pequeno : $a = 0$

O principal está disposto a pagar \$ 106 ao agente se o trabalho duro for feito.
--

O lucro do principal com esse contrato será $\$270 - \$106 = \$164$.

O principal quer trabalhar duro. Ele poderia propor o seguinte contrato:

Se você não vender nada, você me paga \$164. Se você fizer uma venda pequena (em torno de \$100), você somente me paga \$64. E se você fizer uma venda grande, ganhará $\$400 - \$164 = \$236$.

Posto isto, o agente terá 3 decisões possíveis:

(a) Desistir do contrato e ficar com o nível de reserva 81

(b) Aceitar o contrato e trabalhar pouco; nesse caso, a utilidade esperada será:
 $(0,1)(236) + (0,3)(-64) + (0,6)(-164) - 0 = -94$

(c) Aceitar o contrato e trabalhar duro; nesse caso, a utilidade esperada será:
 $(0,6)(236) + (0,3)(-64) + (0,1)(-164) - 25 = 81$

O agente será indiferente entre as opções (a) e (c). Se o principal melhorar um pouco a proposta (c), o agente a aceita, trabalha duro e o principal consegue obter o que queria.

O principal fez com que o agente internalizasse o efeito de sua decisão de esforço. O agente arca com o custo de trabalhar com pouco esforço.

Mas deve-se notar que existe aqui o chamado *efeito de compatibilidade de incentivos*. Um bom exemplo de compatibilidade de incentivos é o de “cortar o bolo e escolher o pedaço”:

O Sr. Gordinho A e o Sr. Gordinho B querem dividir - sozinhos, é claro - uma torta de morango e, evidentemente, um não confia no outro. Seja um ou outro o responsável pelo corte da torta, um desconfiará da “exatidão” do outro; sempre o que não cortou estará convencido de que ficou com o menor pedaço. A solução para o problema é ambos fazerem um contrato onde estabelece-se que primeiro um corta e depois o outro, que não cortou a torta, escolhe o pedaço. Aquele que cortar terá um incentivo compatível com o objetivo do contrato, qual seja: ele procurará ser o mais exato possível pois como escolherá por último o seu pedaço, levará desvantagem se errar. O incentivo à trapaça é minimizado.

Contratos com compatibilidade de incentivos podem ser representados por aqueles que envolvem comissões sobre vendas ou divisão da produção de grãos na agricultura entre o proprietário (dono da terra) e o parceiro (produtor-agente).

Contudo:

O desenho ótimo desse tipo de contrato depende do gosto pelo risco do agente e do principal. Caso um seja avesso ao risco enquanto que o outro é neutro ou amante, o indivíduo avesso deverá estar disposto a pagar um prêmio de risco para ter o outro indivíduo disposto a arcar com o risco (e para obter o resultado esperado).

Um exemplo simples elucidará esse ponto.

C. Problema-caso 2: principal avesso ao risco e agente, neutro ao risco

Imagine a situação representada abaixo:

Eleitor: principal
Político: agente
R = \$200 (com sorte)
R = \$100 (com azar)
Principal: avesso ao risco
Agente: neutro ao risco

Contrato 1: O agente ganha \$50, independentemente do acaso.

Com boa sorte, o principal ganha $\$200 - \$50 = \$150$

Com má sorte, o principal ganha $\$100 - \$50 = \$50$

Nesse caso, o lucro esperado do principal seria \$100 e o rendimento certo do agente, \$50.

Como existem preferências distintas com relação ao risco, abre-se a oportunidade para um troca (contrato) diferente entre os indivíduos *que gera uma melhoria de paretiana e, portanto, um ganho de eficiência.*

Contrato 2: O principal sempre ganha \$100; o agente ganha o que sobra, independentemente do tempo.

O agente pode ganhar $\$200 - \$100 = 100$ se o tempo for bom.

O agente pode ganhar $\$100 - \$100 = 0$ se o tempo for ruim.

Nesse caso, o principal deriva mais utilidade com \$100 certos do que com \$100 esperados. Nesse caso, o principal está numa situação melhor do que a do contrato 2.

O agente espera \$50 e absorve todo o risco. Todavia, como o agente é indiferente entre \$50 esperados e \$50 garantidos, isto é, ele continua bem da mesma forma, o novo contrato gera uma melhoria paretiana. O contrato 2 é ótimo de Pareto e, portanto, eficiente.

D. Problema-caso 3: desempenho de técnicos de futebol e principal agente.

Muitos estudiosos e observadores de esportes em geral acreditam que os técnicos possuem um papel importante na explicação do desempenho dos times. Não é incomum que após a substituição de técnicos os times apresentem desempenhos melhores.

A relação entre o técnico e a direção do clube de futebol envolve um problema de principal agente. Dado que nem sempre é possível dispor de toda a informação possível sobre o comportamento dos técnicos, estes podem, após algum tempo, minimizar o esforço de trabalho. Esse comportamento do técnico reduz o lucro do principal. No futebol, o esforço reduzido dos técnicos pode levar a poucas vitórias ou, simplesmente, a um número pequeno dado o potencial representado pelo conjunto de talentos que compõem o time.

Suponha que haja uma relação direta entre o número de vitórias do time e o lucro que a diretoria absorve. Imagine um processo de produção simples. O produto será representado por vitórias V , que é gerado por um parâmetro “randômico” de produtividade que mede, de alguma forma, o esforço da equipe, da diretoria, da equipe técnica e do técnico θ e outro que mede somente o esforço do técnico e . Quanto maior a produtividade e/ou o esforço do técnico, maior será o nível esperado de desempenho do técnico. O principal (a diretoria) e o agente (o técnico), ambos neutros ao risco, possuem um estoque similar de informação a respeito do parâmetro “randômico” de produtividade, mas para a diretoria o esforço do técnico é uma ação oculta, à qual ela não tem acesso. A função de vitória será $V = e\theta$; e a diretoria espera que o técnico sempre alcance um nível de eficiência máximo e^* ; $e^*(\theta)$ representaria a fronteira de eficiência ou fronteira de produção. Para qualquer θ , existirá sempre um nível de eficiência que pode ser menor que o máximo e , portanto, a diretoria estaria perdendo pela falta de empenho do técnico. A relação entre o esforço realmente despendido pelo técnico e e o máximo esperado e^* é a medida do esforço do técnico.

Pode-se concluir, portanto, que as estruturas de incentivos são parte relevante na elaboração de contratos de gestão e de trabalho em qualquer organização. No caso de uma agência que venha a administrar um plano estratégico de governo, é importante considerar o desenho de contratos *a priori* de tal forma a tentar obter o máximo da ação daqueles que se responsabilizarão mais diretamente com a ação de governo.

V. CONCLUSÕES DO RELATÓRIO DE PESQUISA

O objetivo dessa pesquisa foi mostrar primeiramente que, do ponto de vista normativo, a dívida pública envolve problemas de escolha moral. Dentro de uma abordagem que pode ser definida num sentido amplo como neo-institucionalista e, com mais precisão, como oriunda dos campos da EC e da EP, procurei precisar as ligações entre a dívida pública, sua dimensão moral e as estruturas de incentivos que emergem das instituições. Dessa forma, indiquei que o estabelecimento de regras de prudência fiscal exige a mudança não das pessoas, da racionalidade dos agentes públicos ou privados, mas sim das regras do jogo que criam incentivos para os comportamentos dos indivíduos e grupos. A escolha entre aparatos institucionais e constitucionais é, portanto, em termos das conseqüências que encerra, uma escolha moral.

Com os argumentos apresentados na primeira parte da pesquisa não quis negar os resultados, nem a importância das teorias e modelos positivos que tratam da dívida pública e de seus impactos. Ao contrário, minha intenção foi alertar que existem sim implicações de natureza moral que emergem da análise da dívida pública e que esses problemas devem ser considerados pelos economistas e pela sociedade. Tampouco pretendi associar todos os problemas de endividamento público ao comportamento *rent-seeking*, à flacidez das regras fiscais ou a falhas de governo²⁰. Apenas sugiro aqui

²⁰ Existem situações, é evidente, como choques exógenos e até mesmo erros de política econômica, que podem criar a crise fiscal. Por exemplo, esse é o caso da crise fiscal do Estado na Áustria e Alemanha no período que sucedeu a Primeira Grande Guerra. No entanto, como observa Schumpeter (1918, p. 131), a crise fiscal do Estado, em geral, e, particularmente, nos dois países citados no referido período, é uma manifestação de um fenômeno sociológico. A dificuldade de se promover o ajuste fiscal, diante de uma crise de endividamento com perdas e danos de guerra, indicaria a existência sim de um processo de natureza política por trás do fenômeno em questão: a negociação interna diante da necessidade do esforço do ajuste fiscal pode não surgir devido ao embate das forças políticas e dos grupos organizados. A existência de resistência ao ajuste fiscal pode, nesse sentido, redundar em outros tipos de solução para o problema, como crises prolongadas que redundam em hiperinflações. Historicamente, por exemplo, sabe-se que Alemanha e Áustria mergulharam numa profunda crise nos anos pós-1918.

que, para algumas situações, e sem dúvida, uma crise fiscal persistente e estrutural é um exemplo, a análise política da dívida pode ser útil.

Por exemplo, no Brasil já existe, faz algum tempo, um relativo - e alegado - consenso em torno da necessidade de um ajuste fiscal do Estado, em todos os níveis. Entretanto, tal ajuste é sistematicamente postergado, existindo problemas de contenção de gastos e de endividamento em vários estados e municípios, problemas esses que, segundo vários analistas, estão na raiz da crise fiscal do estado no Brasil (ver, a esse respeito, Rezende, 1995; “Half-empty or half-full?”, *The Economist*, 29/04/1995, págs. 3-14 e *The Economist*, 20/01/1996, pág. 15, págs. 41-42). Será, diante de tal quadro, o *policy maker* irracional? Ou o problema está em alguma falha de racionalidade dos políticos e burocratas brasileiros²¹?

Como procurei mostrar, num exemplo simples, os incentivos, dada uma tecnologia institucional, podem motivar um comportamento absolutamente racional em nível individual ou de coalizões que redundam em estados de mundo aquém do ótimo paretiano. Logo, o problema não está no sistema de incentivos em si ou na matriz de *payoffs* como no jogo ilustrado acima, mas sim nas instituições - incluída aí a constituição.

Portanto, como a dívida pública e a crise fiscal do estado brasileiro, em todas as suas esferas, não são fatos desprezíveis, tanto do ponto de vista econômico *stricto sensu*, como da economia política, urge a análise dos temas citados de acordo com essa perspectiva reformista. Na academia nacional, há uma carência de estudos em economia política aplicada que poderiam fornecer subsídios à análise do tema. Com isso, poder-se-ia oferecer insumos para uma reforma constitucional e institucional que garanta um sistema de incentivos tal a institucionalizar, *de facto* e não apenas *de jure*, a estabilidade de longo-prazo e a prudência fiscal necessárias para evitar algum tipo de injustiça para com nossos descendentes.

²¹ O mesmo tipo de fenômeno ocorreu nos Estados Unidos durante os anos 80. Ver, a respeito disso e da tentativa fracassada de reforma institucional-constitucional com a lei Gramm-Rudman-Hollings, Schier (1992).

Por exemplo, um próximo passo da pesquisa que originou esse trabalho é a coleta de algumas evidências empíricas que relacionam desordem fiscal, produção de legislação *pork barrel* e ineficácia no processo orçamentário no Brasil após a Constituição de 1988.

No que se refere à segunda e terceira partes da pesquisa, pode-se resumir suas principais conclusões da forma que segue. Primeiro, os métodos da economia (particularmente a teoria da escolha racional) podem e devem ser aplicados para o estudo da política, aqui entendido como o processo de produção e oferta de bens públicos. Nesse sentido, a nova economia política (e a economia constitucional) e, particularmente, a teoria da escolha pública fornecem uma boa hipótese de trabalho para o estudo do comportamento dos agentes públicos. Na verdade, do ponto de vista dessa teoria, os agentes públicos, sejam eles políticos ou burocratas, agem de acordo com seus objetivos privados.

Posto isso, não existe, a rigor, escolha coletiva. O resultado de Arrow mostra que a democracia possui essa falha intrínseca, qual seja, a impossibilidade de se agregar de forma consistente (transitiva) às preferências individuais. Portanto, as chamadas escolhas públicas são feitas, na verdade, por indivíduos que, eleitos ou não (como políticos e burocratas), “escolhem” pelo público. Portanto, a oferta de bens públicos segue muito mais os critérios privados de políticos e burocratas do que as preferências individuais. Logo, os agentes públicos, que possuem racionalidade ao modo do *homo economicus* dos modelos econômicos, devem ter suas ações controladas por regras e instituições que geram sistemas de incentivos, de tal forma a aproximar suas ações dos interesses mais gerais da população. Nesse sentido, burocratas e políticos representam o agente e, a sociedade, o principal.

Entretanto, a sociedade é uma abstração. Olson (1965, 1982) argumenta que os grupos de pressão se organizam cooperativamente para produzir bens públicos ou para influenciar o governo no sentido de que esse ofereça tais bens e transfira, direta ou indiretamente, renda. Nesse caso, não há aquilo que chamamos por povo ou sociedade ou interesse comum; na verdade, o que existe é um conjunto de interesses privados que competem entre si.

Outra conclusão importante está relacionada ao fato de os incentivos desempenharem um papel importante no sentido de poderem condicionar o comportamento dos agentes dentro e fora do estado. Os incentivos são gerados pelas regras do jogo ou instituições. Portanto, a qualidade das regras do jogo contam um importante papel para a explicação dos resultados coletivos de ações individuais. Regras adequadas podem produzir resultados coletivos desejáveis do ponto de vista do bem-estar coletivo. O ceticismo que emerge do resultado de Arrow pode assim ser substituído por uma solução mais otimista: o desenho do contrato social (da constituição) e das regras básicas do jogo (leis) pode, por induzir o comportamento dos agentes públicos, criar resultados coletivos que se aproximem de um estado de mundo se não ótimo, pelo menos próximo deste. Dentro das organizações estatais, os incentivos e os desenhos de contrato também desempenham um papel fundamental. Como os agentes dentro de uma empresa ou agência qualquer agem como *homo economicus*, isto é, buscando seus fins privados, a estruturação de contratos que criam determinados incentivos torna-se um tema importante no estudo das políticas públicas e da ação do estado.

Como corolário fundamental desse trabalho, segue que o estudo das políticas públicas, e do planejamento estratégico na esfera estatal em particular, deve levar em consideração uma visão de mundo, um conjunto de princípios ou uma filosofia que incorpore elementos da literatura de nova economia política, principalmente no que se refere (i) à teoria da escolha pública (Buchanan e Tullock), (ii) à concepção de políticas de governo orientadas por interesse redistributivo e *rent-seeking* (Olson, Buchanan, Tullock e Baumol), (iii) à influência das regras do jogo, dos valores e das instituições sobre os incentivos e, em decorrência, sobre o comportamento dos agentes (*North*) e (iv) à teoria do contratos, principalmente aquela associada aos problemas de agência e ao estudo dos condicionantes internos do comportamento dentro de organizações.

VI. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS DO RELATÓRIO DE PESQUISA

- ARROW, K. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1951.
- ATKINSON, A. B. & SANDMO, A. “Welfare implications of the taxation of savings”. *Economic Journal*, 90, 1980.
- AXEROLD, R. *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books, 1984.
- BARRO, R. J. “Are government bonds net wealth?”. *Journal of Political Economy*, 82, 1974.
- BAUMOL, W. (1990) “Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive.” *Journal of Political Economy*, 88, 1990.
- BECKER, G. *The economic approach to human behavior*. Chicago University Press, 1976.
- BESANKO, D., DRANOVE, D. & SHANLEY, M. *Economics and strategy*. Wiley, 1996.
- BLANCHARD, O. J. “Debt, deficits and finite horizons”. *Journal of Political Economy*, 93, 1985.
- BUCHANAN, J. “Individual choice in voting and the market”. *Journal of Political Economy*, 42, 4, 1954.
- BUCHANAN, J. M. *Social choice, democracy, and free markets*. In: BUCHANAN, J. M. (Ed.). *Fiscal theory and political economy: selected essays*. University of North Carolina Press, 1960.
- BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. *The calculus of the consent*. Michigan University Press, 1965.

- BUCHANAN, J. M. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. The University of Chicago Press, 1975.
- BUCHANAN, J. M. “Barro on the Ricardian equivalence theorem”. *Journal of Political Economy*, 84, 1976.
- BUCHANAN, J. M. & WAGNER, R. E. *Democracy in Deficit*. Academic Press, 1977.
- BUCHANAN, J. M., WAGNER, R. E. & BURTON, J. *The consequences of Mr. Keynes*. In: BUCHANAN, J. A. *Constitutional Economics*. Basil Blackwell, 1978.
- BUCHANAN, J. M., TOLLISON, R. & TULLOCK, G. (Eds.). *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas A&M University Press, 1980.
- BUCHANAN, J. M. *The Deficit and American Democracy*. MENPHIS, P. K. Steidman Foundation, 1984.
- BUCHANAN, J. (1984a). *Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications*. In: BUCHANAN, J. & TOLLISON, R. D. (Eds.). *The theory of public choice*. University of Michigan Press, 1984.
- BUCHANAN, J. *Liberty, market and state*. New York University Press, 1985.
- BUCHANAN, J. M. (1986a). *The moral dimension of debt financing*. In: BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, J. M. (1986b). *Public debt and capital formation*. In: BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, J. M. (1986c). *Debt, demos, and the Welfare State*. In: BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, J. M. (1986d). *The related but distinct ‘sciences’ of economics and political economy*. In: BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. New York University Press, 1986.

- BUCHANAN, J. M. (1986e). *Economists on the Deficit*. In: BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. New York University Press, 1986.
- BUCHANAN, J. M. *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*. Texas A&M University Press, 1987.
- BUCHANAN, J. M. *Predictive power and the choice among regimes*. In: TOLLISON, R. D. & VANBERG, V. J. (Eds.). *Explorations into Constitutional Economics*. Texas A&M University Press, 1989.
- BUCHANAN, J. M. *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. University of Michigan Press, 1991.
- CAPORASO, J. A. & LEVINE, D. P. *Theories of political economy*. Cambridge University Press, 1992.
- CARMICHIEL, J. “On Barro’s theorem on debt neutrality: the irrelevance of net wealth”. *American Economic Review*, 72, 1982.
- COASE, R. H. (1960). “The problem of social cost”. In: *Journal of Law and Economics*, outubro.
- DIAMOND, P. A. “National debt in a neo-classical growth model”. *Journal of Political Economy*, 55, 1965.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Harper & Row, 1957.
- ECKELUND, R. B. & TOLLISON, R. D. *Microeconomics*. Little Brown, 1986.
- ELSTER, J. *The cement of society: A study of social order*. Cambridge University Press, 1989.
- ELSTER, J. *Introduction*. In: ELSTER, J. (Ed.). *Choice*. New York University Press, 1986.

- ELSTER, J. *Sour grapes: studies in the subversion of rationality*. Cambridge University Press, 1985.
- ELSTER, J. & HYLLAND, A. (Eds.). *Foundations of social choice theory*. Cambridge University Press, 1989.
- THE ECONOMIST, 29/04/1995.
- THE ECONOMIST, 20/01/1996.
- FELDSTEIN, M. S. "Perceived wealth in bonds and social security: a comment". *Journal of Political Economy*, 84, 1976.
- GRUEM, L. *Animals*. In: SINGER, P. (Ed.). *A Companion to Ethics*. Basil Blackwell, 1994.
- GWARNEY, J. & WAGNER, R. *Public Choice and Constitutional Economics*. JAI Press, 1988.
- HILBRECHT, R. O. *A political economy model of monetary policy: decentralized decision-making and competition for seigniorage*. In: Anais do XXIII Encontro Nacional da ANPEC, Salvador, Bahia, Brasil, 1995.
- HILBRECHT, R.O. & ROCHA, F. P. "Monetary and fiscal policy coordination under federalism: long-run limits on the Brazilian states deficits". Manuscrito. FEA/USP, 1996.
- HIRSHLEIFER, J. *Economic Behaviour in Adversity*. The University of Chicago Press, 1987.
- KREPS, D. M. *A course in microeconomic theory*. Princenton, 1990.
- KRUEGER, A. O. "The political economy of rent-seeking". *American Economic Review*, 64, 1974.
- MACLEAN, I. *Public choice: An introduction*. Basil Blackwell, 1987.

- MAS-COLELL, A., WHINSTON, M. D. & GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. Oxford University Press, 1995.
- NEW YORK TIMES, 23/03/86.
- MILGROM, P. & ROBERTS, J. *Economics, organization and management*. Prentice-Hall, 1992.
- NORTH, D. C. & THOMAS, R. P. *The Rise of the Western World*. Cambridge University Press, 1973.
- NORTH, D. *Structure and change in economic history*. Norton, 1981.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Instituto Liberal, 1992.
- NOZICK, R. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford, Basil Blackwell, 1974.
- MILGROM, P. & ROBERTS, J. *Economics, organization and management*. Prentice-Hall, 1992.
- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. MacGraw-Hill, 1973.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965.
- OLSON, M. *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, 1982.
- PARK, N. H. “Steady state solutions of optimal taxes mixes in a overlapping generations model”. *Journal of Public Economics*, 46, 1991.

- PEAR, R. “Behind the dealing on deficit reduction, deals that could swell the deficit”. *The New York Times*, 22/10/1990.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1972.
- REZENDE, F. “Federalismo Fiscal no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 59, 1995.
- ROBBINS, L. (1935, 1994). *The nature and significance of economic science*. In: HAUSMAN, D. M. *The philosophy of economics: An anthology*. Cambridge University Press, 1994.
- ROWLEY, C. K., TOLLISON, R. D. & TULLOCK, G. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Kluwer Academic Press, 1988.
- SCHUMPETER, J. A. *La Crisi dello Stato Fiscale*. In: SCHUMPETER, J. A. *Stato e inflazione*. Boringhieri, 1918.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Harper and Brothers, 1954.
- SCHIER, S. E. *A Decade of Deficits*. Suny-State University of New York Press, 1992.
- SCREPANTI, E. & ZAMAGNI, S. *An outline of the history of economic thought*. Oxford University Press, 1995.
- SCULLY, G. W. *The market structure of sports*. Chicago University Press, 1995.
- SILVA, M. F. G. (1995a). “A economia política da corrupção e o orçamento”. *Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas-EAESP/FGV-SP*.
- SILVA, M. F. G. (1995b). “O processo orçamentário no Brasil”. *Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas-EAESP/FGV-SP*.
- SILVA, M. F. G. “Economia constitucional e *public choice*”. *Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas-EAESP/FGV-SP*, 1996.

TOLLINSON, R. D. *Rent-seeking*. *Kyklos*, 35, 1982.

TULLOCK, G. *The general irrelevance of the general impossibility theorem*. In: *Quarterly Journal of Economics*, 81, maio, 1967.

VAMBERG, V. J. *Rules and Choice in Economics*. Routledge, 1994.

WEBBER, C & WILDDAVSKY, A. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Simon & Schuster, 1986.

ZAJAC, E. E. *Political economy of fairness*. MIT, 1995.

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO da
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

Diretor: Alain Florent Stempfer
Vice-Diretor Acadêmico: Wilton de Oliveira Bussab
Vice-Diretor Administrativo: Domingo Zurrón Ocio
Chefia do NPP: Gisela Black Taschner
Comissão de Pesquisas e
Publicações: Antonio Carlos da Cunha Manfredini de Oliveira
Carlos Osmar Bertero
Fernando Claudio Prestes Motta
Gisela Black Taschner (Presidente)
Marcos Henrique Nogueira Cobra
Samuel Hazzan
William Eid Júnior

Impresso na Xerox Document Center da EAESP/FGV
Coordenação: Seiji Okuda
Editoração: Graciema Cavalcanti Bullara
Capa: Sônia da Silva Okuda