

Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público

Ursula Dias Peres

*Mestre e doutoranda em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV [ursulaperes@gmail.br]
Endereço: Rua Itapeva, 474, São Paulo – SP Cep. 01332-000*

Recebido em 27 de abril de 2007 / Aprovado em 10 de julho de 2007

RESUMO

Este artigo se dedica na apresentação de uma abordagem da economia dos custos de transação aplicada ao setor público. Em um primeiro momento, são trabalhados alguns conceitos básicos utilizados pela Nova Economia Institucional; a saber: custos de transação e estruturas de governança. A segunda parte deste artigo está focada na adaptação dessa teoria para o setor público, com especial ênfase na análise de seus atores, custos de transação e de outras particularidades relevantes que afetam a definição de sua estrutura de governança. Como forma de equacionar parte dos custos de transação presente no setor público, especialmente a presença de oportunismo político, a terceira seção descreve duas possibilidades de aperfeiçoamento da gestão pública. Por fim, em suas conclusões, este artigo enfatiza a necessidade de se estabelecer mecanismos externos de incentivo e supervisão para a boa gestão pública e da ampliação dos estudos a respeito da eficiência e eficácia dos instrumentos descritos na terceira seção.

Palavras-chave:

Custos de Transação. Estruturas de Governança. Estruturas de Governança no Setor Público. Gestão Pública.

ABSTRACT

The present paper presents an approach of the transaction costs theory applied in the public

sector. In a first moment, some basic concepts used by the New Institutional Economy are presented, namely, transaction cost and governance structure. The second part of the paper focuses on the adaptation of this theory to the public sector, with special emphasis in the analysis of its actors, their transaction costs and other relevant peculiarities that affect the definition of the governance structure. As a way to equate part of the transaction costs present in the public sector, particularly the presence of political opportunism, the third part describes two possibilities of improving public management. Finally, in the conclusions, the paper emphasizes the need of establishing external incentive mechanisms and supervision towards a good public management, besides enhancing the studies on the efficiency and efficacy of the instruments described in the third part.

Key-words:

Transaction Costs. Governance Structure. Public Management. Governance in the Public Sector.

RESUMEN

Este artículo se dedica a presentar el abordaje de la economía de costos de transacción, aplicada al sector público. En la primera parte son analizados algunos conceptos básicos utilizados por la Nueva Economía Institucional, como los costos de transacción y estructuras de gobernanza. En la segunda parte el artículo se

ocupa de la adaptación de esta teoría para el sector público con especial énfasis en el análisis de sus actores, costos de transacción y de otras particularidades relevantes que afectan la definición de su estructura de gobernanza. Como forma de ecuacionar parte de los costos de transacción presentes en el sector público, especialmente la presencia del oportunismo político, la tercera parte de la materia, describe dos posibilidades de perfeccionamiento de la administración pública. Por fin, en sus conclusiones, este trabajo enfatiza la necesidad de establecer mecanismos externos de incentivo y supervisión para la buena administración pública y de ampliar los estudios sobre la eficiencia y eficacia de los instrumentos descritos en la tercera sección.

Palabras-clave:

Costos de Transacción. Estructuras de Gobernanza. Estructuras de Gobernanza en el Sector Público. Administración Pública.

I A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

I.1 Custos de transação

O enfoque da teoria dos custos de transação está na busca da maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados (AZEVEDO, 2000). Nesse sentido, é importante a compreensão do funcionamento das organizações e, para isso, a unidade fundamental de análise é a transação, por meio da qual as pessoas interagem na busca por bens e serviços (MILGROM; ROBERTS, 1992). É necessário entender como se dá a transação e qual o comportamento dos indivíduos que transacionam, dado que uma das principais tarefas da organização econômica é coordenar as ações dos indivíduos para buscar reduzir os custos de transação e, assim, promover o equilíbrio econômico desejado. Essa teoria é construída a partir da assunção de que a economia real opera de forma diferente da prevista no modelo neoclássico.

Segundo o modelo neoclássico de equilíbrio geral Arrow-Debreu, em um ambiente de competição perfeita, o equilíbrio alcançado por meio do estabelecimento de preços e alocação de bens permite aos consumidores e firmas maximizarem utilidades e ganhos, respectivamente, e garante que as quantidades que os vendedores desejam ofertar, dado um preço estabelecido, são as mesmas que os compradores desejam comprar. Dessa forma, maximiza-se o excedente total da economia (MILGROM; ROBERTS, 1992).

Existem, porém, situações em que o mercado não opera em condições de competição perfeita e dessa forma não é garantido o equilíbrio de Pareto, havendo perda de bem-estar: essas situações são chamadas de falhas de mercado (MILLER, 1992; STIGLITZ, 1988). A partir da análise de Stiglitz (1988), identificam-se seis grandes blocos de falhas de mercado; porém nos concentraremos nas três fundamentais para compreensão dos custos de transação: o poder de mercado, as externalidades e a assimetria de informações.

O primeiro bloco engloba uma dificuldade a ser enfrentada na economia *vis a vis* a existência de competição imperfeita. Esta se dá quando algumas firmas detêm poder de mercado sobre outras, formando os chamados monopólios. O poder de mercado, segundo Williamson (1975), possibilita que em uma negociação, uma ou ambas as partes estejam vulneráveis a atitudes oportunistas, visto que existe tendência à concentração de informações privilegiadas.

Outro bloco analisado por Stiglitz (1988) diz respeito às externalidades: ações de indivíduos ou firmas geram sobre outros algum efeito indireto que não é captado pelo mecanismo de preços do mercado. Externalidades positivas acontecem quando uma ação individual ou de uma firma gera um benefício para outros; já a negativa acontece quando uma ação gera um custo para outros indivíduos ou agentes (REZENDE, 2001; STIGLITZ, 1988). A externalidade ocorre também em uma produção de equipe na qual

a produtividade de um indivíduo afeta a dos demais, dificultando o controle da remuneração individual por desempenho e incentivando o comportamento oportunista.

Além das externalidades, há ainda um último bloco relevante de falhas de mercado, que diz respeito à questão da informação assimétrica, que ocorre quando a informação sobre dada transação é monopolizada por apenas uma das partes envolvidas, tornando difícil estabelecer uma troca justa em uma relação contratante/contratado. Por sua característica, esta falha está bastante relacionada ao poder de mercado: quanto maior a concentração, maior a assimetria de informações e maior a poder de mercado (MILLER, 1992; STIGLITZ, 1988).

As circunstâncias discutidas acima indicam um cenário de funcionamento das organizações em ambiente diverso da competição perfeita, prevista pelo modelo de equilíbrio geral neoclássico. Na prática, há falhas de mercado que afetam o princípio da maximização do valor¹ e geram custos de transação (MILGROM; ROBERTS, 1992). Ou seja, segundo Coase (1937), sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente.

Para Fagundes (1997), os custos de transação corresponderiam ao dispêndio de recursos econômicos com a finalidade de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes para que o cumprimento dos termos contratuais seja satisfatório para as partes e compatível com a sua funcionalidade econômica.

Em função da existência e importância desses custos de transação, há a necessidade de construção de estruturas de governança que permitam lidar com a incerteza e a variabilidade, reduzindo o comportamento oportunista e atenuando os custos de transação (AZEVEDO, 2000).

1. 2 Estruturas de governança

A coordenação é uma construção dos agentes econômicos para reduzir os custos de transação. Segundo Williamson (1985), os agen-

tes criam determinados mecanismos, chamados de estrutura de governança, para lidar com os custos de transação. Não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apóia-se na adequação da estrutura de governança em questão às características da transação específica.

Existem na teoria dos custos de transação dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. O primeiro pressuposto implica que os indivíduos têm restrições em sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, constituindo assim uma racionalidade limitada. Já o oportunismo dos indivíduos ocorre a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca de seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, inclusive a trapaça, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1985).

A partir desses dois conceitos, temos que o estabelecimento de contratos para regulamentação das transações será sempre complexo e incompleto, visto que não é possível prever neste instrumento todas as situações futuras possíveis (AZEVEDO, 2000). Contudo, apesar de os agentes terem uma limitação de sua racionalidade, eles buscam sempre o resultado mais eficiente em uma transação e, sendo assim, existe o impulso para a construção de estruturas de governança que possam lidar com a situação de contratos incompletos e situações imprevistas.

Segundo Fagundes (1997), as estruturas de governança apresentam propriedades diferenciadas que as fazem mais ou menos aptas para coordenar as transações entre os agentes, minimizando custos de transação e buscando a eficiência dos resultados. Essas propriedades referem-se a sistemas de incentivos, controle de conduta e a flexibilidade/adaptabilidade a novas situações. A partir da descrição de Williamson (1985), poder-se-á observar basicamente três tipos de estruturas de governança: a que se dá através do mercado, a hierárquica e uma forma híbrida entre ambas (contratual).

A identificação dessa tipologia relativa às estruturas de governança tornou-se possível a partir do trabalho de Coase (1937), no qual, além de identificar a existência dos custos de transação, fundamentou que as organizações construíam formas de lidar com esses custos, e coordenar as ações dos agentes, baseadas em contratos. Essa natureza contratual da firma não elimina a possibilidade de governança via mercado, mas reduz a amplitude de ajustes ligados ao sistema de preços.

Dessa forma, na visão de Coase (1937), as firmas se organizam segundo arranjos institucionais, formais ou informais, adequados a seu ambiente macroeconômico e em função disso, a complexidade de sua natureza contratual poderia ser maior ou menor dependendo da influência possível do mercado, via sistema de preços, implicando a necessidade de construção das três estruturas de governança citadas: de mercado, híbrida e hierárquica.

A estrutura de governança a partir do mercado tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste é via preço. A híbrida é forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já a estrutura hierárquica se dá quando há a internalização total das atividades em uma única organização (WILLIAMSON, 1985). O objetivo das estruturas de governança é sempre minimizar os custos de transação. Há, porém, dificuldades nesta questão: nem sempre é simples isolar os custos de transação de outros custos, e a minimização de custos não necessariamente implica eficiência.

Como já foi apresentada, na teoria de Coase (1937), a mudança institucional do mercado para a hierarquia – partindo dos dois extremos possíveis de estruturas de governança – tem impacto bastante significativo no comportamento individual. As instituições simultaneamente determinam as regras do jogo e condicionam as escolhas individuais sob estas regras. Se considerarmos um am-

biente de informação perfeita, o comportamento dos indivíduos deverá apresentar-se como o de agentes maximizadores de resultados; será diferente, porém, em outros tipos de ambiente institucional (numa hierarquia, por exemplo). Miller (1992) acredita que, dependendo do nível de incerteza e assimetria de informações do ambiente no qual uma organização está inserida, a coordenação desta se dará mais em função do direcionamento hierárquico do que pelo mecanismo de preços ou por sistemas de incentivos.

A hierarquia, na definição de Miller (1992), é a autoridade definida de forma incompleta e assimétrica de um ator para dirigir as atividades de outros com algumas limitações. Numa estrutura de governança hierárquica, os direitos dos empregados são, em geral, vagos e mais ainda suas responsabilidades. Em troca do salário, o empregado reconhece o direito do empregador de definir tarefas, estabelecer padrões de desempenho, determinar condições de trabalho e ditar códigos de conduta (MILLER, 1992).

Em uma hierarquia, a informação é escassa, são necessárias outras habilidades individuais para o relacionamento interdependente entre os membros da organização, e assim o comportamento será distinto do previsto no modelo neoclássico. Em tal tipo de organização, importa a visão de mundo e crenças ideológicas dos indivíduos e do líder, em especial. Isto é, regras informais têm impacto relevante no comportamento dos indivíduos (NORTH, 1990).

Os tipos de incentivos empregados para motivar os indivíduos mudam de uma instituição para outra. Diferentemente do equilíbrio de mercado, na organização hierárquica, chefes e subordinados podem passar anos construindo uma relação de troca adaptada às características individuais de ambos, e a remuneração acertada entre eles pode não se basear em critérios de eficiência e maximização de resultado, mas sim em projeção social, prestação de serviços e interesses sociais, entre outros fatores. Segundo North (1988), a motivação dos indivíduos

é bem mais complexa do que a maximização de riquezas; esta pode ser trocada por outros valores, em cuja escolha há enorme influência das instituições (MILLER, 1992).

Para Miller (1992), as hierarquias, ao contrário dos mercados, institucionalizam compromissos de longo prazo que possibilitam trocar riqueza por aceitação social e estima. Na coordenação da hierarquia, o mecanismo de ajuste de preços não é fundamental. A tomada de decisão de um diretor pode estar respaldada nos objetivos políticos de um grupo e não necessariamente assegurar a eficiência dos resultados. Nesse sentido, é importante ressaltar que é complexa a análise de eficiência em um ambiente onde a definição das informações, incentivos, coordenação e direitos de propriedade² são dados institucionalmente.

Apesar dessa complexidade e da existência de outros atributos que não são racionalmente controláveis, as estruturas hierárquicas de governança podem ser por vezes mais vantajosas que as estruturas de mercado ou híbridas (MILLER, 1992). Isso ocorrerá em função da existência de falhas de mercado, conforme apresentado anteriormente. Segundo Miller (1992), a existência de informação assimétrica, externalidades e poder de mercado possibilitam a vantagem comparativa de uma estrutura hierárquica de governança frente às demais.

Contudo, os mesmos fatores que permitem que a construção de estruturas hierárquicas de governança seja vantajosa, entre os quais a informação assimétrica, também dificultam o controle hierárquico. A informação assimétrica ocorre interna e externamente à organização; com isso, internamente há também incentivo ao comportamento individual auto-interessado e oportunista, levando provavelmente à persistência de resultados ineficientes. A hierarquia não permite um perfeito realinhamento do indivíduo com grupos de interesses.

Na visão de Miller (1992), a hierarquia é uma estrutura eficiente quando é o melhor que indivíduos auto-interessados conseguem fazer sobre um arranjo institucional possível. Para Williamson e Ouchi (1981), não existe um ar-

ranjo institucional que elimine os dilemas sociais, mas existem forças que levam os indivíduos a achar o melhor arranjo para a minimização de perdas e maior eficiência possível.

Miller (1992) argumenta que, no caso de uma estrutura de governança hierárquica, as forças capazes de ajustar o arranjo institucional existente e minimizar perdas são externas. Isto é, o controle externo da hierarquia fará com que o comportamento do corpo gerencial seja direcionado à busca de resultados eficientes, mais do que à satisfação de seus próprios interesses. As forças externas serviriam como um compromisso para resolver a tensão entre o gerente auto-interessado e a eficiência organizacional.

Contudo, se por um lado se reconhece que a presença de forças de mercados competitivos conduz a hierarquia para ganhos de eficiência, há também limitações lógicas na habilidade hierárquica de realizar esses ganhos através da manipulação de contratos e sistemas de incentivos formais. Apesar de uma série de arranjos contratuais e sistemáticos de controle criados na busca de eficiência, a análise econômica concluiu que sempre há incentivo para que ao menos um indivíduo continue a ter um comportamento que leva à ineficiência. Segundo Miller (1992), um esforço determinado de seguir a análise econômica em suas conclusões leva à confirmação da persistência da ineficiência organizacional.

Ainda assim, porém, observa-se que as forças de mercado premiam organizações hierárquicas que conseguem atingir ganhos de eficiência, apesar da existência de comportamento auto-interessado. Segundo Miller (1992), de fato, organizações que aparentemente têm os mesmos tipos de contratos, sistemas de incentivo e estruturas hierárquicas têm diferentes *performances*, em função de seus arranjos institucionais, têm papel fundamental a natureza das expectativas e crenças individuais, as normas sociais e a liderança constituída. O quadro I a seguir apresenta uma síntese das principais características dos diferentes tipos de estrutura de governança examinados nesta seção.

	MERCADO	HÍBRIDA	HIERÁRQUICA
CARACTERÍSTICAS	Neste tipo de estrutura de governança os incentivos são fortes e o ajuste se dá via preços. Há pouca necessidade de controles administrativos e os contratos são cumpridos sem riscos de comportamento oportunista.	Nesta estrutura, os incentivos são médios, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço. É então necessária a coordenação dos indivíduos dentro de sistemas de incentivos e contratos que coibam o comportamento oportunista e possam reduzir os custos de transação em ambiente de informação assimétrica.	Na estrutura hierárquica, os incentivos são fracos e existe forte impacto das falhas de mercado, a ponto de prejudicar o cumprimento de contratos sujeitos sempre à ação oportunista dos agentes. Neste ambiente, a barganha pode ser ineficiente e há necessidade de coordenação e imposição da autoridade política para a busca de resultados eficientes.

Quadro 1 – Estruturas de Governança

Fonte: elaboração própria, com base em Williamson (1991) e Miller (1992).

Sob esse enfoque, a chave para a compreensão do desempenho eficiente de algumas hierarquias está no entendimento de suas diferenças políticas além das econômicas. Na opinião de Miller (1992), a organização deve ser encarada como uma arena para liderança política, ideologia e definição de objetivos, e não como a manipulação gerencial de incentivos econômicos e estruturas formais.

A partir do exposto, até o momento, podemos concluir que, dependendo do ambiente econômico e institucional, e da existência de maiores ou menores custos de transação, a estrutura de governança tenderá a ser mais hierárquica do que de mercado ou híbrida (contratual). Essa escolha em si não implica que essa organização será eficiente ou não; a eficiência dependerá de como as falhas de mercado, isto é, a assimetria de informações, as externalidades e o poder de mercado afetam a organização interna e externamente e de como sistemas de incentivo externos podem controlar o comportamento auto-interessado dos agentes.

2 APLICAÇÃO AO SETOR PÚBLICO

Para entender como se dá a discussão acerca de custos de transação e estruturas de governança nas organizações do setor público, é importante mapear os atores relevantes para as transações, os custos existentes, e algumas características peculiares da governança em organizações do poder público.

2.1 Atores

Apesar da infinidade de cenários que poderíamos construir envolvendo transações no setor público, a partir da administração direta ou de agências reguladoras, empresas públicas e os mais diversos atores, nossa preocupação nesta análise está voltada principalmente para quatro atores, representados aqui pelo Poder Executivo, Legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil que atuam e transacionam interna e externamente às organizações públicas da administração direta do estado.

- a) Poder Executivo – os chefes do Poder Executivo são políticos eleitos que trazem consigo um grupo de pessoas (políticos ou não) para ocuparem cargos de gestão nas administrações das esferas de governo, tendo sob seu controle a burocracia estatal. São movidos pelo auto-interesse e pela busca de reeleição. Sua sustentação pode se dar através de um partido ou coligação partidária, sujeitando os políticos a maior ou menor pressão de grupos de interesses, dependendo do grau de coesão da coligação e de representação destes no Poder Legislativo e na sociedade civil;
- b) Poder Legislativo – os membros do Poder Legislativo são representantes eleitos dos Estados e da Sociedade civil nas diferentes esferas de governo. Têm como responsabilidade principal a avaliação e controle das ações do Executivo e a pro-

posição de leis. Sofrem também pressão de diversos grupos de interesse e suas ações são calculadas em função da quantidade de votos que podem render, tendo em vista o objetivo da reeleição;

- c) Burocracia – a burocracia estatal se constitui no corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas. Sob o comando político, formulam, executam e avaliam processos. São funcionários em geral dotados de capacidades específicas para seus cargos e com estabilidade constituída como forma de preservação contra perseguição e descontinuidade político-administrativa. Esses agentes, segundo a teoria da escolha pública³, agem racionalmente e são motivados pelo auto-interesse. Nessa visão, a busca da burocracia seria a satisfação de seus interesses, como a permanência nos cargos, *status* e poder decisório. Isso resulta muitas vezes em comportamentos e estratégias oportunistas, que são analisados por essa teoria a partir de modelos principal-agente (BORSANI, 2004);
- d) Sociedade civil – segundo Horn (1995), os atores políticos oriundos da Sociedade civil são afetados pelas políticas públicas, tanto por seus benefícios, quanto pelos seus custos. Assim como os outros atores, os atores políticos têm racionalidade limitada e participam da vida política na busca de seus interesses individuais. Sua participação, contudo, se dá apenas quando o benefício dessa ação compensa o custo do tempo empregado na atividade. Assim, a maioria das pessoas permanece, na maior parte do tempo, racionalmente ignorante do que se passa no processo político. Os custos de organizar e manter uma ação coletiva são aqui particularmente importantes. Grandes grupos de interesses difusos encontram maior dificuldade de sustentar sua participação no processo político ou de exercer influência sobre as administrações públicas do que pequenos grupos cujos

membros têm um alto interesse específico em uma determinada lei ou política pública (HORN, 1995).

2.2 Custos de transação no setor público

As transações no setor público, dentro do espectro considerado nesta análise, estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores apontados. Existem vários custos envolvidos nestas transações; relacionamos a seguir alguns de maior relevância, a partir da análise de Horn (1995):

- a) um primeiro custo de transação está associado ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas públicas vagas. Esse caráter vago, por sua vez, traz consigo outros problemas a serem balanceados, pois os benefícios criados por tais leis e políticas não são claros, dificultando a verificação de cumprimento dos objetivos;
- b) outro custo de transação reside no fato de que a duração dos benefícios propostos por uma política pública é afetada por problemas de compromisso de longo prazo, em função da maior ou menor habilidade de legisladores e executivos de alterar, emendar e substituir leis e regras. Em uma democracia, não existe garantia de que uma mudança de legislatura não leve à revisão de regras de uma determinada política pública. Segundo Moe (1990), isto causa incerteza política;
- c) *em sistemas democráticos (e na maioria dos outros), a autoridade pública não pertence a ninguém. Está simplesmente "no mundo", vinculada a cargos públicos diversos, e quem tiver êxito, pelas regras estabelecidas do jogo, em conquistar o controle desses cargos tem o direito de usá-lo... Enquanto o direito de exercer a autoridade pública está hoje com os*

atuais ocupantes dos cargos, outros atores políticos, com interesses diferentes e talvez contrários, poderão conquistar esse direito amanhã, juntamente com o controle legítimo sobre as políticas e estruturas deixadas por seus antecessores. O que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está, portanto, sujeito a ser subvertido ou possivelmente destruído por completo — de modo perfeitamente legal e sem qualquer compensação — pelas autoridades de amanhã (MOE, 1990, apud HORN, 1995, p. 17, tradução nossa);

- d) esse processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública;
- e) outro custo pode vir do fato de que o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a burocracia e sociedade civil não têm necessariamente o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, de modo que os benefícios de uma política específica podem não se concretizar. Isso implica um custo de agência, principalmente entre Poder Executivo e burocracia;
- f) o custo de monitoramento da burocracia pode ser visto dentro de um modelo principal-agente aplicado, que poderíamos analisar de duas formas. A primeira forma relaciona os objetivos do ator principal, o político, e os objetivos e motivações do ator subordinado, a burocracia. Neste primeiro modelo, deve haver um desenho de estrutura de governança onde o principal consiga controlar o agente no intuito da execução de seus objetivos, isto é, a execução das políticas públicas da forma como foram concebidas em seu governo, e para isso será necessário o uso de um sistema de incentivos que permita essa indução. Este sistema de incentivos tem uma complexidade específica, visto que a burocracia tem uma função de utilidade diferente dos agentes econômicos de mercado, de modo que incentivos li-

gados puramente a incrementos financeiros em contrapartida ao desempenho individual têm pouca eficácia no controle das ações burocráticas. Na segunda construção de modelo principal-agente, o principal seria a sociedade civil, receptora da política pública e o agente seria a organização como um todo, composta pelos políticos e burocracia estatal. Aqui existe uma sutil mudança de conceito, pois não necessariamente a política pública de interesse da sociedade civil é aquela idealizada politicamente. Ou ainda, a idealização pode ser distinta da execução, constituindo-se a sociedade civil num importante ator no controle do comportamento do agente⁴;

- g) segundo Pzeworski (1995), essa abordagem alternativa de estudo da burocracia, através do conceito principal-agente, está fundamentada no fato de que na administração, seja pública ou privada, é difícil supervisionar e controlar o comportamento do agente. Na medida em que a eficiência da administração pública depende do comportamento de agentes (burocratas), nem sempre fiscalizáveis e podendo, portanto, agir de forma oculta, o principal (sociedade) fica à mercê da perda de controle sobre a máquina pública (BORSANI, 2004). Temos, então, um custo relevante relacionado ao monitoramento da burocracia, com a criação de um sistema de incentivos e sanções que assegurem que os agentes ajam no sentido de proteger os interesses daqueles que devem ser os beneficiários da política pública e não apenas em seu auto-interesse (HORN, 1995);
- h) um último tipo de custo de transação, aqui relacionado, existe em função da falta de clareza, por parte da sociedade civil, a respeito dos benefícios privados ou custos associados à determinada política pública. Esta falta de clareza é maior quando o financiamento de uma política se dá totalmente em função do paga-

mento de impostos, cujo ônus recai sobre boa parte da sociedade de forma não individualizada. Nessas circunstâncias, o apoio à determinada política pública dependerá da aversão ao risco do cidadão: quanto maior esta, menor a tendência a apoiar novas políticas (HORN, 1995).

2.3 Características especiais das estruturas de governança no setor público

Na opinião de Dixit (2002), a redução e o controle dos custos de transação dependem da construção de determinadas estruturas de governança que possam criar sistemas de incentivo aos atores relevantes neste processo para aperfeiçoar a implementação e execução de políticas públicas. Nessa construção, contudo, algumas características das organizações do setor público precisam ser pontuadas para entendermos como a questão dos incentivos afeta sua estrutura de governança. Dentre essas características, Dixit (2002) ressalta a existência de: i) multiplicidade de principais; ii) multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas; iii) reduzida competição e iv) complexidade na motivação dos agentes.

2.3.1 Multiplicidade de principais

A multiplicidade de principais existe em virtude de as ações do governo, por meio de sua administração direta ou indireta, afetarem grande parte da sociedade. Isto se dá em função de muitos serviços serem caracterizados como bens públicos, gerarem externalidades, ou ainda, serem providenciados através de subsídios fiscais⁵ (DIXIT, 2002).

Ao lado disso, há uma série de grupos de interesse preocupados não só com os resultados do governo, mas também com os insumos e a forma como o governo os produz. Neste sentido, fornecedores se preocupam em influenciar os processos de compras públicas e os sindicatos de trabalhadores se preocupam com as condições de trabalho e os próprios sistemas de incentivos criados internamente às estruturas de governança públicas. Os representantes do Poder Legislativo são também principais interes-

sados tanto na forma quanto nos resultados de uma política, visto que cabe a estes a fiscalização das ações do Executivo. Assim, temos vários grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional.

Dentro desse jogo, a busca dos grupos pela preservação de seus interesses pode levar à existência de uma atividade específica, que tem enorme influência nas organizações públicas, qual seja, a atividade de *rent seeking*, caçadora de renda (SILVA, 2002). A atividade caçadora de renda está estreitamente relacionada ao conceito de ganhos monopolistas. Essa ação designa o comportamento que visa obter do Estado privilégios de mercado. As atividades de organização de um *lobby* para atuar no Congresso, a contratação de advogados e o uso de propagandas e entrevistas forçando o Estado a tomar determinada decisão que beneficia um grupo de interesse específico, são atividades típicas do comportamento caçador de renda, segundo Silva (2002). Essas atividades resultam em geral no aumento de custos para a sociedade. Nesse sentido, *rent seeking* é quase o oposto da criação de renda. Segundo Buchanan (1967), esse termo descreve comportamentos dentro de âmbitos institucionais nos quais os esforços individuais em maximizar ganhos geram custos sociais adicionais.

Segundo Krueger (1974) e Tullock (1967), os agentes econômicos geradores de produtos e serviços de mercado têm uma motivação básica: a busca do lucro econômico positivo sempre. Essa busca se dá dentro de um arcabouço de regras definidas e por vezes depende e se aproveita de falhas institucionais⁶. Muitas vezes, os agentes buscam lucro, ainda que desconsiderem a regra estabelecida e levem à perda do bem-estar coletivo (SILVA, 2004).

Dessa forma, na visão de Dixit (2002), dependendo da área governamental que se analise, podemos entender as administrações públicas como estruturas com vários principais agindo em um jogo não-cooperativo, buscando cada qual influenciar as ações conforme seu auto-interesse. A consequência de uma sociedade dividida entre grupos de interesse que jogam pelos recursos públicos tenderá a ser Pareto-inferior, isto

é, os custos da atividade caçadora de renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos (SILVA, 2004). Nesse sentido, quanto maior a informação assimétrica e a incerteza envolvendo determinado setor do governo, e quanto maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder, maior sua possibilidade de maximizar ganhos de bem-estar, valendo-se de falhas institucionais e falta de controle interno e externo à organização pública.

Considerando que alguns grupos têm poder de barganha suficiente para dominar instituições ineficientes, podemos derivar a conclusão de que estes grupos podem inclusive dominar o Estado, na medida em que dominam seu aparelho estatal – as instituições do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2004; PZREWORSKI, 1995). No processo de perda de autonomia do Estado e sua captura por grupo ou grupos de poder, é fundamental a influência da burocracia. Isso porque, partindo do pressuposto já mencionado de que o agente público burocrata é movido por seus interesses privados e sujeito também a pressões de grupos de interesses, e somando-se esse fato à assimetria de informação existente entre o agente e o principal, temos o ambiente perfeito. Ao não haver controles eficazes, para a cooptação desses agentes para uma ação específica de um grupo de interesse, ações clientelistas, e até corrupção, tendem a fazer parte do sistema (PZREWORSKI, 1995).

Segundo Silva (2004), a corrupção na máquina pública está ligada ao fato de que não podemos comparar a administração gerencial do Estado e suas estruturas de incentivo com aquelas utilizadas pelo mercado. É importante ter-se em mente que as escolhas públicas não são puramente técnicas ou gerenciais. Não é possível uma decisão de política pública totalmente neutra relativamente a todo e qualquer grupo de interesse, dentro e fora do Estado. Não é possível querer diminuir ou desconsiderar a natureza eminentemente política desse processo, sob o risco de proceder a análises totalmente equivocadas (SILVA, 2004).

Dessa forma, devemos levar em consideração, na análise das estruturas de governo, que

estas estão sujeitas a critérios políticos. A simples existência do Estado fiscal cria a possibilidade de alocação política de recursos escassos, através de critérios diversos. O Estado arrecada recursos e os transfere à sociedade, legal ou ilegalmente, através da produção de bens e serviços públicos. Os segmentos da sociedade se organizam na forma de grupos de pressão na tentativa de maximizar essa transferência. Assim, não é possível imaginarmos um Estado gerencial puro (OLSON, 1965; SILVA, 2004).

Assim, na opinião de Silva (2004), o problema da supervisão é crucial na busca de eficiência e eficácia no gerenciamento público. Essa supervisão deve ser administrada dentro de uma estrutura de governança que consiga trabalhar um sistema de incentivos, buscando re-dimensionar o comportamento do agente para um resultado mais próximo do ideal, do ponto de vista do principal, de forma a levar o agente a agir de forma transparente e arcar com as consequências de suas ações (SILVA, 2004).

A grande dificuldade, dentro da visão apresentada por Dixit (2002), é definir o principal, e a partir deste ponto conseguir trabalhar uma estrutura de governança adequada. Neste contexto multidimensional, quanto maior a multiplicidade de principais, maior a complexidade do jogo não-cooperativo, o que aumenta a chance de captura do Estado por atividades *rent seeking*, ou mesmo de ocorrência de corrupção, levando à perda de bem-estar. Para sair dessa armadilha, é preciso que outros grupos sociais, prejudicados pela perda de seu bem-estar, percebam a possibilidade de ganhos para a sociedade como um todo, com a modificação de regras institucionais e das estruturas governamentais e, além disso, construam um novo modelo principal-agente, através de barganha e pressão também, porém dentro de um jogo cooperativo (SILVA, 2004).

2.3.2 Multiplicidade de tarefas

Segundo Dixit (2002), em organizações do setor público, a multiplicidade de tarefas existe na medida em que se espera das administrações públicas o alcance de uma série de obje-

tivos. A interação dos objetivos não necessariamente é clara dentro da organização e tampouco é priorizada de forma a otimizar agentes, insumos e processos.

O controle dos objetivos e tarefas das organizações públicas tem complexidade variável em função do tipo de organização avaliada. Nesse sentido, é interessante a distinção de tipos de organização pública feita por Wilson (1989). Em sua descrição, as organizações podem ser procedurais, *craft* (especialistas) ou *coping* (reativas). As organizações procedurais são aquelas onde é mais fácil controlar as ações do que os resultados, que parecem vagos e difusos para a população. Estas funcionam de forma oposta às organizações *craft*, onde é possível verificar os resultados, sem, contudo, controlar as ações. O terceiro tipo é o mais complexo de todos: nas organizações *coping*, nem ações nem resultados são facilmente verificáveis pelos principais (DIXIT, 2002).

Segundo Dixit (2002), a busca de sistemas de incentivos que levem a resultados eficientes deverá ser adequada a cada tipo de organização. Em uma organização *coping*, por exemplo, incentivos explícitos podem ser muito fracos. O principal pode conseguir verificar os resultados, mas não controlá-los, o que leva ao enfraquecimento de incentivos internos por resultados. A preocupação dos agentes será maior com a possibilidade de ascensão continuada na carreira. Como é difícil controlar as ações, é bastante provável que esta seja uma estrutura de governança hierárquica, onde os agentes têm restrito espaço de atuação e existe grande conflito e informação assimétrica entre a gerência e subordinados. Neste contexto, quanto maior o número de principais, maior a possibilidade de conflito de interesses (DIXIT, 2002).

2.3.3 Reduzida competitividade

A oferta de bens e serviços pelo setor público de forma monopolista ou quase monopolista pode incorrer em problemas relacionados à reduzida competitividade nesses setores. Este fato pode dificultar o controle de custos e a qualidade dos resultados e trazer menor resposta às preferências da sociedade. A privatização

não é solução muitas vezes em função do tipo de bem em questão, ainda mais quando há aspectos multidimensionais, como principais e tarefas. Dependendo do tipo de organização e dificuldade de verificação de resultados, pode haver indução a altos custos de transação e comportamento oportunista pelas firmas, sem garantia de uma atuação socialmente eficiente. Esse problema é agravado em setores onde nem mesmo existe apelo para atuação privada, reforçando a perversidade dos incentivos na ausência de competição (DIXIT, 2002; HORN, 1995).

2.3.4 Motivação dos agentes

A questão da motivação dos agentes numa estrutura de governança pública é de extrema importância, visto que os sistemas habituais de incentivos baseados no incremento de renda, em função do desempenho individual, têm aplicabilidade extremamente complexa. Assim como vimos na estrutura de governança hierárquica, existem fatores internos à organização que dificultam a leitura correta do desempenho individual. Além disso, em uma estrutura de governança pública, mais do que em estrutura privada, existe uma motivação relacionada com questões ideológicas e de crença individual, dificilmente mensuráveis, que independe de qualquer sistema de incentivo, e pode induzir o comportamento dos agentes para o cumprimento ou não de tarefas. Assim, a motivação na burocracia muitas vezes depende mais de fatores ideológicos e políticos, como identificação do corpo burocrático com a política pública a ser implementada, do que com sistemas de remuneração especificamente criados (DIXIT, 2002; HORN, 1995; MILLER, 1992).

É importante também mencionar que dentro de organizações fortemente constituídas por classes de profissionais⁷, existe forte tendência ao comportamento corporativo, seguindo bases definidas através de suas associações e sindicatos. Este profissionalismo tem uma correlação grande com preocupações de carreira, ou seja, incentivos implícitos, muito mais do que com aqueles baseados em remuneração por produtividade (DIXIT, 2002).

Em suma, a existência de complexos custos de transação, associados a características específicas do setor público, leva organizações da administração direta – onde há grande dificuldade em definir objetivos e medir resultados das políticas públicas e identificar como melhor atingir tais objetivos – a serem geridas em uma estrutura hierárquica. Isto é resultado também da existência de reduzida competição e de incentivos fracos internos à motivação e direcionamento do comportamento da burocracia (DIXIT, 2002; MILLER, 1992).

A próxima seção deste artigo discute a necessidade existente de os gestores públicos superarem as dificuldades supracitadas e apresenta algumas possibilidades institucionais – insulamento e vinculação orçamentária – de criação de incentivos para promover a boa gestão pública.

3 REDUÇÃO DO OPORTUNISMO POLÍTICO NO SETOR PÚBLICO

Frant (1996) concorda com a visão de Dixit (2002) de que no setor público os incentivos tendem a ser fracos, como em uma hierarquia, conforme descrito por Miller (1992). Na opinião de Frant (1996), considera-se que a política é a base para a alocação de recursos no setor público, o desejo político de reeleição faria o papel de um incentivo forte.

Contudo, para que esse incentivo forte leve a uma política pública eficiente, é necessário que haja informação suficiente sobre o desempenho no setor público, ou seja, na existência de informação assimétrica, haverá dificuldade de a sociedade avaliar os resultados da política pública, o que pode induzir ao oportunismo político. O comportamento oportunista na política visa à reeleição, e pode agir com esse intuito escolhendo ações voltadas mais para áreas visíveis do governo, e não necessariamente àquelas desejadas pela sociedade (FRANT, 1996).

Seguindo a linha de raciocínio desse mesmo autor, uma forma encontrada de lidar com o comportamento oportunista na política é a redução dos incentivos fortes, assim como acontece no setor privado. Quando existem fortes incentivos de mercado que induzem o comportamen-

to oportunista dos agentes econômicos, há dificuldade na negociação das transações, pelo risco de contratos incompletos e renegociação, o que leva muitas vezes à construção de estruturas de governança hierárquicas menos sujeitas a tais incentivos, isto é, estruturas onde os incentivos são fracos e há menor competição.

De acordo com Frant (1996), no setor público, a solução para o acirrado comportamento oportunista é a construção de estruturas de governança protegidas da política, o que ele chama de despolíticação. Isto significa que a atividade estará menos sujeita ao alcance do processo político normal. Esta alteração implica, contudo, em custos de eficiência, principalmente na alocação dos recursos. Em sua opinião, isto porque, ao criar um insulamento, há menos garantias e mais dificuldade de controlar que a alocação dos recursos siga preferências sociais. Constitui-se, então, um problema de *accountability* (FRANT, 1996).

A decisão por assumir ou não esses custos dependerá do grau de oportunismo existente no processo. Frant (1996) concorda com Horn (1995) que no setor público é ainda mais difícil assegurar o comprometimento da outra parte às ações contratadas, uma vez que de um mandato para outro é possível anular leis e alterar orçamentos. Assim, em sua opinião, assegurar que parte do processo fique fora do alcance da política pode reduzir custos de transação e garantir que as ações contratadas aconteçam.

Nesse sentido, Frant (1996) aponta dois movimentos que visam proteger a implementação de políticas públicas do oportunismo político: criação de autoridades públicas e vinculação de receitas. Para ele, a autoridade pública seria um fundo com receita específica administrado por uma estrutura de governança independente e funções definidas; já a vinculação de receita é a reserva de certos itens de arrecadação para alocação em despesas específicas que passam a ficar de fora do processo normal de discussão orçamentária.

As autoridades públicas são uma forma de compromisso entre políticos e sociedade civil para evitar comportamentos indesejados e buscar um gasto pautado pela necessidade da

política pública, mais do que pelo desejo político. Esse tipo de construção de governança se dá em geral para áreas de infra-estrutura. É possível aqui garantir um corpo administrativo mais técnico e tomar decisões com base na análise custo-benefício; contudo, na medida em que se cria o insulamento, não se consegue garantir um controle da sociedade sobre a forma como a política pública é implantada (FRANT, 1996).

A vinculação orçamentária é, em princípio, uma violação das regras clássicas da teoria orçamentária, visto que esta dificulta o planejamento e a alocação ótima de recursos, reduzindo os graus de liberdade do planejador, em privilégio de uma área específica. Ao lado disso, conforme pontuado por Frant (1996), a vinculação implica que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, no caso brasileiro, abram mão de sua prerrogativa de definir a alocação orçamentária dos recursos do Estado. Isto se dá na busca de redução do oportunismo, bastante ligado aos fortes incentivos políticos que existem no processo orçamentário, principalmente em áreas onde a sociedade tem dificuldade de monitorar a qualidade do gasto público.

Segundo Horn (1995), a construção de um processo de vinculação de receitas se dá em função do medo dos legisladores da falta

de compromisso futuro com a política pública. Através da vinculação, busca-se assegurar que os benefícios da política sejam mais duráveis. Horn (1995) considera, contudo, que a vinculação é uma solução para o problema da incerteza e a falta de compromisso com a política, havendo uma tendência a tomar esta decisão para reduzir estes problemas quando existe um baixo custo de agência. Isto é, a maior eficiência de uma vinculação orçamentária, em sua opinião, está em áreas onde há pouca margem de manobra dos administradores, executivos e da burocracia.

Assim, em áreas onde existe um importante custo de agência, isto é, de supervisão do comportamento dos agentes, e onde há a criação de uma vinculação orçamentária buscando reduzir a incerteza e oportunismo políticos, ressalta-se a importância da estrutura de governança e das regras formais e informais existentes que busquem assegurar o controle do gasto público e a proteção dos interesses dos beneficiários da política pública em questão.

O quadro 2, abaixo, resume questões importantes que descrevem características de organizações no setor público e da complexidade das estruturas de governança criadas na busca de resultados eficientes socialmente.

Custos de transação	Tempo de negociação entre atores; custo de agência – supervisão dos agentes; problemas de compromisso de longo prazo – oportunismo político.
Atores	Poder Executivo, Poder Legislativo, burocracia e sociedade civil.
Características	Multiplicidade de principais e tarefas, reduzida competitividade e complexidade na motivação dos agentes.
Incentivos e Estrutura de Governança	Estrutura de governança hierárquica, onde incentivos internos são fracos e há complexidade para coordenação e motivação dos agentes em função de características da burocracia estatal e da reduzida competitividade do setor público. A possibilidade de reeleição pode significar um incentivo forte para os executivos nas organizações públicas, induzindo ao oportunismo político. Nesta situação, a vinculação orçamentária pode ser adotada como solução. Esta, contudo, torna ainda mais importante a questão de accountability no setor público.

Quadro 2 - Custos de Transação e Governança no Setor Público

Fonte: elaboração própria, com base em Horn (1995), Frant (1996) e Dixit (2002).

Nesse sentido, é importante relembrar que, como pontuado por Miller (1992), a busca de resultados eficientes em uma estrutura de governança hierárquica passa pelo controle de elementos externos a esta, implicando a necessidade de existência de *accountability* dessas organizações (SILVA, 2004).

4 CONCLUSÃO

Este artigo buscou realizar uma análise descritiva da teoria de custos de transação, principalmente a partir dos trabalhos de Oliver Williamson nesta área, com o objetivo de aplicá-la a organizações do setor público. Nesse processo, foram levantadas características especiais dessas organizações, como a multiplicidade de principais e tarefas, a reduzida competitividade e a complexidade de motivação dos agentes que são em geral coordenados a partir de uma estrutura de governança hierárquica.

Em função da especificidade da caracterização das organizações do setor público, ajustes devem ser feitos à análise teórica para que se possam utilizar os conceitos de custos de transação e incentivos à coordenação e eficiência dos agentes. Em relação aos custos de transação e aos incentivos, fica claro que a força política dos agentes representa um importante papel neste processo. Os custos poderão ser majorados ou não, dependendo da incerteza do ambiente político, assim como os ganhos e dividendos da política serão fortes incentivos para a ação dos agentes. Assim, a transparência do processo será fundamental, visto que, partindo de uma estrutura de governança hierárquica, são necessários controle e motivação externos na busca de coordenação e eficiência.

Nesta análise, ainda concluímos que, em determinadas situações, pode ser vantajoso criar organizações mais protegidas da política, como autoridades públicas e fundos com recursos vinculados. Nessas organizações, os recursos estão assegurados, reduzindo então a guerra de atritos. Contudo, é ainda necessário estudar a real eficiência deste tipo de construção, visto que apesar da reduzida incerteza, fica ainda existente o problema de agência entre os principais, sociedade, e os agentes, gestores e burocracia.

A partir da consideração de que os recursos atualmente vinculados são avaliados apenas quantitativamente, isto é, pelo cumprimento do valor mínimo legal, faz-se necessária a adoção de novos critérios de avaliação qualitativa, utilizando, por exemplo, indicadores de desempenho. Essa política vem sendo discutida para as áreas de Educação e Saúde no Brasil, nas quais houve a criação legislativa de vinculações orçamentárias que buscaram dar prioridade a esses gastos. O mesmo tipo de controle, porém, é de fundamental aplicação em áreas de infra-estrutura, por exemplo, que constituem um gargalo potencial para o desenvolvimento macroeconômico do país.

Uma questão ainda que não se pode deixar de mencionar é a urgência de retomada e fortalecimento do processo de planejamento das políticas públicas que possibilite o acompanhamento e controle do desempenho das ações e retorno dos recursos investidos nas diversas áreas de atuação do governo. O processo de planejamento deve conjugar ações dos Poderes Executivo, Legislativo e da sociedade civil. Os representantes do Legislativo hoje não têm demonstrado, em sua maioria, uma estrutura de governança, com aptidão e aparato organizacional compatível com as tarefas primordiais de acompanhamento e fiscalização das ações do poder executivo. É necessário assim aumentar a base do planejamento público, inclusive repensando a estrutura legislativa para que possa haver de fato um controle externo, adequado e transparente, acessível à sociedade civil. Dessa forma, segundo a visão de Miller (1992) estará garantido o elemento de controle externo necessário para assegurar um desempenho adequado à uma estrutura de governança hierárquica.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, P. F. **Nova economia institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P.

- R.; BIDERMAN, C (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 3-15.
- BUCHANAN, J. M. **Public finance in democratic process**: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.
- COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, Oxford, n. 4, p. 386-405, 1937.
- . The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.
- DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, Madison, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.
- FAGUNDES, J. Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 115-135, jul./dez. 1997.
- FRANT, H. High-powered and low-powered incentives in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**: J-PART, Oxford, v. 6, n. 3, p. 365-381, July 1996.
- HORN, M. J. **Political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, [1995] 2002. (Political Economy of Institutions and Decisions).
- KRUEGER, A. O. The political economy of rent-seeking society. **American Economic Review**, Nashville, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- MILGROM, P. R.; ROBERTS, J. **Economics, organizations and management**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992.
- MILLER, G. **Managerial dilemmas**: the political economy of hierarchy. Canada: Cambridge University Press, 1992.
- MOE, T. M. Political institutions: the neglected side of the story. **Journal of Law, Economics & Organization**, Oxford, v. 6, n. 2, p. 213-253, 1990.
- NORTH, D. C. **Institutions and a transaction cost theory of exchange**. St. Louis: Washington University, 1988. (Political Economy Working Paper; 130).
- . **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- PZREWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 126-135.
- . **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac SP, 2002.
- STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton & Company, 1988.
- TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. **Western Economics Journal**, Oxford, v. 5, p. 224-230, 1967.
- WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural

alternatives. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

———. *The economic institutions of capitalism*. London: Free Press, 1985.

———. *Markets and hierarchies*. New York: Free Press, 1975.

———; OUCHI, W. G. The markets and hierarchies perspective: origins, implications, prospects. In: VAN DE VEN, A.; JOYCE, W. F. *Assessing organization design and performance*. New York: Wiley, 1981.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

NOTAS

¹ Este princípio supõe que quando todos avaliam os resultados em termos financeiros, e em não havendo restrições nas transferências monetárias, as alocações eficientes serão as que maximizam o valor total recebido por cada parte.

² A estrutura de direitos de propriedade, na existência de custos de transação, leva a uma alocação de recursos distinta da que se dá em competição perfeita, conforme Coase (1960). Na existência de informação assimétrica, a estrutura de governança hierárquica desenvolve regras, tanto formais quanto informais, para a definição de direitos de propriedade e para determinar a alocação de recursos pela organização (MILLER, 1992).

³ Para uma descrição mais detalhada da teoria da escolha pública, ver Borsani (2004).

⁴ Este modelo pode ser ainda mais complexo se analisarmos sob o ponto de vista de múltiplos principais, conforme Dixit (2002). Esta questão será discutida na seção 2.3.

⁵ O subsídio aqui entendido significa a produção de bens e serviço através da cobrança de impostos dos contribuintes e não pela taxaçoão direta dos serviços e bens oferecidos.

⁶ As falhas institucionais aqui compreendidas são principalmente as lacunas e permissividades existentes em regras formais.

⁷ No entendimento de Wilson (1989), um profissional seria definido como alguém que recebe importante prêmio ocupacional de um grupo de referência, cuja associação é limitada àquelas pessoas que receberam formação educacional específica e seguem um código de conduta definido pelo grupo. Poderíamos identificar as classes dos médicos e professores no setor público a partir desta caracterização.