

# ECONOMIA DO CRESCIMENTO DO SETOR PÚBLICO

JORGE VIANNA MONTEIRO\*

1. Introdução; 2. A divisão de trabalho no setor público;  
3. Fontes de crescimento do setor público; 4. Conclusão.

*Por vezes a verdade não está em conhecer todos os termos de uma soma, mas em entender o processo de adição (D. Foley).*

## 1. Introdução

O princípio da divisão de trabalho tem grande tradição no estudo dos sistemas de produção. Modernamente, o significado desse princípio se desloca para os sistemas de decisão em organizações complexas. É sob essa orientação que se pode estabelecer, por exemplo, a caracterização de sistemas econômicos na linha de Koopmans-Montias-Neuberger-Kornai.<sup>1</sup>

Esse novo *status* da divisão de trabalho tem implicações relevantes para a teoria econômica. Uma primeira consequência é a ênfase que se dá ao tipo de mecanismo de decisão, permitindo que a indagação analítica se estenda além das várias situações de mercado.<sup>2</sup> Por outro lado, as implicações normativas dessa postura estão longe de ser triviais, de vez que a escolha da moldura institucional pode ser etapa decisiva na adoção de uma política.

Especialmente relevante para o estudo do setor público é a consideração dos mecanismos ou processos políticos. A própria metodologia de análise do setor público se estabelece em novas bases: não mais por inferências indiretas, a partir dos processos de mercado, mas endogenamente,<sup>3</sup> pela consideração do compor-

\* Professor do Departamento de Estudos Governamentais da EBAP e do Departamento de Economia da PUC-RJ. (Endereço do autor: Pontifícia Universidade Católica (PUC) — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Departamento de Economia — Rio de Janeiro — RJ.)

<sup>1</sup> Veja as referências bibliográficas relevantes em "Sobre a teoria da organização econômica", de Jorge Vianna Monteiro, em *Aspectos da participação do governo na economia*, de Rezende, F. & Monteiro, J.V. (ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1976. p. 5-34. Série Monográfica n. 26.)

<sup>2</sup> Shubik, por exemplo, aponta pelo menos sete outros mecanismos de decisão, além do sistema de preços, a saber: a) votação; b) licitação; c) barganha; d) autoridade maior, *fiat*, ou ditadura; e) força, fraude e tapeação; f) costume e herança; g) acaso — que, por certo, não se excluem necessariamente uns aos outros nem ao mercado. Shubik, M. On different methods for allocating resources. *Kyklos*, Switzerland, Institut für Sozialwissenschaften, 23(2):332-7, 1970.

<sup>3</sup> Vale distinguir a posição adotada neste estudo da que mais habitualmente tem sido referida na literatura econômica como a hipótese do "governo endógeno". Esse rótulo, de fato, tem sido aplicado a diferentes generalizações do setor público que incluem, entre outras: a) estudos do ciclo econômico-político (o que Tufte chamou recentemente de "macroeconomia institucional"); b) as aplicações quantitativas que ampliam o contexto dos modelos econométricos tradicionais, para incluir também variáveis políticas no que um dos líderes da pesquisa nesse tema, B. Frey, chama *politometrics*; c) a hipótese dos "políticos endógenos" (A. Lindbeck), em que se discute a ação do político no âmbito da teoria de política econômica.

tamento dos agentes de decisão do setor público. Em um e outro processo, as decisões tomadas não apenas podem ser tecnologicamente distintas, como também é diferente o envolvimento dos agentes de decisão.

Uma segunda consequência da divisão de trabalho aplicada aos sistemas de decisão envolve a consideração das atividades tipicamente de controle (v.g., emissão e recepção de informações, planejamento, tomada de decisões), por oposição às atividades físicas ou reais (v.g., produção e consumo de bens e serviços). É nesse plano, por exemplo, que se discute um tema ainda obscuro na análise econômica, ou seja, como caracterizar o *output* do setor público.<sup>4</sup> Em decorrência da consideração do setor público como essencialmente um sistema de decisão, uma vigorosa linha de especulação analítica conceitua a política pública como a dimensão apropriada do *output* do setor público.<sup>5</sup>

Por fim, ainda uma decorrência da divisão de trabalho em sistemas de decisão diz respeito aos incentivos que devem vigorar, de modo a assegurar o cumprimento das decisões. Em particular, no âmbito do setor público, isso nos remete a questões que vão desde o grau de coerção<sup>6</sup> de uma ação de Governo exercida sobre os indivíduos na sociedade, até o estabelecimento de incentivos internos à organização governamental.

Nessa ordem de considerações, uma economia,  $E$ , pode ser caracterizada por:  $\Phi$ : uma partição<sup>7</sup>  $\{S_1, S_2, \dots, S_n\}$ . Em particular  $n=2$ , onde  $S_1$ : setor público (SPU) e  $S_2$ : setor privado (SPR);

$A$ : uma lista de atributos,  $\alpha \in A$ , comum aos subconjuntos da partição. Por exemplo: taxa de crescimento, níveis de dispêndio, número de unidades de decisão, etc. Tais atributos são operacionais,<sup>8</sup> no sentido de que podem ser monitorados ou medidos;

$\Omega$ : o princípio da divisão de trabalho que envolve três dimensões básicas: decisões, informações e incentivos. Em geral não são observáveis descrições completas de  $\Omega$  ou de suas dimensões.

Ou seja,  $E = \{\Phi, A, \Omega\}$  (1)

ou ainda,  $E = \{\Phi(\alpha), \Omega\}$  (2)

em que  $\Phi(\alpha)$  indica uma partição relativamente (ou "em termos de") a um atributo  $\alpha$ .

Tradicionalmente, o *crescimento* do setor público é estabelecido na circunstância de que, dado  $\alpha \in A$ ,

<sup>4</sup> Para uma discussão mais pormenorizada sobre esse tema e uma elaboração empírica sobre as atividades de controle no setor público, veja Monteiro, J.V. & Cunha, L.R.A. A formulação da política industrial no Brasil. In: Suzigan, W. ed. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA, 1978. p. 11-34. (Série Monográfica, n. 28.)

<sup>5</sup> Veja, por exemplo, Breton, A. *The Economic theory of representative government*. Chicago, Aldine, 1974. espec. cap. 2.

<sup>6</sup> A. Breton, por exemplo, define como coerção a diferença entre a quantidade desejada e a quantidade efetivamente provida de políticas públicas. Breton, A. *The Economic theory...* op. cit. Para outra conceituação de coerção, veja Monteiro, J.V. Sobre a teoria da organização econômica. op. cit. p. 16.

<sup>7</sup>  $\Phi = (S_1, S_2, \dots, S_n)$  é uma partição em  $E$  se para todo  $i, S_i \neq \Phi, S_i \subset E$  para  $i \neq j, S_i \cap S_j = \Phi, S_i \cap S_j = \emptyset, S_i \cap S_j = \emptyset, S_i \cap S_j = \emptyset$ .

<sup>8</sup> Hurwicz, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: Grossman, G. ed. *Value and plan*. Berkeley, University of California Press, p. 162-83. Veja espec. p. 168-9.

$$\left( \begin{array}{c} \text{SPU} \\ \alpha \\ \hline \text{SPR} \\ \alpha \end{array} \right)_t > \left( \begin{array}{c} \text{SPU} \\ \alpha \\ \hline \text{SPR} \\ \alpha \end{array} \right)_{t-1} \quad (3)$$

independentemente do que ocorre com  $\Omega$ , sendo  $\alpha$  em geral escolhido no seguinte rol:

- número de empresas;
- volume de investimentos;
- volume de gastos;
- nível de produto.

Nesse sentido, a condição (3) implica que  $\Phi(\alpha)$  se altere, ou seja:  $\Phi_t(\alpha)$   $\Phi_{t-1}(\alpha)$ , o que é interpretado como a ocorrência, no período, de uma transferência líquida de atividades físicas ou reais do setor privado para o setor público.

Todavia, o conceito de crescimento do setor público em termos de  $\Phi(\alpha)$  limita a análise das fontes de expansão do setor público, como, de resto, o entendimento da contribuição do setor público na economia.

Desse modo, devemos examinar a circunstância em que, dados  $\alpha \in A$  e  $\Phi(\alpha)$ ,  $\Omega$  se altera, ou seja, o caso de alteração nas atividades de controle do setor público.

Essa perspectiva conduz-nos necessariamente à análise dos mecanismos de decisão do setor público para estabelecer fontes endógenas do crescimento do setor público.

## 2. A divisão de trabalho no setor público

Economia do crescimento do setor público é um tema subespecificado e, portanto, naturalmente sujeito a dissensão. Este estudo adota a posição de que essencialmente a economia do crescimento do setor público decorre de peculiaridades dos mecanismos internos do setor público — o que exclui raciocínios tipo “gangorra”: a toda “falha de mercado” corresponde alguma manifestação do setor público, e para toda “falha de Governo”, o mercado é o mecanismo de correção adequado. Ou seja, não só a essência da manifestação do setor público deve ser buscada no tratamento *endógeno* das variáveis do setor público, como as correções das “falhas de Governo” não envolvem necessariamente o recurso ao processo de mercado.<sup>9</sup>

Fundamentalmente, as interdependências no setor público ocorrem a nível de processos políticos, e nesses processos podem ser caracterizados os seguintes agentes de decisão:

a) o consumidor-eleitor (ou, simplesmente, o eleitor): o lado da demanda pelo *output* do setor público é estabelecido pelas preferências do eleitor. Tipicamente essas preferências envolvem os “custos de participação” no processo político. Assim, segundo A. Breton,<sup>10</sup> essa atuação do eleitor pode ser vista como uma

<sup>9</sup> Essa visão não conduz — como a princípio se poderia pensar — a uma divisão estanque entre a economia do setor privado e a economia do setor público, o que ficará evidenciado nas páginas seguintes deste texto.

<sup>10</sup> Breton, A. op. cit.

tentativa de reduzir o grau de coerção presumido (ou efetivo) no *output* do setor público;

b) o político: atuando no lado da oferta do *output* do setor público, isoladamente ou em grupos (os partidos), o político é "um cidadão cujos recursos obtêm uma quase-renda (...) quando utilizados diretamente na atividade política"<sup>11</sup> e, como tal, maximiza a probabilidade de eleger-se (ou reeleger-se).<sup>12</sup> Sua ação se desenvolve na competição entre partidos e na barganha com os burocratas;

c) o burocrata: atuando na oferta do *output* do setor público,<sup>13</sup> o burocrata é um agente econômico que atua em organizações em que as duas condições seguintes vigoram simultaneamente:<sup>14</sup> 1. não há apropriação, pelos membros da organização, de eventuais excessos de receita sobre custo, a título de rendimento pessoal; 2. a organização é financiada por dotações orçamentárias, independentes da venda de *output* a preço unitário.<sup>15</sup>

Por outro lado, a atuação desses agentes desenvolve-se segundo certas qualificações, a que chamaremos "instituições". Um conjunto mínimo dessas qualificações é dado por:

a) qualquer indivíduo (ou cidadão) pode propor mudança no *status quo* (entendido, geralmente, em termos do nível de suprimento de um bem ou serviço público). Essa mudança tanto pode ser vista como um plebiscito, em que a proposta é votada, como na eleição de um representante (político) que patrocine tal proposta;

b) a votação é instantânea, a custo zero, e todos os indivíduos votam;

c) prevalece a regra de maioria;

d) excluem-se combinações de qualquer tipo que possibilitem vinculações entre votos, ou seja, o eleitor vota segundo suas preferências, e não segundo estratégias.

Obviamente esse é um conjunto de qualificações possíveis. De fato, *a* e *d* se constituem nas instituições no sentido de Bowen<sup>16</sup> e a correspondente alocação de recursos a esse quadro institucional é chamada uma solução Bowen.

Em associação a essas instituições, há um resultado analítico que é extensamente utilizado na obtenção de teoremas da economia do crescimento do setor público e que, de fato, se constitui em modelo competitivo de determinação da demanda de bens e serviços providos através do processo político. Trata-se da chamada regra de votação do eleitor mediano, ou modelo do eleitor mediano.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Spindler, Z. *Oligopolistic behavior and the theory of representative democracy*. Reunião da Public Choice Society, New Orleans, Mar. 2-5, 1978. p. 41, mimeogr.

<sup>12</sup> Ou, alternativamente, o número esperado de votos.

<sup>13</sup> Por certo, há vários outros arranjos organizacionais pelos quais os serviços públicos podem ser supridos. De fato, este tem sido um tópico privilegiado na literatura do setor público, nos últimos anos.

<sup>14</sup> Veja Niskanen, W. *Bureaucracy and representation government*. Chicago, Aldine, 1971.

<sup>15</sup> Como um possível mecanismo de expansão do setor público decorre do comportamento do burocrata, o item seguinte deste estudo caracteriza em maior detalhe esses aspectos.

<sup>16</sup> Veja Bowen, H. The interpretation of voting in the allocation of economic resources. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Harvard University, 58:27-48, 1943.

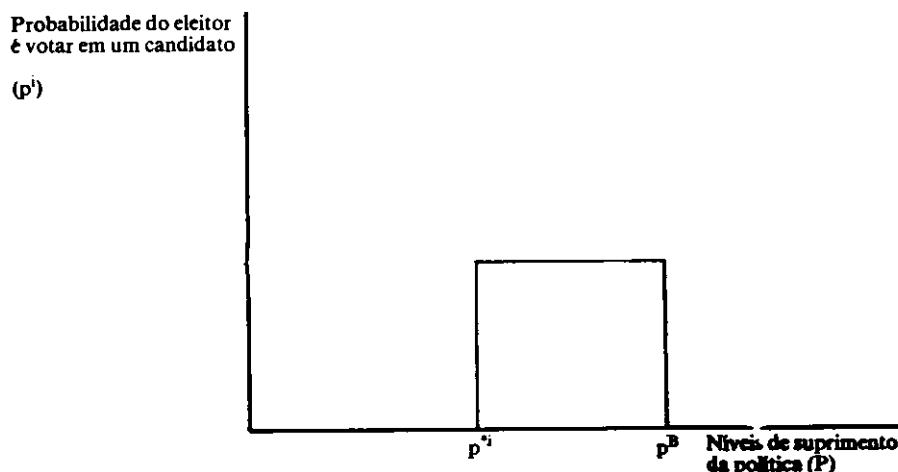
<sup>17</sup> A idéia central deste modelo pode ser atribuída a H. Hotelling, em celebrado artigo publicado em 1929, no *Economic Journal*. Sua utilização na economia do setor público está especialmente associada a Bowen, H. op. cit.; e a Downs, A. *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.

## 2.1 A regra do eleitor mediano

Supõe-se que um dado eleitor,  $i$ , tenha um nível desejado quanto ao suprimento de um bem ou serviço (ou, genericamente, da política pública). Seja  $p^{*i}$  esse nível desejado e sejam  $p^A$ : o nível de suprimento proposto pelo candidato (ou partido)  $A$ ;  $p^B$ : o nível de suprimento proposto pelo candidato (ou partido)  $B$ .

A regra de decisão (ou critério de votação) que o  $i$ -ésimo eleitor adota é a de votar na política que mais se aproxima de  $p^{*i}$ . A figura 1 ilustra esse ponto.

Figura 1  
A regra do eleitor mediano



Se  $A$  propõe  $p^A$  tal que  $p^{*i} < p^A < p^B$ , então  $p^i = 1$ , i.e.,  $A$  terá o voto do  $i$ -ésimo eleitor se  $p^A = p^B = p^{*i}$ . Então  $p^i = 0,5$  e as chances de eleição de  $A$  e  $B$  são iguais, e o desempate, aleatório; se  $p^A > p^B$ , então  $p^i = 0$ , i.e.,  $B$  terá o voto do  $i$ -ésimo eleitor.

Se para os  $n$  eleitores as políticas  $p^{*i}$  ( $= 1, \dots, n$ ) são ordenadas segundo uma distribuição de frequência, seja  $p^M$  a mediana dessa distribuição.

Assim, a proposta  $p^M$  é dominante, pois só ela permite a um político (ou partido) obter pelo menos metade dos votos dos eleitores. O eleitor que demanda  $p^M$  é chamado o eleitor mediano.<sup>18</sup>

Uma implicação óbvia desse resultado é que o equilíbrio competitivo no processo político implica um conglomerado (*clustering*) de partidos políticos em torno das preferências do eleitor mediano.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Seja por necessidade de simplicidade analítica, seja em testes empíricos, é costume localizar o eleitor mediano como o recipiente da renda mediana. Para um sumário desses testes empíricos de modelos que incorporam a hipótese do eleitor mediano, veja-se Mueller, D. *Public choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979. p. 106-11.

<sup>19</sup> Há, por certo, variações em torno dessa regra de votação do eleitor mediano. Comanor, por exemplo, estende o resultado a escolhas políticas em que toda a distribuição dos  $P$ 's

### 3. Fontes de crescimento do setor público

Um dos critérios empíricos mais consagrados no dimensionamento do setor público é a utilização de variáveis de gasto público (em volume absoluto, em percentual da despesa nacional, em taxa de crescimento, etc.). Essa utilização ocorre, em geral, à margem de qualquer modelo analítico do setor público: o ponto de partida tanto pode ser a própria coerência do sistema de informações macroeconômicas, quanto uma proposição empírica ou "lei" tipo lei de Wagner. Natural, pois, que uma das fontes endógenas de crescimento do setor público esteja relacionada com a expansão do volume de recursos financeiros consignados ao setor público. Em especial, essa justificativa analítica pode ser relacionada com a oferta de serviços públicos, sob condição de uso de poder discricionário, ou seja, com o comportamento do burocrata.<sup>20</sup>

A ambientação do modelo de comportamento do burocrata<sup>21</sup> é a da atuação interorganizacional em regime de monopólio bilateral. De um lado, uma organização produtora (os burocratas) que atende a uma clientela mais ou menos específica na provisão de um certo nível de atividades. De outro, uma organização ("o patrocinador") que desempenha funções de: a) transmissão das preferências coletivas;<sup>22</sup> b) alocação de recursos financeiros (orçamento) para a burocracia; c) monitoramento do desempenho das atividades da burocracia. A figura 2 sintetiza o fluxo circular do setor público, do ponto de vista do modelo do burocrata.

Em decorrência da própria caracterização da oferta de um nível de atividades, em troca de um orçamento global, postula-se o burocrata como um maximizador do orçamento da burocracia.<sup>23</sup> Em termos compactos, se  $B$  é o orçamento que o patrocinador se dispõe a aprovar;  $C$  é o custo total das atividades da burocracia; e  $x$  é o nível de atividades, então:  $\max B(x) \quad x \geq 0 \quad B(x) \geq C(x)$

(e não apenas  $p^M$ ) é relevante na determinação da solução de equilíbrio. Comanor, W. The median voter and the theory of political choice. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, North Holland, 5(1-2):169-77, 1976. Por outro lado, a regra do eleitor mediano tem sido o ponto de partida de contribuições que introduzem elementos não-competitivos no processo político. Veja, por exemplo, Spindler, Z. op. cit.; e Romer, T. & Rosenthal, H. Political resource allocation, controlled agendas and the status quo. *Public choice*, Haia, Martinus Hijhoss, 33(4):27-43, 1978.

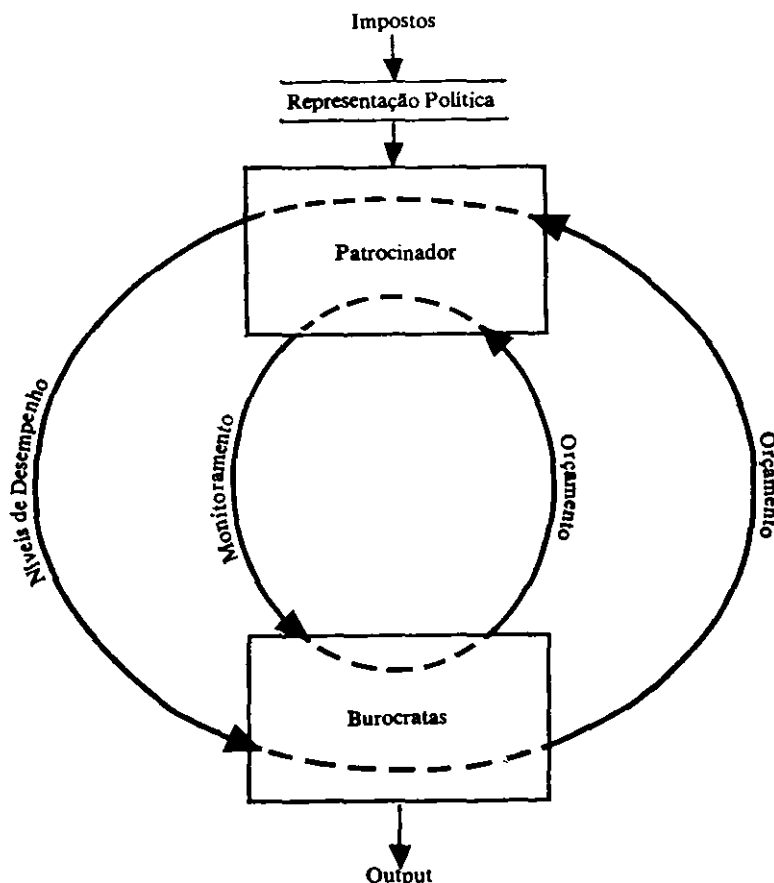
<sup>20</sup> Uma abordagem pioneira na discussão do comportamento de agentes de decisão no setor público que não seguiriam a hipótese da maximização do interesse público está em McKean, R. Divergences between individual and total costs within government. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 54(3):243-49, May 1964. Também O. Williamson, embora no âmbito da teoria da firma, trata extensamente da hipótese do comportamento discricionário. Veja Williamson, O. *The Economic of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm*. New Jersey, Prentice-Hall, 1964.

<sup>21</sup> A estrutura básica dos modelos de burocracia na teoria econômica é a estabelecida por W. Niskanem, em *Bureaucracy and representative government*, já citado. Para um retrospecto da evolução recente da teoria de *bureaus*, veja Orzechowski, W. Economic models of bureaucracy: survey, extensions, and evidence. In: Borcharding, T. ed. *Budgets and bureaucracy: the sources of government growth*. Durham, Duke University Press, 1977.

<sup>22</sup> Por esse aspecto, pode-se notar a estreita vinculação da literatura econômica de burocracia e uma teoria de governo representativo.

<sup>23</sup> Ou seja, a maximização do tamanho do orçamento. De fato, essa é uma visão operacional que se acomoda à idéia de que o burocrata procura prolongar sua permanência no cargo, assim como as mordomias dele advindas, ampliar sua influência no Governo, etc. Uma variante próxima da hipótese citada no texto é adotada por A. Breton. No modelo de Breton, o burocrata maximiza seu orçamento relativamente aos das demais burocracias. Veja Breton, A. op. cit.

Figura 2  
O Modelo Niskanen do comportamento do burocrata



Como resultado, pode-se concluir<sup>24</sup> que a burocracia terá seu nível de oferta situado significativamente além do nível de oferta que vigoraria na solução competitiva, para idênticas condições de demanda e de custos.<sup>25</sup>

Ao nível de equilíbrio da produção, a burocracia “poderia aparecer quase tão eficiente quanto uma indústria competitiva (em termos de custo médio por unidade de produto); todavia esse custo médio é estabelecido em um nível de produção mais elevado, em que o valor marginal do serviço é menor do que o custo marginal”.<sup>26</sup>

Uma visão mesmo que superficial da figura 2 indicará que pode ser crítica, no estabelecimento de tais resultados, a estratégia adotada pela organização pa-

<sup>24</sup> Veja, por exemplo, Niskanen, W. op. cit. p. 49-50, 52 e 64.

<sup>25</sup> Esse é um dos resultados relevantes a que se pode chegar no âmbito dos modelos de burocracia. Por certo, há importantes constatações que podem ser estabelecidas, por exemplo, pela consideração dos vínculos da burocracia no mercado de fatores.

<sup>26</sup> Niskanen, W. op. cit. p. 64.

trocinadora da burocracia. Com efeito, vale notar que, por uma série de injunções típicas dos processos orçamentários, a informação relevante é distribuída assimetricamente entre o patrocinador e a burocracia — e, quase sempre, em vantagem desta.<sup>27</sup> Todavia, há uma conjectura que ultimamente tem sido ressaltada: a elevada escala de operação das burocracias pode atender igualmente às preferências do patrocinador. Haveria uma “mutualidade de interesses”<sup>28</sup> e, como tal, seria reforçado o efeito da escala ampla de atividades da burocracia.

Uma segunda variante da economia do crescimento do setor público está diretamente associada à ocorrência de déficits orçamentários, que evidenciariam uma expansão líquida na captação de recursos para o financiamento do setor público.

Consideremos a seguinte analogia entre a competição no processo político e a formação de monopólios:<sup>29</sup> o processo político envolve a competição pela obtenção de direitos exclusivos e temporários de produção, através da apresentação de propostas e suprimento. Obviamente tais propostas seriam as plataformas eleitorais dos políticos ou de seus partidos, e o período de vigência do suprimento é delimitado pelo interregno eleitoral, no qual a entrada é bloqueada a novos supridores. Essa é, portanto, uma visão contratual<sup>30</sup> da obtenção, pelos políticos, junto aos eleitores, de direitos de produção, renovados a cada eleição.

Se nesse contrato não há especificações quanto à parte financeira, *i.e.*, quanto ao modo pelo qual aquele suprimento será financiado, haverá — em decorrência da racionalidade dos eleitores e políticos — uma tendenciosidade pelo financiamento através de déficits orçamentários,<sup>31</sup> de preferência à expansão de impostos. Ou dito de outra forma: no processo político representativo (ou na democracia, com instituições à Bowen, por exemplo), os incentivos para a escolha entre expandir os impostos ou incorrer em déficits são tais que os políticos são “supridores de déficits”. Tais incentivos decorreriam do fato de que os políticos (ou alternativamente, na analogia de Demsetz, os *managers*) “não teriam nem os benefícios de longo prazo das suas decisões, nem perdem com os custos de longo prazo. Seus ‘ganhos’ são condicionados por sua permanência no cargo”<sup>32</sup> De outro lado, os eleitores tenderão a ver sua parcela no imposto como independente do orçamento global do setor público, *i.e.*, o eleitor individual acredita que os au-

<sup>27</sup> Este fato constitui o que na literatura econômica sobre burocracia se convencionou chamar o “problema do monitoramento”.

<sup>28</sup> Veja, a respeito, Niskanen, W. op. cit. cap. 14. Para uma posição cética, veja Mackay, R. & Weaver, C. On the mutuality of interests between bureaus and high demand review committees: a perverse result. *Public Choice*, Haia, Martinus Hyhoss, 34(3-4):481-91, 1979.

<sup>29</sup> Este é o chamado Princípio Chadwick-Demsetz. Veja Demsetz, H. Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, Chicago, University of Chicago Law School, (4):55-65. Oct. 1968.

<sup>30</sup> Comumente refere-se a essa visão como *contract management*, que não deve ser confundida com a visão constitucional à Buchanan e Tullock, tratada mais adiante.

<sup>31</sup> Por certo a geração de déficits orçamentários tem outras fontes que não propriamente a racionalidade da ação dos agentes de decisão e as características contratuais estabelecidas no processo político. Assim, por exemplo, Buchanan e Wagner apontam uma razão de natureza intelectual, ou seja, a incidência de déficits governamentais decorreria da mudança na “religião fiscal” provocada pelo keynesianismo. A expansão do setor público estaria, em última análise, ligada à própria filosofia liberal — o que certamente é um paradoxo inquietante: o liberalismo gerando o crescimento do setor público. Como se verá adiante, essa linha de especulação é bastante relacionada com os aspectos normativos da “visão constitucional” do setor público. Veja Buchanan, J. & Wagner, R. Dialogues concerning fiscal religion. *Journal of Monetary Economy*, Amsterdam, North Holland, 4(3):627-36, Aug. 1978.

<sup>32</sup> Wagner, R. *The Public economy*. Chicago, Markham, 1973. p. 120.



mentos na quantidade de *output* do setor público, que ele consome, não se vinculam a seus impostos.

Desse modo a tendenciosidade observada no comportamento dos políticos é reforçada pelo comportamento dos eleitores e tem-se, pois, uma condicionante do crescimento do setor público.<sup>33</sup>

Ainda nessa visão contratual, pode-se atribuir a expansão orçamentária do setor público à estrutura dos "direitos de propriedade" na economia. De modo geral, a impossibilidade de transferência dos direitos de propriedade que o consumidor-eleitor tem nos projetos ou programas públicos induz a que o retorno nesses programas deva ser maior do que o retorno em programas similares do setor privado. Uma circunstância nesse sentido seria, por exemplo, a de um consumidor-eleitor tipo Tiebout, que muda de jurisdição antes da ocorrência dos benefícios de um investimento público. Como não poderá "vender" seus direitos de propriedade nesse programa, descontará essa parte da produção da qual ele não usufrui nos programas públicos.

Em decorrência, W. Crain e A. Zardkoohi<sup>34</sup> apresentam a conjectura de que a não-transferibilidade de direitos de propriedade no setor público induz o eleitor a favorecer o aumento das despesas correntes (v.g., de manutenção de programas já estabelecidos), em detrimento dos investimentos públicos — o que concorre para o aumento dos custos de operação do setor público.

Outra conjectura que envolve um crescimento autogerador dos programas públicos parte dos efeitos redistributivos de tais programas. Segundo R. Craswell,<sup>35</sup> tais redistribuições de renda são inevitáveis, de vez que a provisão pública de um bem provoca alteração nas preferências individuais. Desse modo, os indivíduos favorecidos por essa redistribuição tenderão a apoiar (votar em) níveis elevados de gastos públicos. Por seu turno, esses gastos elevados vão implicar maior número de beneficiados pela redistribuição, formando-se um processo autogerador de crescimento.

Uma variante dessa conjectura identifica os burocratas como os beneficiários das expansões nos programas públicos.<sup>36</sup> Ramificações dessa conjectura envolvem a consideração da burocracia como força eleitoral: os burocratas elegendo políticos que expandem os programas públicos.<sup>37</sup>

Outra variante de expansão do setor público associa progressão tributária à demanda pelo *output* do setor público, ou seja, supondo-se uma distribuição de renda com assimetria positiva, a progressão tributária reduz os encargos fiscais

<sup>33</sup> Por vezes aponta-se como evidência empírica indireta dessa tendenciosidade a "ocorrência de déficits orçamentários em países de regime democrático" — o que, por certo, é bastante discutível. Veja, por exemplo, Crain, W.M. & Ekelund, R. Deficits and democracy. *Southern Economic Journal*, Chapel Hill, Southern Economic Association, 44(4):813-28, Apr. 1978.

<sup>34</sup> Crain, W.M. & Zardkoohi, A. Public sector expansion, stagnant technology or attenuated property rights? *Southern Economic Journal*, Chapel Hill, Southern Economic Association, 46(4):1.069-82, Apr. 1980

<sup>35</sup> Craswell, R. Self-generating growth in public programs. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 21:91-7, Spring 1975.

<sup>36</sup> Veja Tullock, G. Review of "Bureaucracy and representative government", de W. Niskanen. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 16:119-24, Spring 1970.

<sup>37</sup> Interessante formalização dessa conjectura é apresentada em Courant, P.; Gramlich, E. & Rubinfeld, D. Public employee market power and the level of government spending. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 69(5):806-17, Dec. 1979.

relativos da renda mediana (identificada como a posição do eleitor mediano) que, assim, aumenta sua demanda pelo *output* do setor público.<sup>38</sup>

É relevante, a esta altura, indagar a respeito da viabilidade analítica de *acoplar* modelos duais do tipo setor público — setor privado, cujas estruturas envolvem basicamente diferenciações tecnológicas,<sup>39</sup> a processos políticos. Esse é um procedimento híbrido que pode não ser muito eficiente, em termos de geração de novos resultados (ou teoremas), mas que provou ser viável no caso do modelo de Baumol. Com efeito, a partir das especificações de Baumol adicionadas de instituições à Bowen, e da regra de eleitor mediano,<sup>40</sup> W. Bush e R. Mackay<sup>41</sup> estabelecem endogenamente o crescimento do setor público — o que Baumol obtém apenas como um resultado indireto.

É interessante notar que enquanto o modelo de Baumol atribui a elevação dos custos unitários e da relação mão-de-obra/capital no setor público a condições puramente tecnológicas, a conjectura de Crain-Zardkoohi, anteriormente referida, atribui essa elevação à não-transferibilidade de direitos de propriedade.

Por fim, uma importante variante da economia do crescimento do setor público está relacionada com a chamada teoria econômica do comportamento constitucional,<sup>42</sup> ou seja, com a explicação econômica do surgimento das próprias instituições políticas. Em essência, essa é uma teoria sobre o envolvimento individual na ação coletiva e a seleção de regras de decisão (v.g., maioria, unanimidade) que vigoram nessa ação coletiva. O indivíduo é, pois, um “elaborador de constituições”.<sup>43</sup>

Assim, a opção quanto à localização de uma atividade, no setor privado<sup>44</sup> ou no setor público, é estabelecida em termos dos custos esperados da organização privada e da ação coletiva. E, ademais, tais custos dependerão do modo pelo qual as decisões coletivas são tomadas, ou seja, a escolha constitucional (ou das regras de decisão) é interdependente da escolha quanto ao modo de organizar as atividades.

<sup>38</sup> Para um tratamento pormenorizado dessa conjectura, veja-se Buchanan, J. Fiscal institution and efficiency in collective outlay. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 54(3):227-35, May 1964.

<sup>39</sup> Veja também, por exemplo, Uzawa, H. On Optimum fiscal policy in an aggregative model economic growth. In: Adelman, J. & Thorbecke, E. ed. *The Theory and design of economic development*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966; e Baumol, W. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 57(3):415-26, June, 1967. Uma hipótese comumente presente nesse gênero de modelos, e sujeita a testes empíricos pouco conclusivos, é a de ser o setor privado mais intenso em utilização de capital — e, conseqüentemente, apresentar maior produtividade — do que o setor público. Essa diferenciação é, de fato, essencial no modelo de Baumol, citado a seguir. Para uma evidência de teste empírico veja, por exemplo, Orzechowski, W. Labor intensity productivity and the growth of the federal sector. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 20:123-6, Fall 1974.

<sup>40</sup> O que permite introduzir o lado da demanda pelo *output* do setor público e do setor privado, inexistente no modelo de Baumol.

<sup>41</sup> Veja Bush, W. & Mackay, R. Private versus public sector growth; a collective choice approach. In: Borchering, T. ed. *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Durham, Duke University Press, 1977.

<sup>42</sup> Veja, a respeito, o texto fundamental de Buchanan, J. & Tullock, G. *The Calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan, University of Michigan Press, 1962.

<sup>43</sup> Metodologicamente, mantém-se a tradição da teoria econômica sob o ângulo individualista.

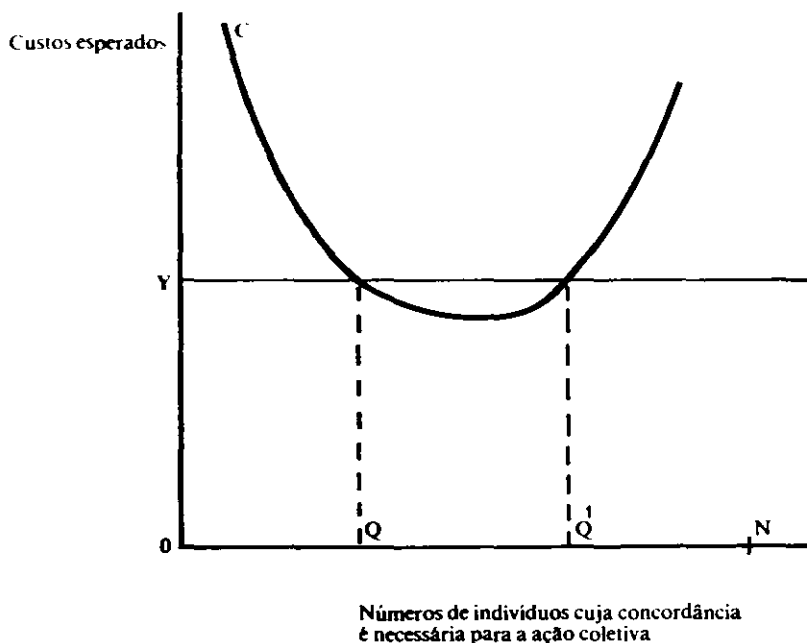
<sup>44</sup> Que inclui o comportamento puramente individualista e o comportamento voluntário, mas organizado em grupo, i.e., sob arranjo contratual privado.

Esses custos em que o indivíduo incorre se compõem de:

- a) “custos externos” (ou, talvez mais apropriadamente, “danos potenciais”)<sup>45</sup> — custos em que o indivíduo espera incorrer como consequência das ações de outros indivíduos e sobre as quais ele não tem controle direto. Assim, esses custos são uma função decrescente do número de indivíduos cuja concordância é necessária para a ação coletiva;
- b) “custos de decisão” (ou, talvez mais apropriadamente, “custos de oportunidade”)<sup>46</sup> — custos em que o indivíduo espera incorrer como resultado de sua participação em uma atividade organizada. Tais custos são uma função crescente do número de indivíduos cuja concordância é necessária para a ação coletiva.

Assim, o objetivo individual na participação coletiva ou política é o da minimização desses custos, *i.e.*, o indivíduo racional, ao se defrontar com a escolha constitucional, tenta reduzir ao mínimo esses custos. A figura 3 ilustra essa perspectiva:

Figura 3  
O Modelo Buchanan-Tullock de escolha coletiva



Se OY representa os custos externos da ação privada e a curva C indica a soma dos custos externos e de decisão na organização coletiva de uma atividade, a figura 3 indica que o indivíduo optará pela localização dessa atividade no setor público

<sup>45</sup> O termo é sugerido por Ostrom, E. Some postulated effects of learning on constitutional behavior. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 5:87-104, Fall 1968.

<sup>46</sup> Id.

se a regra de decisão que vigorar estiver entre  $Q/N$  e  $Q'/N$ , em que  $N$  é a totalidade de indivíduos envolvidos na ação coletiva.

Desse modo, percebe-se a interdependência da escolha constitucional e a escolha da localização de uma atividade.

Nesse contexto, há duas conjecturas que podem levar à intensificação das transferências de atividades para o setor público, *i.e.*, aumentar o tamanho do setor público:

a) a possibilidade de haver acordos entre eleitores (troca direta de votos ou mesmo compra e venda de votos) pode permitir que as intensidades das preferências individuais quanto a temas políticos se expressem mais explicitamente. Se ocorrer essa modificação nas regras de votação, os custos externos de uma dada atividade, do ponto de vista de um indivíduo, tenderão a se reduzir. Na figura 3 isso deslocaria a curva  $C$  para baixo. Nessa circunstância, tanto mais intensas essas vinculações entre os eleitores, maior a faixa de atividades coletivas que será escolhida,<sup>47</sup> ou seja, maior o tamanho do setor público;

b) supondo-se que o indivíduo se defronte com a escolha da localização da atividade, com as regras de ação coletiva estabelecidas exogenamente, essa análise implica que o indivíduo transferirá mais atividades para o setor público tanto mais inclusive a regra de decisão.<sup>48</sup> Na figura 3, se uma regra menos inclusiva do que  $Q/N$  é estabelecida exogenamente à decisão organizacional, o indivíduo racional rejeita a localização dessa atividade no setor público. Entre  $Q/N$  e  $Q'/N$ , essa localização é desejável.

#### 4. Conclusão

Têm sido frequentes as avaliações empíricas do crescimento do setor público nas economias do mundo contemporâneo. Todavia, tais constatações compõem, de fato, muito mais uma "visão estatística" do setor público do que propriamente uma análise econômica desse crescimento. É conjectura deste estudo que isso se deve ao tratamento analítico do setor público nos modelos econômicos em que: a) o setor público é considerado de forma monolítica, como mero complemento do setor privado, na definição do sistema econômico; b) os processos decisórios no setor público são assemelhados a processos decisórios individuais; c) as inferências quanto aos mecanismos operacionais do setor público são estabelecidas a partir dos processos de mercado.

Essa é a consideração exógena do setor público, ou seja, pano de fundo institucional sobre o qual são analisados os processos de mercado.

Neste estudo propõe-se que o sentido mais legítimo, em termos analíticos, de se endogeneizar o setor público é a partir da caracterização explícita de seus agentes econômicos, em sua participação nos processos políticos. Esse seria o sentido da hipótese do "governo endógeno", antes referida.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> "A sociedade que se caracteriza por fortes e efetivas restrições éticas e morais — que impedem a troca de votos — achará mais essencial estabelecer limites constitucionais sobre as decisões políticas da maioria, do que a sociedade em que essas restrições são menos efetivas." Buchanan, J. & Tullock, G. *The Calculus of consent*... op. cit. p. 209.

<sup>48</sup> Segundo Buchanan, J. & Tullock, G. *The Calculus of consent*... op. cit. p. 83, esta seria uma conjectura que remonta ao celebrado texto de Wicksell, K. A New principle of just taxation.

<sup>49</sup> Veja, a propósito, a nota 3.

Uma decorrência óbvia dessa opção metodológica é a de se evitar raciocínios tipo “gangorra” da economia normativa: a toda falha de mercado corresponde uma intervenção corretiva do Governo, e a toda falha do Governo corresponde um desempenho mais apropriado do mercado.

Assim, por exemplo, o crescimento do setor público promovido pela expansão da burocracia talvez implique a necessidade de conter essa fonte através da promoção da competitividade entre burocracias, e não necessariamente pela transferência de atividades do setor público para o setor privado.

De igual modo, a propensão do setor público para incorrer em déficits orçamentários poderia ser limitada a nível de uma redefinição das próprias regras constitucionais.

Por certo, tais aspectos normativos têm sido pouco estudados e, de resto, guardam ainda as características rudimentares da análise econômica do setor público. Todavia, a conceituação endógena de setor público aqui apresentada parece ter o mérito de possibilitar a integração de fatores econômicos e políticos em um mesmo modelo econômico. Se assim for, Wicksell — a quem tem sido creditada a junção analítica do lado real e do lado monetário do modelo macroeconômico — também poderá ser considerado um pioneiro na reconciliação dos aspectos políticos e econômicos.

### Summary

The internal mechanisms of the public sector seems the most appropriate approach for an analytical study of its growth. Those mechanisms, according to the Author, allows for the identification of the decision making processes of policy-makers, bureaucrats, politicians, voters, to cite only a few. Particularly, the economic theory of the political processes provides us with different opportunities for inferring about the direction of the public sector growth. Those inferences may work as an analytical reference not available yet, when empirical determinations of that growth are tried.

### Bibliografia

- Baumol, W. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of the urban crises. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 57(3):415-26, June 1967.
- Bowen, H. The interpretation of voting in the allocation of economic Resources. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Harvard University, 58:27-48, 1943.
- Breton, A. *The Economic theory of representative government*. Chicago, Aldine, 1974.
- Buchanan, J. Fiscal institutions and efficiency in collective outlay. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 54(3):227-35, May 1964.
- Buchanan, J. & Tullock, G. *The Calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan, University of Michigan Press, 1962.
- Buchanan, J. & Wagner, R. Dialogues concerning fiscal religion. *Journal of Monetary Economics*, Amsterdam, North Holland, 4(3):627-36, Aug. 1978.
- Bush, W. & Mackay, R. Private versus public sector growth: a collective choice approach. In: Borchering, T. ed. *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Durham, Duke University Press, 1977.
- Comanor, W. The median voter and the theory of political choice. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, North Holland, 5(1-2):169-77, 1976.
- Courant, P.; Gramlich, E. & Rubinfeld, D. Public employee market power and the level of government spending. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 69(5):806-17, Dec. 1979.

- Crain, W.M. & Ekelund, R. Deficits and democracy. *Southern economic Journal*, Chapell Hill, Southern Economic Association, 44(4):813-28, Apr. 1978.
- Crain, W.M. & Zardkoohi, A. Public setor expansion, stagnant tecnology or attenuated property rights? *Southern Economic Journal*, Chapell Hill, Southern Economic Association, 46(4):1.069-82, Apr. 1980.
- Craswell, R. Self-Generating growth in public programs. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 21:91-7, Spring 1975.
- Demsetz, H. Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, Chicago, University of Chicago Law School, (4):55-65, Oct. 1968.
- Downs, A. *An Economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.
- Hotelling, H. Stability in competition. *Economic Journal*, 39:41-57, Mar. 1929.
- Hurwicz, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: Grossman, G., ed. *Value and plan*. Berkeley, University of California Press, p. 162-83.
- Lindbeck, A. Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 66(2):1-19, May 1967.
- Mackay, R. & Weaver, C. On the mutuality of interests between bureaus and high demand review comitees: a perverse result. *Public Choice*, Haia, Martinus Hijhoss, 34(3-4):481-91, 1979.
- Mckean, R. Divergences between individual and total costs within government. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, 54(3):243-9, May 1964.
- Monteiro, J.V. Sobre a teoria da organização econômica. In: Rezende, F. & Monteiro, J.V., ed. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, Ipea, 1976. p. 5-34. (Série Monográfica, n. 26.)
- Monteiro, J.V. & Cunha, L.R.A. A formulação da política industrial no Brasil. In: Suzigan, W. ed. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ipea, 1978. p. 11-34. (Série Monográfica, n. 28.)
- Mueller, D. *Public choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979. p. 106-11.
- Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971.
- Orzechowski, W. Labor intensity productivity, and the growth of the federal sector. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 20:123-6, Fall 1974.
- , Economic models of bureaucracy: survey, extensions, and evidence. In: Borcharding, T., ed. *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Durham, Duke University Press, 1977.
- Ostrom, E. Some postulated effects of learning on constitutional behavior. *Public Choice*. Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 5:87-104, Fall 1968.
- Romer, T. & Rosenthal, H. Political resource allocation, controlled agendas and the status quo. *Public Choice*, Haia, Martins Hijhoss, 33(4):27-43, 1978.
- Shubik, M. On different methods for allocating resources. *Kyklos*, Switzerland, Institut für Sozialwissenschaften, 23(2):332-7, 1970.
- Spindler, Z. *Oligopolistic behavior and the theory of representative democracy*. Reunião da Public Choice Society, New Orleans, Mar. 2-5, 1978. mimeogr.
- Tullock, G. Review of "Bureaucracy and representative government", de W. Niskanen. *Public Choice*, Blacksburg, Center for Study of Public Choice, 16:119-24, Spring 1970.
- Uzawa, H. An Optimum fiscal policy in an aggregative model economic growth. In: Adelman, J. & Thorbecke, E., ed. *The Theory and design of economic development*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966.
- Williamson, O. *The Economic of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm*. New Jersey, Prentice Hall, 1964.