

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 11

Economia do Crescimento  
do Setor Público

Jorge Vianna Monteiro



PUC-Rio – Departamento de Economia  
[www.econ.puc-rio.br](http://www.econ.puc-rio.br)

Setembro de 1980

## I. 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 uma 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 comportamento dos agentes de decisão do Setor Público. Num e noutro processo, as decisões tomadas não apenas podem ser tecnologicamente distintas, como 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., 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

---

<sup>1</sup> Ver as referências bibliográficas relevantes em J. V. Monteiro [1976].

<sup>2</sup> M. Shubik [1970], 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.

<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 nessa área 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.

<sup>4</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre esse tema e uma elaboração empírica sobre as atividades de controle no Setor Público ver J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha [1978].

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, A. Breton [1974, especialmente capítulo 2].

âmbito do Setor Público isso nos remete a questões que vão desde o grau de coerção<sup>6</sup> de uma ação de Governo exercido sobre os indivíduos na sociedade, até o estabelecimento de incentivos internos a 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,

$$E = (\phi, A, \Omega) \quad (1)$$

ou ainda,

$$E = \{\phi(\alpha), \Omega\} \quad (2)$$

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  $\alpha \in A$ .

$$\left(\frac{\alpha^{SPU}}{\alpha^{SPR}}\right)_t > \left(\frac{\alpha^{SPU}}{\alpha^{SPR}}\right)_{t-1} \quad (3)$$

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, em que  $\phi(\alpha)$  se altera, ou seja:

$$\phi_t(\alpha) \neq \phi_{t-1}(\alpha)$$

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, do 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

<sup>6</sup> A. Breton [1974], por exemplo, define como coerção a diferença entre a quantidade desejada e a quantidade efetivamente provida de políticas públicas. Para uma outra conceituação de coerção, ver J. V. Monteiro [1976, p. 16].

<sup>7</sup>  $\phi = \{S_1, S_2, \dots, S_n\}$  é uma partição em  $E$  se para todo  $i$ ,  $S_i \neq \emptyset$ ,  $S_i \subset E \therefore$  para  $i \neq j$ ,  $S_i, S_j = \emptyset \therefore \cup_i S_i = E$ .

<sup>8</sup> L. Hurwicz [1960, pp. 168-9].

seja, o caso de alteração nas atividades de controle do Setor Público.

Essa perspectiva nos conduz necessariamente a análise dos mecanismos de decisão do Setor Público para estabelecer fontes endógenas do crescimento do Setor Público.

## II. A Divisão de Trabalho no Setor Público

Economia do crescimento do Setor Público é um tema sub especificado 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 a toda “falha de Governo”, o mercado e 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 [1974], essa atuação do eleitor pode ser vista como uma 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 obtém uma quase-renda (...) quando utilizados diretamente na atividade política” (Z. Spindler [1978, p. 4] e, como tal maximiza a probabilidade de se eleger (ou se reeleger)<sup>10</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>11</sup>, o burocrata é um agente econômico que atua em organizações em que as duas condições seguintes vigoram simultaneamente (W. Niskanen [1971]): (i) não há apropriação pelos membros da organização de eventuais excessos de receita sobre custo, à título de rendimento pessoal; (ii) a organização é financiada por dotações orçamentárias, independentes da venda de

---

<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> Ou, alternativamente, o número esperado de votos.

<sup>11</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.

output a preço unitário<sup>12</sup>. Por outro lado, a atuação desses agentes se desenvolve segundo certas qualificações, a que chamaremos “instituições”. Um conjunto mínimo dessas qualificações e dado por:

- a) Qualquer indivíduo (ou cidadão) pode propor mudança no status quo (entendido, via de regra, 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, seja 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 preferencias e não segundo estratégias.

Obviamente esse é um conjunto de qualificações possíveis. De fato (a) – (d) se constituem nas instituições no sentido de Bowen (H. Bowen, [1943]) e a alocação de recursos correspondente 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 num modelo competitivo de determinação da demanda por bens e serviços providos através do processo político. Trata-se da chamada regra de votação do eleitor mediano ou modelo do eleitor mediano<sup>13</sup>.

### 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 I ilustra esse ponto:

Se A propõe  $P^A$  tal que  $P^{*i} \leq P^A < P^B$ , então  $p^i = 1$ , isto é, A terá o voto do  $i$ -ésimo eleitor se  $P^A = P^B \neq P^{*i}$ , 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  $p^i = 0$ , isto é, B terá o voto do  $i$ -ésimo eleitor.

Se, para os  $n$  eleitores as políticas  $P^{Bi}$  ( $i = 1, \dots, n$ ) são ordenadas segundo uma distribuição

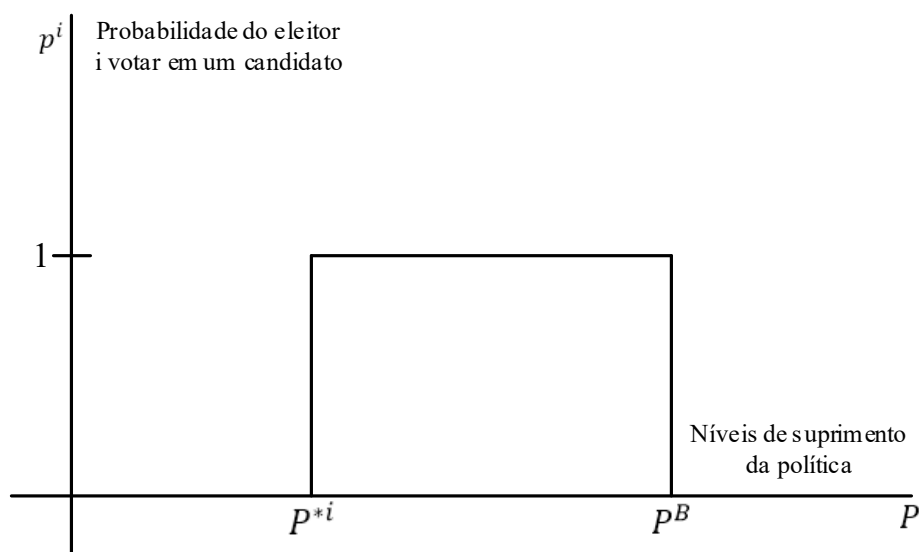
---

<sup>12</sup> Como um possível mecanismo de expansão do Setor Público decorre do comportamento do burocrata, a seção seguinte deste estudo caracteriza em maior detalhe esses aspectos.

<sup>13</sup> A ideia central deste modelo pode ser traçada a H. Hotelling em um celebrado artigo de 1929 no Economic Journal. Sua utilização na Economia do Setor Público está especialmente associada a H. Bowen [1943] e a A. Downs [1957].

de frequência, seja  $P^M$  a mediana dessa distribuição.

Figura I  
A Regra do Eleitor Mediano



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>14</sup>.

Uma implicação óbvia desse resultado é o de que o equilíbrio competitivo no processo político implica num conglomerado (clustering) de partidos políticos em torno das preferências do eleitor mediano<sup>15</sup>.

### III. 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, como uma proposição empírica ou “lei” tipo lei de Wagner. Natural, pois, que uma das fontes endógenas de crescimento do Setor Público esteja relacionada à expansão do volume de recursos financeiros consignados ao Setor Público. Em especial, essa justificativa analítica pode ser traçada à oferta de serviços públicos, sob condição de uso de poder discricionário, ou seja ao

<sup>14</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 D. Mueller [1979, pp.106- 111].

<sup>15</sup> Há, por certo, variações em torno dessa regra de votação do eleitor mediano. W. Comanor [1976], por exemplo, estende o resultado a escolhas políticas em que toda a distribuição dos  $P$ 's (e não apenas  $P^M$ ) é relevante na determinação da solução de equilíbrio. 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-se, por exemplo, Z. Spindler [1978] e T. Romer e H. Rosenthal [1978]).

comportamento do burocrata<sup>16</sup>.

A ambientação do modelo de comportamento do burocrata<sup>17</sup> e a da atuação inter-organizacional num 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>18</sup>; (b) alocação de recursos financeiros (orçamento) para a burocracia; (c) monitoramento do desempenho das atividades da burocracia. A Figura II 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>19</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:  $\max B(x) \therefore x \geq 0 \therefore B(x) \geq C(x)$ .

Como resultado, pode-se concluir (como por exemplo em W. Niskanen [1971, pp. 49-50; p. 52; p. 64] 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>20</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” (W. Niskanen [1971, p.64]).

Uma visão mesmo que superficial da Figura II indicará que pode ser crítica, no estabelecimento de tais resultados, a estratégia adotada pela organização patrocinadora 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>21</sup>. Todavia, há uma conjectura que ultimamente tem sido ressaltada: a escala de operação elevada das burocracias pode atender igualmente as preferências do patrocinador. Haveria

---

<sup>16</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 R. McKean [1964]. Também O. Williamson [1964], embora no âmbito da teoria da firma, trata extensamente a hipótese do comportamento discricionário.

<sup>17</sup> A estrutura básica dos modelos de burocracia na teoria econômica é a estabelecida por W. Niskanen [1971]. Para um retrospecto da evolução recente da teoria de bureaus, ver W. Orzechowski [1974].

<sup>18</sup> Por esse aspecto, pode-se notar a estreita vinculação da literatura econômica de burocracia e uma teoria de governo representativo.

<sup>19</sup> Ou seja, a maximização do tamanho do orçamento. De fato, essa é uma visão operacional que se acomoda a ideia 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 [1974], no modelo de Breton o burocrata maximiza seu orçamento relativamente aos das demais burocracias.

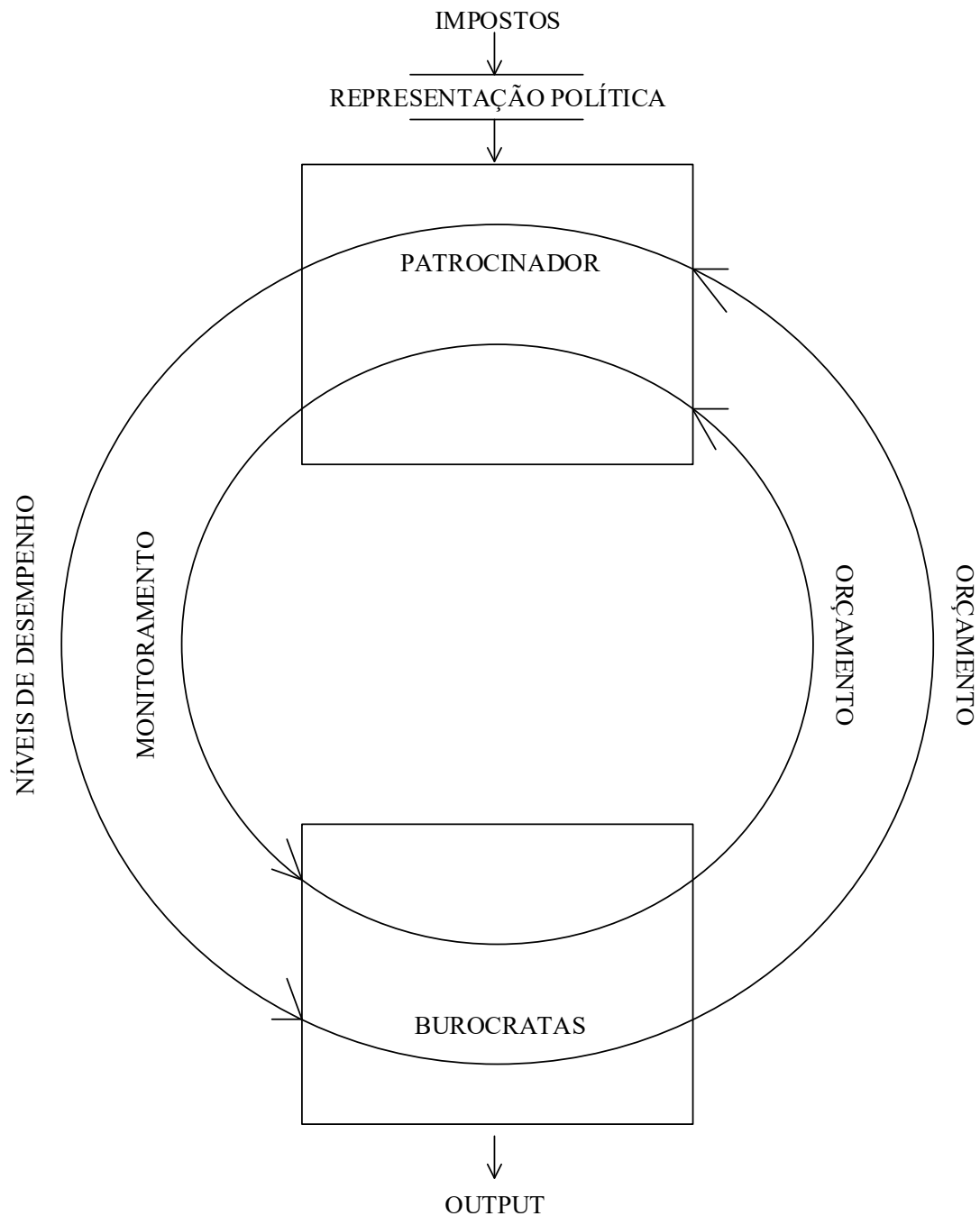
<sup>20</sup> Esse é um dos resultados relevantes a que se pode chegar no âmbito dos modelos de burocracia. Por certo, há importantes constatações que podem ser estabelecidas, por exemplo, pela consideração dos vínculos da burocracia no mercado de fatores.

<sup>21</sup> Este fato constitui o que na literatura econômica sobre burocracia se convencionou chamar o “problema do monitoramento”.

uma “mutualidade de interesses”<sup>22</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 evidenciarium uma expansão líquida na captação de recursos para o financiamento do Setor Público.

Figura II  
O Modelo Niskanen do Comportamento do Burocrata



<sup>22</sup> Ver a respeito W. Niskanen [1971, capítulo 14]. Para uma posição cética ver R. Mackay e C. Weaver [1979].



Consideremos a seguinte analogia entre a competição no processo político e a formação de monopólios<sup>23</sup>: o processo político envolve a competição pela obtenção de direitos exclusivos e temporários de produção, através da apresentação de propostas de 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 fornecedores. Essa é, portanto, uma visão contratual<sup>24</sup> da obtenção pelos políticos, juntos 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>25</sup>, de preferência à expansão de impostos. Ou, dito de outra forma: no processo político representativo (ou na democracia, com instituições à la Bowen, por exemplo) os incentivos para a escolha entre expandir os impostos ou incorrer em déficits são tais que os políticos são “fornecedores de déficits”. Tais incentivos decorreriam do fato de 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” (R. Wagner [1973], p. 120). 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 aumentos 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>26</sup>.

Ainda nessa visão contratual, pode-se traçar a expansão orçamentária do Setor Público à estrutura dos “direitos de propriedade” na economia. De um 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

---

<sup>23</sup> Este é o chamado Princípio Chadwick-Demsetz. Veja-se H. Demsetz [1968].

<sup>24</sup> Essa visão é comumente referida como “contract management” que não deve ser confundida com a visão constitucional à la Buchanan e Tullock que é tratada mais adiante.

<sup>25</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, J. Buchanan e R. Wagner [1978] 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 aos aspectos normativos da “visão constitucional” do Setor Público.

<sup>26</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-se, por exemplo, W. Crain e R. Ekelund [1978].

público. Como ele não poderá “vender” seus direitos de propriedade nesse programa, ele descontará essa parte da produção da qual ele não usufrui nos programas públicos.

Em decorrência, M. Crain e A. Zardkoohi [1980] 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.

Uma outra conjectura que envolve um crescimento autogerador dos programas públicos parte dos efeitos redistributivos de tais programas. Segundo R. Craswell [1975] tais redistribuições de renda são inevitáveis, de vez que a provisão pública de um bem provoca a uma 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 num 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 (G. Tullock, [1970]). Ramificações dessa conjectura envolvem a consideração da burocracia como força eleitoral: os burocratas elegendo políticos que expandem os programas públicos. Uma interessante formalização dessa conjectura é apresentada em P. Courant – E. Gramlich – D. Rubinfeld [1979].

Uma outra variante de expansão do Setor Público associa progressão tributaria a demanda pelo output do Setor Público. Ou seja, supondo-se uma distribuição de renda com assimetria positiva, a progressão tributaria reduz os encargos fiscais relativos da renda mediana (identificada como a posição do eleitor mediano) que, assim, aumenta sua demanda pelo output do Setor Público<sup>27</sup>.

É relevante a esta altura indagar quanto à viabilidade analítica de acoplar modelos duais do tipo Setor Público-Setor Privado, cujas estruturas envolvem basicamente diferenciações tecnológicas<sup>28</sup> (v.g., H. Uzawa 1966, W. Baumol [1967]), 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 la Bowen, e da regra de eleitor mediano<sup>29</sup>, W. Bush – R. Mackay [1977] 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 traça a elevação dos custos unitários e

---

<sup>27</sup> Para um tratamento detalhado dessa conjectura, veja-se J. Buchanan [1964].

<sup>28</sup> Uma hipótese comumente feita 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 evidencia de teste empírico ver, por exemplo, W. Orzechowski [1974].

<sup>29</sup> O que permite introduzir o lado da demanda pelo output do Setor Público e Setor Privado, inexistente no modelo de Baumol.

da relação mão-de-obra/capital no Setor Público a condições puramente tecnológicas a conjectura do 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 à chamada teoria econômica do comportamento constitucional<sup>30</sup>, ou seja, 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>31</sup>.

Assim, a opção quanto a localização de uma atividade, se no Setor Privado<sup>32</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.

Esses custos em que o indivíduo incorre se compõem de:

- (a) “custos externos” (ou, talvez mais apropriadamente, “danos potenciais”<sup>33</sup>) – custos em que o indivíduo espera incorrer em decorrência das ações de outros indivíduos 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>34</sup>) – custos em que o indivíduo espera incorrer como resultado de sua participação numa 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 e 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 III ilustra essa perspectiva.

---

<sup>30</sup> Veja-se a respeito o texto fundamental de J. Buchanan e G. Tullock [1962].

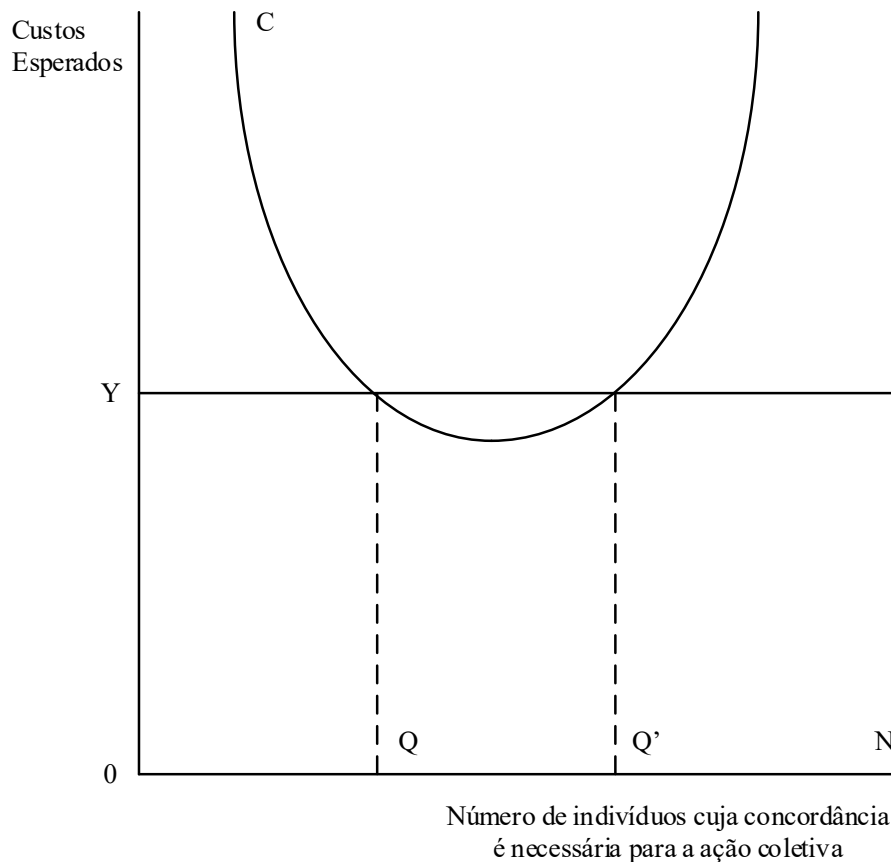
<sup>31</sup> Metodologicamente mantém-se a tradição da teoria econômica sob o ângulo individualista.

<sup>32</sup> Que inclui o comportamento puramente individualista e o comportamento voluntário, mas organizado em grupo, i.e., sob arranjo contratual privado.

<sup>33</sup> O termo é sugerido por E. Ostrom [1968].

<sup>34</sup> Ver nota 33.

Figura III  
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 III indica que o indivíduo optará pela localização dessa atividade no Setor Público se a regra de decisão que vigorar estiver entre  $\frac{Q}{N}$  e  $\frac{Q'}{N}$ , 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:

- (i) 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 essa modificação nas regras de votação ocorrer, os custos externos de uma dada atividade, do ponto de vista de um indivíduo, tenderão a se reduzir. Na Figura III 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>35</sup>. Ou seja, maior o tamanho do Setor Público.

<sup>35</sup> “A sociedade de que se caracteriza por fortes e efetivas restrições éticas e morais – que impedem a troca de votos –

(ii) 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 em que o indivíduo transferirá mais atividades para o Setor Público tanto mais inclusiva a regra de decisão<sup>36</sup>. Na Figura III se uma regra menos inclusiva do que  $\frac{Q}{N}$  é estabelecida exogenamente a decisão organizacional, o indivíduo racional rejeita a localização dessa atividade no Setor Público. Entre  $\frac{Q}{N}$  e  $\frac{Q'}{N}$  essa localização é desejável.

#### IV. 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 e (c) as inferências quanto aos mecanismos operacionais do Setor Público são estabelecidas a partir dos 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>37</sup>.

Uma decorrência óbvia dessa opção metodológica é a de se evitar os 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 na 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 a 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

---

achará mais essencial estabelecer limites constitucionais sobre as decisões políticas da maioria, do que a sociedade em que essas restrições são menos efetivas”. J. Buchanan – G. Tullock [1962, p. 209].

<sup>36</sup> Segundo J. Buchanan e G. Tullock [1962, p.83] esta seria uma conjectura que remonta ao celebrado texto de K. Wicksell, “A New Principle of Just Taxation”.

<sup>37</sup> Ver a propósito a nota 3, Parte I, acima.

endógena de Setor Público aqui apresentada parece ter o mérito de possibilitar a integração de fatores econômicos e políticos num 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.

## Referências Bibliográficas

- Baumol, W. [1966] – “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis”, em *American Economic Review*, 57, pp. 415-426.
- Bowen, H. [1943] – “The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources”, em *Quarterly Journal of Economics*, 58, pp. 27-48.
- Breton, A. [1974] – *The Economic Theory of Representative Government*, (Aldine, Chicago).
- A. Buchanan, J. [1964] – “Fiscal Institutions and Efficiency in Collective Outlay”, em *American Economic Review*, Maio, pp. 227-235.
- Buchanan, J. e G. Tullock [1962] – *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. (University of Michigan Press).
- Buchanan, J. e R. Wagner [1978] – “Dialogues Concerning Fiscal Religion”, em *Journal of Monetary Economics*, 4, Agosto.
- Bush, W. e R. Mackay [1977] – “Private versus Public Sector Growth: A Collective Choice Approach”, em T. Borcherding (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, (Duke University Press, Durham).
- Comanor, W. [1976] – “The Median Voter and The Theory of Political Choice”, em *Journal of Public Economics*, 5 pp. 167-177.
- Courant, P., L. Gramlich e D. Rubinfeld – “Public Employee Market Power and the Level of Government Spending”, em *American Economic Review*, 69, Dezembro, pp. 806-817.
- Crain, W. M. e R. Ekelund [1977] – “Deficits and Democracy”, em *Southern Economic Journal*, Abril, pp. 813-828.
- Crain, W. M. A. Zardkoohi [1980] – “Public Sector Expansion, Stagnant Technology or Attenuated Property Rights?”, em *Southern Economic Journal*, Abril, pp. 1069-1082.
- Craswell, R. [1975] – “Self-Generating Growth in Public Programs”, em *Public Choice*, Spring, pp. 91-97.
- Demsetz, H. [1968] – “Why Regulate Utilities?”, em *Journal of Law and Economics*, Outubro, pp. 53-65.
- Downs, A. [1957] – *An Economic Theory of Democracy*, (Harper and Row, New York).
- Hotelling, H. [1929] – “Stability in Competition”, em *Economic Journal*, XXXIX, Março, pp. 41-57.
- Hurwicz, L. [1960] – “Conditions for Economic Efficiency of Centralized and Decentralized Structures” em G. Grossman (Ed.), *Value and Plan*, (University of California Press, Berkeley, pp. 162-183).
- Mackay, R. e C. Weaver [1979] – “On the Mutuality of Interests Between Bureaus and High Demand Review Committees; a Perverse Result”, em *Public Choice*, 34, pp. 481-491.
- Mckean, R. [1964] – “Divergences Between Individual and Total Costs Within Government”, em *American Economic Review*, Maio, pp. 243-249.
- Monteiro, J. V. [1976] – “Sobre a Teoria da Organização Econômica”, em F. Rezende e J. V. Monteiro (Eds.), *Aspectos da participação do Governo na Economia*, (Ipea, Série Monográfica nº 26, pp. 5-34).
- Monteiro, J. V. e L. R. A. Cunha [1978] – “A Formulação da Política Industrial no Brasil”, em W. Suzigan (Ed.) *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, (Ipea, Série

Monográfica nº 28, pp. 11-34).

- Kueller, D. [1979] – *Public Choice*, (Cambridge University Press, Cambridge).
- Niskanen, W. [1971] – *Bureaucracy and Representative Government*, (Aldine, Chicago).
- Orzechowski, W. [1974] – “Labour Intensity Productivity, and the Growth of the Federal Sector”, em *Public Choice*, Fall, pp. 123-126.
- Orzechowski, W. “Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence”, em T. Borcharding (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, (Duke University Press, Durham).
- Ostrom, E. [1968] – “Some Postulated Effects of Learning on Constitutional Behaviour”, em *Public Choice*, 5, Fall, pp. 87-104.
- Romer, T. e H. Rosenthal [1978] – “Political Resource Allocation, Controlled Agendas and The Status Quo”, em *Public Choice*, 33, pp. 27-43.
- Shubik, M. [1970] – “On Different Methods for Allocating Resources”, em *Kyklos*, XXIII, 2, pp. 332-337.
- Spindler, Z. [1978] – “Oligopolistic Behaviour and the Theory of Representative Democracy”, (mimeo, Março).
- Tullock, G. [1970] – Review of “Bureaucracy and Representative Government”, de W. Niskanen, em *Public Choice*, Spring, pp. 119-124.
- Uzawa, H. [1966] – “An Optimum Fiscal Policy in an Aggregative Model Economic Growth”, em J. Adelman e E. Thorbecke (Eds.), *The Theory and Design of Economic Development*, (Johns Hopkins Press, Baltimore).
- Williamson, O. [1964] – *The Economic of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm* (Prentice Hall, N. Jersey).