

## Sobre economia institucional e economia do setor público\*

JORGE VIANNA MONTEIRO\*\*

*1. O neo-institucionalismo; 2. Os custos e os benefícios do institucionalismo; 3. O modelo do comportamento do policy-maker ou Quando as instituições são constantes; 4. Conclusão.*

### 1. O neo-institucionalismo

A economia do setor público talvez seja o tema mais intrinsecamente institucional dos muitos temas que se poderia apontar nas diversas subdivisões do estudo de economia. De certo modo, tem sido nessa área de especulação científica que o *movimento institucionalista* tem ressurgido com maior ímpeto e respeitabilidade analítica. É bem verdade que nem sempre os rótulos mantêm a tradição, e a economia institucional pode, hoje em dia, estar contida na *public choice*, na economia das organizações, ou em qualquer outro rótulo.

De fato, economia institucional é algo muito genérico para se poder argumentar com maior precisão. Assim sendo, creio ser importante avançar, logo de início, uma conceituação menos genérica e que, de um modo ou de outro, está subjacente na argumentação que se segue. Identifico economia institucional com uma posição analítica em que, *as instituições de fato são relevantes* e, assim, é indispensável que os aspectos institucionais (ou organizacionais)<sup>1</sup> sejam “endogeneizados” pela teoria econômica.

\* Documento apresentado ao Semiário de Economia Institucional, realizado pela Escola Brasileira de Administração Pública, nos dias 16 e 17 de abril de 1979. O autor agradece ao Prof. Luciano Zajdsznajder o interesse e estímulo intelectual com que acompanhou a elaboração deste ensaio.

\*\* Professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP/FGV) e da PUC-RJ.

<sup>1</sup> Ao longo deste ensaio adota-se a conceituação de instituições como habitualmente aparece na teoria de sistemas, ou seja, “Uma instituição é um subsistema do sistema econômico, e é diferenciado por suas características organizacionais e legais”. Kornai, J. *Anti-equilibrium*. North Holland, Amsterdam, 1971. p. 89.

Nessa ordem de idéias, toda a revolução organizacional que se observa no âmbito das ciências sociais, desde meados da década de 50, é uma das fontes intelectuais do neo-institucionalismo ou da nova economia institucional.<sup>2</sup>

A concessão do Prêmio Nobel de Economia de 1978 a Herbert Simon seria, em certo sentido, um reconhecimento bastante significativo da aceitação mais ampla, pela comunidade acadêmica, do movimento institucionalista.<sup>3</sup>

Paralelamente, desde meados da década de 60 é crescente o fluxo de contribuições de economistas ao estudo de alocação de recursos através dos processos políticos (o que, em princípio, engloba, por exclusão, toda alocação feita fora do mercado ou *non-market*). Também aqui as fronteiras da economia foram ampliadas, tanto no sentido da incorporação de “novos temas” como do estabelecimento de ligações com outros segmentos das ciências sociais (especialmente a ciência política). Essa seria a segunda fonte relevante do neo-institucionalismo: a *public choice*. Diferentemente da fonte organizacional, a *public choice* tem raízes originariamente dentro do campo da própria economia, podendo ser traçada a partir de uma linha de contribuição de tratadistas italianos de finanças públicas.<sup>4</sup>

## 2. Os custos e os benefícios do institucionalismo

Como mencionado anteriormente, a economia do setor público seria o campo mais óbvio para o avanço do institucionalismo.<sup>5</sup> Justamente por isso é que fica mais transparente a precariedade da teoria econômica do setor público. Algumas evidências nesse sentido são relacionadas a seguir:

1. Diferentemente do interesse que o tema sempre despertou em outras áreas das ciências sociais, só a partir de meados da década de 60 é que os economistas começaram a sistematizar a análise da burocracia e, conseqüentemente, ver no burocrata um agente econômico. Não se trata apenas de reconhecer mais um agente econômico, mas de entender que a formulação e a implementação da política econômica podem ser condicionadas, cada qual por problemas típicos. Um vício notório da literatura de política econô-

<sup>2</sup> Williamson, O. *Markets hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York, Free Press, 1975.

<sup>3</sup> Observa-se que a concessão do Prêmio Nobel a Herbert Simon foi antecedida ou antecipada por distinções talvez ainda mais significativas para a comunidade acadêmica. Veja-se, por exemplo, a Richard Ely Lecture de 1978.

<sup>4</sup> Veja, por exemplo, Buchanan, James. *Towards analysis of closed behavioral systems*. In: Buchanan e Tollison, R. eds. *Theory of public choice: political applications of economics*. University of Michigan Press, 1972. p. 11-23.

<sup>5</sup> O que certamente não exclui outras subdivisões da economia. Para uma visão compacta de desenvolvimento microeconômico da “nova economia institucional”, veja Williamson, O. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York, Free Press, 1975, especialmente cap. 1.

mica é o de ser omissa quanto à implementação de políticas ou quando muito supor que seus fatores condicionantes são os mesmos da formulação, ou seja, os *policy-makers* são burocratas e vice-versa.

Todavia, tanto a corrente organizacional como a da *public choice* indicam que as motivações desses agentes do processo decisório governamental podem ser distintas, especialmente porque se defrontam com restrições ou condicionantes diferentes. Em certo sentido, essa é uma perspectiva nova para os economistas e bem ilustra uma observação trivial da literatura de organizações:

“O comportamento dos indivíduos nas organizações (...) tem dois sentidos. Primeiro, o comportamento deve ser orientado, ainda que em escala mínima, a um propósito organizacional comum. Segundo, o comportamento dentro das organizações é orientado por objetivos pessoais”.<sup>6</sup>

Essas duas perspectivas eram até recentemente alternativas de análise. Talvez por isso o desenvolvimento de modelos em que *policy-makers* e burocratas pudessem estabelecer cursos de ação diferentes tenha cedido lugar à visão da organização monolítica, homogênea. O uso do poder *discricionário* pelo burocrata — como de resto, de outros agentes econômicos — sempre foi uma consideração marginal na literatura econômica.<sup>7</sup> Porém, o estudo do *comportamento discricionário* é hoje um dos segmentos mais sérios e promissores desse desenvolvimento, formando a base dos modelos econômicos da burocracia.<sup>8</sup>

2. Outra decorrência das considerações institucionalistas é a — cada vez mais freqüente — especulação quanto ao conteúdo institucional mais adequado para as recomendações de política, estabelecidas a partir de teorias e modelos, em que “as instituições de fato não importam”. Algo como:

“A teoria de política keynesiana é estabelecida como se emanasse de déspotas benevolentes e oniscientes.”<sup>9</sup>

Independentemente de ser ou não um comentário polêmico, é importante pela ênfase que dá ao contexto institucional em que se situam certas recomendações de política.

De um modo geral, evidências como essas ilustram um dos pontos centrais da obra de Herbert Simon:<sup>10</sup> os aspectos institucionais (ou organizacionais)

<sup>6</sup> Thompson, V. A. *Modern organization*. New York, Alfred A. Knopf, 1961. p. 81. (Tradução do autor.)

<sup>7</sup> Uma notável exceção é Williamson, O. *The Economics of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm*. New Jersey, Prentice Hall, 1964.

<sup>8</sup> Para um sumário e referências adicionais, veja Orzechowski, W. Economic models of bureaucracy: survey, extensions and evidence. In: Borcharding T. ed. *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press, 1977. p. 229-59.

<sup>9</sup> Buchanan J. & Wagner, Dialogues concerning fiscal religion. *Journal of Monetary Economics*, 4:627, Aug., 1978.

<sup>10</sup> Veja, a respeito, Monteiro, Jorge Vianna. Comportamento, formulação de decisões e organização: a contribuição de Herbert Simon à economia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 9(1): 261-4, abr., 1979.

e os processos decisórios são verso e reverso do mesmo problema. Desse modo, tentando “endogeneizar” as variáveis institucionais, os economistas acabam por se defrontar com a necessidade de reestruturar a concepção dos processos decisórios, nos modelos econômicos.<sup>11</sup>

3. Outro tema que tem tido sua análise expandida pelas considerações institucionalistas corresponde ao *core* da economia do setor público: “Por que cresce o Governo”? Tanto a nível acadêmico, quanto no debate econômico da atualidade (veja-se a recorrente discussão, entre nós, do problema da estatização), as respostas habitualmente oferecidas a esse tipo de questão estão longe de ser convincentes. Ademais, essa parece ser uma preocupação fundamental em termos normativos, de vez que o nível das responsabilidades que vêm sendo transferidas para o setor público, pode levar à “ingovernabilidade”.<sup>12</sup>

Desse modo, a necessidade de compreender por que o setor público vem apresentando, generalizadamente, crescimento tão intenso, parece *urgente*.<sup>13</sup>

Independentemente de qualquer outra razão convencional que possa ser mencionada nessa explicação, a corrente institucionalista da *public choice* deve ser creditada por estabelecer que a razão essencial desse crescimento está na diversidade entre o processo político e o processo de mercado. O *empresário-político*, ou simplesmente o *político*, pondera mais fortemente os temas e as decisões que mobilizam e tem chances de manter uma coalização majoritária. De fato, essa seria uma tendenciosidade (ou um *government failure*) na alocação de recursos no setor público: não obstante a baixa eficiência econômica, uma política ou programa será adotada em função de seu potencial de votos.

Um outro aspecto dessa diversidade é que o mercado produz uma distribuição de renda menos intensa (ou mais desigual) do que a distribuição de votos. Em decorrência, a utilização do processo político pelo “consumidor-eleitor”, no encaminhamento de suas demandas, tende a ser diferenciada: são as classes de baixa renda que utilizam o processo político para aumentar suas rendas. Desse modo, o político tem um incentivo a atrair votos das classes de renda próximas à mediana, estabelecendo políticas ou programas que impõem um custo líquido às classes de renda acima da mediana.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Para uma implicação disso em termos de custos para a teoria econômica, veja, por exemplo, Simon, H. A Behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1):99-118, Feb., 1955.

<sup>12</sup> Essa é a tese da *sobrecarga* do setor público apresentada, entre outros, por A. King. Segundo King, os governos estariam tornando-se gigantescas “empresas de seguro de responsabilidade ilimitada”. Veja King, A. Overload: problems of governing in the 1970's. *Political Studies*, 23(2 e 3): 162-74, jun. 1975.

<sup>13</sup> Veja Buchanan, J. Towards analysis of closed behavioral systems. op. cit.

<sup>14</sup> Tais resultados são obtidos no âmbito do que se convencionou chamar “o modelo do eleitor mediano”. Para uma elaboração recente e bibliografia adicional, veja Comanor, W. The Median voter rule and the theory of political choice. *Journal of public Economics*, 5: 169-77, 1976.



### 3. O modelo do comportamento do policy-maker ou Quando as instituições são constantes

Em adição aos exemplos citados no item anterior, talvez não haja na economia do setor público estudo de caso mais ilustrativo do que a *teoria de política econômica*, ou seja, a análise econômica do *design* das políticas governamentais.

Ao longo da década de 30, em paralelo aos desenvolvimentos iniciais da econometria, surgiam as primeiras tentativas de sistematizar o estudo do processo decisório governamental<sup>15</sup> — peça essencial de qualquer análise em que “as instituições de fato são importantes”. Na tradição da teoria econômica, o cenário analítico usualmente adotado é a analogia do processo decisório governamental com o individual, adicionado da restrição de que as instituições são dadas e invariantes. O centro da análise e, portanto, um modelo de comportamento de um agente econômico muito especial do setor público: o *policy-maker*,<sup>16</sup> ou seja, a “teoria quantitativa de política econômica”, na tradição de J. Tinbergen e R. Frisch.<sup>17</sup>

Em síntese essa teoria pressupõe que:<sup>18</sup>

- a) o *policy-maker* dispõe de informação prévia adequada para:  
— estabelecer cenários desejados para o desempenho da economia no pe-

<sup>15</sup> Um excelente texto de J. Tinbergen sobre a economia holandesa no ano de 1936 é um exemplo pioneiro. Veja Tinbergen, J. An Economic policy for 1936. In: Klaassen et alii. eds. *Jan Tinbergen: selected papers*. North Holland, Amsterdam, 1959. p. 37-84.

<sup>16</sup> Como reflexo das dificuldades em se caracterizar analiticamente as diferentes funções desempenhadas no setor público, proliferam os rótulos de “virtuais” agentes econômicos que, em geral, têm sua existência num vácuo institucional e na riqueza semântica. Uma listagem simples deve nos convencer disso: “planejador”, *helmsman* (Koopmans), *custodians* (Koopmans); agente central (T. Marschak), *actuators* (Spulber); reformadores (T. Marschak); *head* (Montias); grupo diretor (Hurwicz); agência controladora (McFadden); Estrutura II (Campbell) e outros mais!

<sup>17</sup> É conjectura deste autor que a origem comum da econometria e do estudo de políticas vicia até o presente o estado da teoria de política econômica. Passadas várias décadas, os aspectos centrais dessa teoria continuam praticamente inalterados, de vez que as contribuições mais volumosas têm-se concentrado na sofisticação formal ou estritamente matemática do modelo de “Tinbergen-Frisch, no gênero de extensões”. Sob esse aspecto, não há, ao longo destes comentários, qualquer espírito de crítica à contribuição de Tinbergen e Frisch. Muito ao contrário, é notável o trabalho pioneiro de Tinbergen e Frisch que sequer contavam, à época, com uma *economia institucional*, com o rigor analítico que, em certa medida, se observa hoje em dia, especialmente nas duas correntes citadas no item 1 deste ensaio. De resto, a posição do autor deste trabalho é semelhante à de E. Ames e E. Neuberger em sua excelente revisão da contribuição de Tinbergen e Frisch. Veja Ames, E. & Neuberger, E. Review article: Frisch and Tinbergen on economic planning. I: *Journal of Comparative Economics*, 1: 195-212, 1977.

<sup>18</sup> Para um sumário mais formal e bibliografia básica, veja Monteiro, Jorge Vianna, *Policy-makers, burocratas e reformadores*, trabalho apresentado ao V Encontro Nacional de Economistas, Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Economia-ANPEC, 6-9 de dezembro, 1977, Rio de Janeiro.

ríodo de decisão, ou seja, para estabelecer os níveis desejados de instrumentos e objetivos da política;

— ter uma visão analítica do comportamento da economia, expressa num “modelo oficial da economia”, isto é, um sistema de equações simultâneas que envolve instrumentos, objetivos e outras variáveis exógenas. Em geral, esse é um modelo linear ou linearizável.

b) as preferências do *policy-maker* são representadas por uma função numérica, em termos dos desvios em relação aos níveis desejados dos objetivos e instrumentos.

c) o *policy-maker* (à semelhança do consumidor ou do produtor) é um otimizador. Seu problema de decisão (*problema de política*) consiste em estabelecer a decisão (ou a política) ótima.

Desse modo, segundo E. Ames e E. Neuberger, o *policy-maker* terá se submetido “a uma disciplina científica, em que ele se convence de que esta técnica [a otimização descrita em c] garantirá que a ação que ele eventualmente venha escolher será melhor do que qualquer outra disponível. Nesse sentido, ele terá aprendido como governar melhor”,<sup>19</sup> ou seja, a preocupação essencial nesse modelo é a escolha da política econômica ótima.

De imediato, percebe-se que essa é uma teoria de oferta de políticas, já que os efeitos da ação coletiva dos consumidores-eleitores são transferidos à sensibilidade das preferências do *policy-maker* e ao “silêncio público” (Ames-Neuberger). Desse modo, exclui-se do rol dos *government failures* o reflexo impreciso das preferências da coletividade. Todavia, a falta de representatividade das decisões governamentais é precisamente um dos tópicos mais relevantes do debate econômico contemporâneo.<sup>20</sup>

É interessante observar que as deficiências analíticas do estudo do processo decisório governamental podem, assim, valorizar a *solução pública* dos problemas de alocação.<sup>21</sup>

O contexto do processo decisório individual (a política como regra de decisão individual) é uma limitação muito mais crítica para a abordagem de aspectos relevantes das experiências de política econômica do que a princípio se supõe. A política econômica é um fenômeno organizacional (ou interorganizacional) e, assim, torna-se necessário indagar não apenas quanto à eficiência econômica de uma política, como também estabelecer que forma<sup>22</sup> organizacional melhor viabiliza essa política (a um dado nível de eficiência). O primeiro sentido da causação entre organização e política é o

<sup>19</sup> Ames, E. & Neuberger, E. *op. cit.*, p. 201.

<sup>20</sup> Quanto ao caso brasileiro, é dispensável enfatizar esse ponto. Na bibliografia internacional, veja-se o caso da política tecnológica em países da Europa, em Nelkin, D. *Technological decisions and democracy: european experiments in public participation*. California, Sage, 1977.

<sup>21</sup> O que tem sido, por vezes, atribuído a uma ideologia conservadora dos adeptos do neo-institucionalismo.

<sup>22</sup> Em termos de quem participa da organização, da divisão de tarefas (diferenciação), interdependências, mecanismos de coordenação, relacionamento da organização com a sociedade, como um todo, etc.

predominante na análise econômica. Aí, a organização governamental é uma “caixa preta”, isto é, um bloco monolítico de *policy-makers*.

Com o desenvolvimento da teoria de organizações, especialmente em aspectos como *design* organizacional, análise de contingência e teoria inter-organizacional, parece ser possível ampliar a teoria de política econômica, explorando o sentido inverso da relação entre organização e política,<sup>23</sup> isto é, que características organizacionais (ou institucionais) podem melhor promover o sucesso de uma política econômica.

A questão não tem apenas relevância acadêmica, de vez que o economista freqüentemente é chamado a opinar sobre assuntos de política econômica “antes da moldura institucional ter sido selecionada”.<sup>24</sup> Esse sentido da causalidade entre organização e política permite ampliar a teoria econômica com processos de diversificação (divisão de tarefas) e unificação (coordenação) no setor público — um dos pontos relevantes da exaustão organizacional (ou um dos *organizational failures*) que generalizadamente se observa na política econômica contemporânea: a experiência recente com o planejamento econômico apontaria nessa direção.

Cabe, por fim, uma observação quanto a tentativas de “endogeneização” do Governo que, tipicamente, não seriam consideradas exemplos de institucionalismo. Esse é o caso dos trabalhos de A. Lindbeck<sup>25</sup> e da econometria da interação político-econômica.<sup>26</sup>

Não obstante os méritos dessas linhas de investigação, é limitado o âmbito das questões relevantes no setor público que elas permitem responder. De fato, tais iniciativas são mais apêndices à teoria convencional, do que propriamente uma ampliação do “problema de política”.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Um sumário recente de alguns desses segmentos analíticos está em Monteiro, J. V. Sobre a teoria da organização econômica. In: Rezende, F. & Monteiro, J. V. eds. *Aspectos da participação do Governo na economia*. Rio, IPEA, 1976, p. 5-34. Veja igualmente 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.

<sup>24</sup> Essa é uma observação de L. Hurwicz feita no contexto da teoria dos processos de alocação de recursos — uma das bases da teoria do planejamento econômico. Em adição à referência feita na nota de rodapé n. 5, um outro segmento do que O. Williamson chama a nova economia institucional incluiria modelos de equilíbrio geral, na linha desenvolvida por L. Hurwicz. A citação do texto é de Hurwicz, L. Optimality and informational efficiency in resource allocation processes. In: Arrow, K. et alii. eds. *Mathematical models in the social sciences — 1959*. Stanford, 1960. p. 29.

<sup>25</sup> Especialmente Lindbeck, A. Endogenous politicians and the theory of economic policy. Seminar paper, *Institute for International Economic Studies*, Estocolmo, Oct. 1973. Mimeogr.

<sup>26</sup> Veja, por exemplo, Frey, B. Politic-economic models and cycles. *Journal of Public Economics*, 9:203-20, 1978, e Alt, J. & Chrystal, A. Endogenous government behavior: overture to a study of government expenditure. Discussion paper, University of Essex, Dec. 1977. Mimeogr.

<sup>27</sup> Veja-se, por exemplo, Buchanan, J. & Tollison, R. eds. *Theory of public choice: political applications of economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.

#### 4. Conclusão

Na ordem de raciocínio apresentada neste ensaio, é dada ênfase ao que poderíamos rotular como o “paradoxo da economia do setor público”: o desenvolvimento intenso da economia normativa, paralelamente a um virtual desconhecimento analítico do funcionamento do setor público. Ou, dito de outra forma, as recomendações de política governamental são feitas, ainda que pouco se conheça quanto aos processos decisórios do setor público.

Em função dessa observação, pode-se concluir que:

1. O neo-institucionalismo, como entendido neste ensaio, não se constitui propriamente numa teoria unificada, ainda que, por vezes, a argumentação nesse sentido possa ser bastante persuasiva. Este é o caso da corrente da *public choice*.<sup>28</sup> Segundo R. Tollison,

“Num quadro de referência de *public choice*, a busca do consenso sob a orientação da otimização de Pareto define o papel apropriado do economista nos temas públicos”<sup>29</sup> e, segundo J. Buchanan, autoridade máxima da *public choice*, a teoria de *public choice* “representa uma tentativa de fechar a análise dos sistemas de interação social. Nesse aspecto, ela pode ser comparada e contrastada com o habitual sistema ‘aberto’, analisado na teoria econômica tradicional. Além dos limites do comportamento de mercado, contudo, a análise é deixada ‘aberta’ ”.<sup>30</sup>

2. Não obstante os resultados analíticos já alcançados em certos segmentos da economia, ainda é restrito e desigualmente distribuído o impacto da contribuição institucionalista na teoria econômica do setor público. Possivelmente é na área de *sistemas econômicos* que esse desenvolvimento se apresenta mais consistente e promissor, como indicam as pesquisas associadas aos nomes de T. Koopmans, J. Montias, J. Kornai, e E. Neuberger, entre outros.

3. Em termos mais específicos, o institucionalismo tem contribuído para fornecer uma peça importante que falta na teoria econômica do setor público: a formação da demanda de políticas. E isso tem ocorrido tanto pelo desenvolvimento de modelos da ação coletiva, como pelo refinamento dos modelos de oferta, com ênfase em temas como a *representatividade* das decisões dos *policy-makers* e de modelos de *governo representativo*.

4. Caminhamos profissionalmente para uma demonstração do que G. Tullock costuma chamar o “imperialismo da economia”, ou seja, com o institucionalismo tornam-se mais nebulosas as fronteiras da economia com a ciência política e a administração, entre outros ramos da indagação científica. Veja-

<sup>28</sup> Tollison, R. Involved social analysis. In: Buchanan, J. & Tollison, R. op. cit. p. 3.

<sup>29</sup> Buchanan, J. Toward analysis of closed behavioral systems. In: Buchanan, J. & Tollison, R. op. cit. p. 11.

<sup>30</sup> Veja, por exemplo, Tinbergen, J. *Centralization and decentralization in economic policy*. North Holland, Amsterdam, 1954, especialmente cap. 4, e Arrow, K. Tinbergen on economic policy. *American Statistical Association Journal*, Mar., 1958. p. 89-97.



se como exemplo o subtítulo de um livro já citado anteriormente neste trabalho: Teoria da *public choice* — aplicações políticas da economia.

Sob esse aspecto, percebe-se que uma resenha do institucionalismo ou da economia institucional não deveria ficar adstrita apenas ao campo da economia, o que, incidentalmente, pode ser uma orientação segura para se estabelecer um programa acadêmico sobre o tema economia do setor público.

5. De um modo geral, pode-se argumentar que a economia perdeu a perspectiva de Tinbergen e Frisch, no estudo de política. É patente na obra desses autores a preocupação em estabelecer uma teoria de política em que “as instituições de fato são importantes”. Em verdade, essa seria a essência da distinção da teoria quantitativa e uma eventual teoria qualitativa de política econômica.<sup>31</sup>

De qualquer modo, ainda que se possa argumentar que o movimento institucionalista se identifica com outras correntes intelectuais que não as citadas neste ensaio, é inegável o vigor das contribuições de autores da área organizacional e da *public choice* no desenvolvimento da economia do setor público.