

POLÍTICAS DE GOVERNO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO PROBLEMAS DE ESCOLHA PÚBLICA-II

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Professor do Departamento de Planejamento e Análise
Econômica Aplicados à Administração, da Fundação
Getúlio Vargas de São Paulo, do Programa de Estudos
Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP e do
IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais).
E-mail: mgoncalves@eaesp.fgvsp.br

RESUMO: Este artigo aborda as políticas públicas como decisões condicionadas pela estrutura constitucional-institucional e influenciadas pela ação de grupos de pressão *rent-seeking*. Inicialmente recupera a tradição de escolha racional aplicada à política para discutir os limites da escolha coletiva, pública e democrática de acordo com o resultado clássico do Teorema de *Arrow*. Posteriormente, o artigo aborda as teorias econômicas da escolha pública e da política, dando especial destaque à escola de *Public Choice* de Buchanan e Tullock. Por fim, conclui que as políticas públicas devem ser restritas por um conjunto de regras e instituições que criem incentivos contratuais destinados a minimizar a ação dos agentes caçadores-de-renda.

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

A primeira parte deste artigo foi publicada na *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 36, n. 3, p. 32-41, jul./ago./set. 1996.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de governo, escolha racional, escolha pública, economia constitucional, economia institucional.

KEY WORDS: *government policies, rational choice, public choice, constitutional economics, institutional economics.*

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES E DOS SISTEMAS DE INCENTIVO NA ESCOLHA PÚBLICA

Determinados ambientes institucionais afetam a alocação de recursos econômicos e a ação dos agentes. A relação entre regras e comportamento, dentro e fora das organizações (públicas e privadas), não pode ser considerada, portanto, como um fator de menor importância no estudo das decisões privadas e públicas.

A rigor, o jogo dos agentes econômicos no mercado e no Estado pode ser encarado como uma partida de futebol. Para que exista o jogo são necessários jogadores, um estádio, um campo e assim por diante. Esses elementos, que são indispensáveis para se praticar o esporte, podem ser definidos como fatores de produção ou insumos. Entretanto, esse jogo pressupõe a existência de um conjunto de regras o que estabelecem os critérios de vitória. Essas regras ditarão o comportamento esperado dos participantes e criarão um conjunto de motivações para os jogadores. Se as regras são boas e se os fatores de produção forem de qualidade (principalmente os jogadores), a probabilidade do público assistir a um bom espetáculo e desfrutar bem-estar aumenta.

O desempenho de uma economia e de organizações depende, como no caso da partida de futebol, da qualidade tanto dos fatores de produção, como das regras do jogo. Pode-se imaginar o caso em que dois times compostos por ótimos jogadores, jogando num excelente campo, geram um espetáculo absolutamente medíocre. É o que certamente ocorreria se as regras do jogo determinassem que o melhor resultado para os dois times seria o empate em zero a zero. A motivação dos agentes econômicos, como a motivação dos jogadores, pode muitas vezes ser o fator determinante do desempenho de uma economia, de empresas e de agências governamentais.

As motivações emergem de um conjunto de regras que são, do ponto de vista econômico, instituições e valores. Nesse sentido, as regras do jogo econômico devem ser encaradas também como fatores de produção. Nesses fatores de produção, encontram-se as fontes subjetivas do desempenho econômico e organizacional; subjetivas, pois estabelecem um conjunto de estí-

mulos e motivações que podem conduzir os agentes econômicos a atividades mais ou menos produtivas, que agreguem mais ou menos valor adicionado e produção ao longo do tempo.

Por outro lado, o capital (físico e humano), o trabalho e a tecnologia são fatores de produção que geram as fontes objetivas do crescimento. A história econômica mostra que o sucesso das estratégias de desenvolvimento econômico está mais numa combinação entre essas fontes objetivas e subjetivas do que no investimento exclusivo em um tipo ou outro. Entretanto, aparentemente as fontes subjetivas do crescimento, por interferirem no sistema de motivações que direcionam o comportamento dos agentes, são as variáveis mais importantes dentro do processo em questão.

A Argentina e a ex-URSS são exemplos de países ricos em recursos econômicos e em capital humano que, no entanto, não foram capazes de se desenvolverem e de crescerem de forma sustentada, com eficiência e desempenho adequados. Provavelmente, a ausência de um conjunto de regras que estimulasse a produção (contra atividades rentistas) e a busca de eficiência, no caso da Argentina, e a não garantia do direito de propriedade privada, na ex-URSS, tenham sido as causas do desempenho sofrível de suas economias na história recente. Regras inadequadas geram resultados inadequados.

Na verdade, parece certo que é nas fontes subjetivas do crescimento que podemos encontrar as principais explicações para as diferenças de desempenho entre as economias: as regras do jogo podem explicar a acumulação de capital, o investimento no talento dos indivíduos para a produção e o avanço tecnológico. Nesse sentido, a acumulação de um capital institucional e ético tem um papel determinante para deslocar as economias que patinam no círculo vicioso do subdesenvolvimento, da miséria ou do crescimento medíocre para o progresso persistente.

À primeira vista pode parecer ingênua a comparação feita entre a vida econômica e organizacional (e as regras que a direcionam) e um simples jogo de futebol. Todavia, grande parte dos fenômenos sociais podem ser encarados dentro dessa analogia. North¹ argumenta que a vida econô-

1. NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Instituto Liberal, 1992. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

mica é o resultado do comportamento dos agentes, que está associado a um conjunto de motivações estabelecido dentro de um determinado arranjo institucional.² As instituições são as regras do jogo e os agentes econômicos e as empresas, os jogadores. Segundo suas próprias palavras: "*as instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano para seu relacionamento com os outros*".³

As instituições emergem dentro das sociedades porque elas minimizam as incertezas e definem o padrão de comportamento socialmente desejável. Contudo, uma das principais funções das regras do jogo nas sociedades democráticas é a garantia da lei e do direito de propriedade, criando os parâmetros para o estabelecimento e cumprimento de contratos e garantindo legalmente o retorno dos investimentos.

Para North, a função do Estado estabelecido constitucionalmente é justamente fiscalizar a ação dos agentes e garantir, por meio do sistema legal e policial, o respeito às regras do jogo; a função do Estado equivale a do árbitro de futebol. A questão fundamental é que podemos ter regras inadequadas, que não geram um resultado social satisfatório. Por exemplo, um código de trânsito mal elaborado, associado a um sistema de castigo que não penaliza *de facto* (e não apenas *de jure*) aqueles que rompem esse contrato social, gera em nossa sociedade um resultado coletivo dos mais indesejáveis.

A sociedade, se formada por indivíduos racionais, deve perseguir regras que sejam compatíveis com o máximo bem-estar. Elas devem criar um conjunto de motivações que incentivem todos a um comportamento que crie esse resultado. Por outro lado, a eventualidade de violação da lei (como aquela associada ao não respeito do sinal vermelho ou ao direito de propriedade) deve ser acompanhada de punição que imponha um risco ao infrator, para desmotivá-lo. No entanto, uma sociedade em permanente estado natural hobbesiano, onde impera o desrespeito ao direito individual, pode ser comparada a um país onde a regra é violar as leis de trânsito, pois tal es-

tratégia passa a ser mais vantajosa para os motoristas que, na ausência de punição adequada, não possuem motivação para alterar seus comportamentos.

North argumenta também que as regras do jogo, incluindo-se aí as leis, devem levar em consideração aquilo que os economistas denominam por custos de transação. Esses custos envolvem toda a sorte de despesas que os indivíduos incorrem para estabelecer contratos. Por exemplo, quando você quer abrir um negócio com um sócio, o estabelecimento de um contrato entre vocês implica custos de serviços de advogados, contadores, custos impostos pela lei e assim por diante. Mas mesmo uma simples transação comercial representa um contrato implícito entre as partes que não está isento de custos. Por exemplo, a compra de um carro usado implica uma barganha entre as partes e esta negociação envolve um volume de tempo perdido (custo), que poderia ser alocado para outras atividades.

Para North, as regras do jogo deveriam ser estabelecidas com o fito de minimizar os custos de transação. Segundo ele: "*um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados eficientes de fatores e de produtos, necessários para o crescimento econômico*".⁴ No entanto, nem sempre as coisas são assim. Se num determinado país tivermos um código trabalhista que imponha custos elevados à contratação, utilização e demissão de trabalhadores, provavelmente os custos de transação que fundam o estabelecimento de contratos de trabalho serão igualmente elevados. O resultado disso é a ineficiência econômica. Os custos de transação acabam por consumir recursos econômicos que poderiam ser aplicados no progresso da sociedade, que poderiam ser usados para agregar produto real à renda nacional.

No entanto, o exemplo mais importante de como as regras do jogo podem afetar os custos de transação está não nas instituições formais e no poder fiscalizador do Estado. A ética, os valores morais e a confiança entre os agentes representam um capital repleto de externalidades positivas (ou benefícios incomensuráveis gerados para toda a sociedade). Quando estabelecer um contrato de sociedade com alguém

2. Ver também CAPORASO & LEVINE. *Theories of political economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

3. NORTH, D. Op. cit.

4. Idem, ibidem.

que considero confiável, que respeita as regras do jogo, minha incerteza com relação ao futuro diminui e não preciso me preocupar, por exemplo, em investigar a vida passada de meu futuro sócio, o que aumentaria o custo implícito no estabelecimento do contrato entre nós.

Entretanto, as relações de confiança geralmente aparecem em comunidades pequenas e envolvem relacionamentos pessoais. Numa sociedade complexa, a ética e a confiança podem ser um capital da maior importância, porém faz-se mister a ação do Estado, no caso da Justiça, para que se garanta o cumprimento dos contratos e o respeito às regras do jogo: o Estado deve existir, nesse sentido, como um zelador e interventor, mas a intervenção não deve ter um caráter como a praticada no *Welfare State* e recomendada, em geral, pelas ideologias estatizantes.

Seguindo North, o Estado deve intervir, mas para minimizar os custos de transação, para garantir o cumprimento dos contratos e das leis e para incentivar a competição dentro das regras do jogo. Em suma, um Estado mínimo deve agir para minimizar os custos gerados pelas fricções institucionais e de informação, garantindo aos agentes um ambiente adequado para que eles — e não Ele — tomem as decisões econômicas e optem por estabelecer livremente trocas e contratos.

Esta visão de Estado e de comportamento econômico tem levado alguns economistas a pensar a natureza do comportamento humano como algo calcado no fenômeno da troca, condicionada esta a um conjunto de motivações e regras. Esse fenômeno não se restringe aos bens e serviços, mas amplia-se para outros campos da ação humana, como o direito.

Coase⁵ possui uma visão catalítica dos processos sociais da mesma forma que Buchanan; todavia, seu objetivo é aplicar tal visão ao direito. Segundo ele, qualquer conflito de direitos entre indivíduos pode ser resolvido sem a intervenção direta do Estado (da Justiça), desde que as partes envolvidas estabeleçam uma relação cooperativa na busca de um acordo e que os custos da barganha na direção dele sejam nulos (ou custos de transação zero). O Estado pode até mesmo estabelecer uma alocação inicial de direitos, favorecendo mais

uma ou outra parte; no entanto, a despeito disso, os envolvidos podem chegar a um consenso eliminando (ou internalizando, como dizem os economistas) os danos (externalidades negativas). A alocação inicial de direitos não afetaria a alocação dos recursos econômicos e a economia poderia operar, independentemente da lei, com máxima eficiência.

Por exemplo, se o meu vizinho costuma gerar, no seu consumo de música à noite, uma externalidade negativa (música em alto volume), nós podemos chegar a um acordo independentemente do que manda a lei (lei do silêncio a partir das 22 horas). Eu posso aceitar que ele continue ouvindo sua música em troca de uma indenização mensal em dinheiro firmada diante de um contrato legal que será fiscalizado pelo Estado. Independentemente da alocação inicial de direitos, o bem-estar da sociedade até aumentou, pois o vizinho continuou a ouvir sua música e a indenização que receberei todo mês compensará, na prática, as perdas e os danos que estavam sendo impostos a mim.

Contudo, na vida real existem custos de transação e nem sempre as partes envolvidas estabelecem uma relação de cooperação dentro do processo de barganha. Nesse caso, o Estado deve zelar e intervir, porém essa intervenção deve almejar a minimização dos custos de transação e a cooperação entre os agentes. A lei e a Justiça devem ser mínimos, isto é, a eficiência da lei e a atuação do Estado devem pressupor que sempre é preferível uma solução de conflitos entre direitos de indivíduos que privilegie o acordo natural e espontâneo entre as partes.

Assim como ocorre com relação ao mercado de bens e de serviços, o Estado não deve se superestimar e tentar substituir a capacidade negociadora dos agentes privados. O mercado de direitos funciona, em certo sentido, como outro qualquer e o Estado precisa simplesmente criar regras que aumentem a eficiência dele e que garantam o cumprimento da lei e dos contratos.

A troca como fenômeno humano é igualmente extensível àquilo que se pode denominar por mercado político. Se direitos, bens e serviços são passíveis de troca, por que não também o direito de escolher?

Todavia, a escolha feita no mercado po-

5. COASE, R.H. The problem of social cost. In: *Journal of Law and Economics*, October 1960.

lítico pelos eleitores não é perfeita e, portanto, os formuladores de políticas públicas que representam o próprio Estado devem ser controlados. Para compreender melhor o problema, retomarei a metáfora do jogo de futebol. Pode-se imaginar uma partida com ótimos jogadores, campo excelente e regras perfeitas. Porém, se o juiz for honesto, mas incompetente, muito provavelmente o espetáculo ficará a desejar. O Estado (árbitro) falha no desempenho de suas funções por causa de sua própria natureza. O executivo e o legislativo são compostos por agentes (políticos e burocratas) cuja racionalidade não difere da dos agentes privados; isto é, eles se comportam como *homo oeconomicus*. A esfera pública é encarada como um mercado qualquer, onde os políticos são ofertantes de serviços políticos e os eleitores, consumidores desses serviços. Contudo, esse mercado falha no desempenho de suas funções: ele é ineficiente. Por que isso ocorre?

Na verdade, a função dos políticos é escolher pelos outros ou, em outras palavras, eles são escolhidos para escolher. Eles fazem as chamadas escolhas públicas, que consistem em decisões acerca do que deve ser produzido e quanto, em termos de bens públicos (educação, segurança). No entanto, as escolhas públicas são intrinsecamente imperfeitas. Isso ocorre por duas razões básicas. Em primeiro lugar, mesmo considerando agentes públicos absolutamente altruístas, como frades franciscanos, eles não possuem a capacidade cognitiva e computacional para identificar, a cada instante do tempo, as demandas dos cidadãos. Em segundo lugar, os políticos defendem seus próprios interesses privados, como qualquer agente econômico ordinário, e representam interesses de grupos organizados dentro da sociedade. Logo, não existe uma escolha pública.

A atividade política constitui-se, portanto, como uma relação de troca imperfeita. Todavia, esse mercado pode ser mais ou menos eficiente dependendo das regras que disciplinem o comportamento dos agentes públicos e privados.

A regra básica que orienta qualquer democracia é a Constituição. Ilustrarei seu significado usando os personagens das fábulas econômicas, Robinson Crusoe e seu amigo Sexta-Feira.

Na história de Defoe, Robinson e Sexta-Feira acabam estabelecendo uma relação de cooperação e respeito mútuo. A história poderia ser diferente e, por exemplo, ambos poderiam entrar em um estado de guerra hobbesiano permanente, que levaria à escravização ou à aniquilação pura e simples do derrotado. No entanto, eles passam a se encarar como equivalentes morais; isto é, há um acordo tácito que limita a liberdade de cada um para que ambos sejam livres; na hipótese de destruição ou escravização do perdedor, a liberdade de um iria se impor à absoluta falta de liberdade do outro.

Existem duas razões para ambos procederem dessa forma. A primeira está ligada aos custos elevados associados a um estado de guerra prolongado: a paz é preferível à anarquia caótica. A segunda refere-se ao fato de Robinson e Sexta-Feira não saberem com certeza qual será o vencedor. Torna-se mais racional, diante dessa ignorância sobre o futuro, definir-se *ex ante* um princípio de equidade distributiva: estabelece-se um contrato entre as partes (contrato social) no qual ambos possuem o direito ao mesmo estoque de liberdade. A liberdade de um acaba onde começa a do outro. Como salienta Buchanan,⁶ a Constituição coloca a sociedade entre o mundo da anarquia e a ditadura do *Leviatã*.

Por trás dessa singela metáfora, está o principal princípio organizacional de uma sociedade livre e democrática: a Constituição. Mas diferentemente do paraíso do Pacífico Sul, onde Robinson e Sexta-Feira firmaram seu contrato, nas sociedades complexas, compostas por milhões de pessoas, o processo constitucional é algo distinto. As Constituições foram se firmando com base em normas e valores que emergiram ao longo do tempo e que foram resultado de um longo processo de aprendizado realizado pelos indivíduos de geração a geração.

No entanto, o fator fundamental está no fato dessa regra básica do jogo social ter, nas democracias modernas, um papel fundamental. Além de distribuir a liberdade de forma equitativa, a Constituição é uma defesa da sociedade complexa contra uma criação sua, o Estado. Por que existe o Estado, representado em seus três poderes tradicionais?

6. BUCHANAN, J. *Liberty, market and state*. New York: New York University Press, 1985.

Robinson e Sexta-Feira podem, com base na confiança mútua, zelar pelo cumprimento na carta magna e, ao mesmo tempo, buscarem a realização de seus fins privados e dividir o trabalho necessário para a oferta de bens públicos, como segurança e infra-estrutura. Porém, numa sociedade complexa, as tarefas públicas exigem maior poder organizacional, com profissionais especializados (burocratas), e as escolhas públicas são feitas não por todos os indivíduos da sociedade, mas sim por aqueles que são eleitos para escolher (políticos).

Existe um argumento econômico que justifica, em minha opinião, a existência de uma classe política profissional. Suponha-se a hipótese irrealista segundo a qual cada decisão pública de investimento em educação, saúde e segurança, a cada instante do tempo, seja discutida e barganhada por todos os 150 milhões de brasileiros. Denominarei essa situação como anarquia pura. Inicialmente há de se supor que as negociações nessa *mega-ágora* ateniense devem se estabelecer numa combinação dois a dois (um indivíduo negociando com outro indivíduo e depois cada um desses negociando com um terceiro, um quarto e assim por diante). Tal processo envolveria um número enorme de trocas de direitos e de compensações dentro da sociedade (tributação, transferências etc.). Essas trocas gerariam um custo de transação elevadíssimo, mas aproximariam a escolha pública da socialmente desejável. Quanto maior o número de negociações, menores os custos associados à imposição de decisões centralizadas aos indivíduos. Os economistas definem esses custos como externos.

Numa ditadura pura, na qual um indivíduo impõe suas preferências aos outros, os custos de transação são zero, enquanto os custos externos tendem ao infinito. Tudo leva a crer que, portanto, existe uma assimetria, em razão do número de negociações para a tomada da decisão pública, entre os custos externos e os custos de transação: na ditadura pura o primeiro é máximo e o segundo, zero e na anarquia pura inverte-se a relação, e os custos externos tendem a ser minimizados (tendem a zero) às expensas de um custo externo tendendo exponencialmente ao infinito.

Entretanto, numa democracia constitucional e representativa, contorna-se este

trade-off assumindo-se justamente a existência desses custos. O custo total da democracia é a soma desses dois custos assimétricos e o segredo da democracia é que ela minimiza, a princípio, o custo total. Os 150 milhões de brasileiros elegem para o Congresso e para o Executivo um número de representantes que reproduzirão, em escala reduzida, os processos de conflito e barganha que ocorrem dentro da sociedade. Isso faz da democracia um regime intrinsecamente imperfeito, porém factível e justo.

Não obstante esse fato, há um problema que transcende o poder dos eleitores na escolha de seus representantes: eles têm seus próprios interesses, que podem coincidir com interesses organizados na forma de grupos de pressão dentro da sociedade e do próprio Estado. Nesse sentido, a democracia é mais imperfeita do que se imagina *prima fatia*. A Constituição, as instituições e as leis são fundamentais para que sejam definidas as regras do jogo dentro do mercado político, de forma a minimizar os desvios do Estado *vis-à-vis* o interesse da sociedade em geral.

Buchanan & Tullock⁷ desenvolvem o conceito fundamental em economia política já referido anteriormente: comportamento *rent-seeking* ou caçador de renda.

Segundo essa concepção, os agentes econômicos e públicos buscam sempre realizar seus fins privados e dentre esses fins está a perseguição de rendas dentro da sociedade. Mas no que consistem essas rendas?

Imaginemos uma economia anarquista (sem Estado) e sem nenhum poder de monopólio, onde todos os indivíduos são remunerados de acordo com suas capacidades produtivas. Numa situação como esta, a distribuição de renda dependerá do estoque de propriedade de cada um, da qualidade dos fatores de produção e do esforço de trabalho dos indivíduos. Mas, a situação muda se surge dentro dessa sociedade um monopólio. Nesse caso, o monopolista ou aqueles que usufruem o poder de monopólio irão transferir renda do resto da sociedade, já que passarão a absorver um lucro de monopólio que não prevaleceria numa situação de livre competição. O monopolista pode ser então definido como caçador de renda.

7. BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. *The calculus of the consent*. Ann Harbour: Michigan University Press, 1965.

Por outro lado, esse tipo de atividade emerge com mais voracidade na presença do Estado. O Estado arrecada tributos (subtrai renda da sociedade) e transfere-os, por meio de subsídios e de produção de serviços e bens, para determinados segmentos da sociedade que se organizam na forma de grupos de pressão.

A teoria dos grupos de pressão

Depreende-se de Olson⁸ que o Estado não é perfeito, muito menos o bom demiurgo: os políticos e burocratas representam seus interesses dentro do próprio Estado e agentes privados se organizam coletivamente para agir sobre a máquina governamental. Essa ação organizada visa caçar renda de grupos da sociedade e gera aquilo que os economistas chamam de transferências de renda. Essas transferências são acompanhadas de conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios.

Olson⁹ nota que a competição entre os grupos de interesse pode criar um conflito distributivo agudo dentro do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa competição por renda acentuou-se muito com o *Welfare State*. Tudo leva a crer que, também em muitos países onde o controle sobre o orçamento público é frágil e há a prevalência de populismo econômico, a competição entre esses grupos gerou situações de estaginflação.

O núcleo do argumento de Olson¹⁰ pode ser resumido da forma que segue. Os grupos de interesse fazem pressão para obter bens públicos. Uma política de governo é, em geral, um bem público: aparece, dado o problema da indivisibilidade, o problema do *free rider* e vários grupos e agentes que não fizeram pressão pela política pública podem se beneficiar "de graça" com ela. A rigor, nenhuma política de governo pode ser perfeitamente divisível. Considere o caso de uma política de quotas e/ou tarifas que limitam o acesso ao mercado interno. Ela beneficia os interessados mais diretamente nessa política com a criação de um sistema de tarifas específico a uma indústria, o governo abre um precedente que pode beneficiar outros setores da economia no futuro.

Olson separa os grupos de pressão em três: os privilegiados, os intermediários e

os latentes. Estes grupos podem ser classificados, em geral, como pequenos, médios e grandes, respectivamente. Um grupo privilegiado possui pelo menos um agente que é beneficiado pelo bem público de tal forma que estaria, se necessário, disposto a oferecê-lo privadamente. Um grupo intermediário é composto por um número tal de membros que cada um pode estar ciente das ações dos outros. De acordo com Olson, a cooperação poderá emergir nesse tipo de grupo com o passar do tempo; estabelecer-se-iam as bases para a cooperação e para a organização dentro do grupo. Nesse ponto o argumento de Olson aproxima-se da idéia de evolução da cooperação apresentada por Axerold.¹¹ por meio de uma estratégia *tit-for-tat* a ação coletiva surgiria nesse grupo.

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

Em Olson¹² encontra-se um argumento cético com relação ao papel dos grupos de pressão. Schumpeter¹³ destaca que a democracia representativa desvia-se do chamado "interesse público" por causa da ação dos grupos de pressão e dos políticos, que agem de acordo com seus fins privados. Olson¹⁴ pensa da mesma forma. De acordo com ele, há grupos que podem ser denominados por coalizões distributivas. Esses grupos teriam como objetivo a transferência de renda dentro da sociedade feita por meio de políticas públicas como o controle tarifário, subsídios, garantias de preço e outros tipos de desvios implícitos e explícitos. A competição entre esses grupos provocaria a estagnação das economias à medida que engendraria alocações improdutivas de recursos escassos. A rigor, nos termos estabelecidos por Buchanan, Tollison

8. OLSON, M. *The rise and decline of nations: economic growth stagflation and social rigidities*. Yale: Yale University Press, 1982.

9. Idem, *ibidem*.

10. Idem, *ibidem*.

11. AXEROLD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

12. OLSON, M. Op. cit.

13. SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Brothers, 1954.

14. OLSON, M. Op. cit.

& Tullock,¹⁵ a atividade destes grupos seria tipicamente *rent-seeking* ou caçadora de renda e, portanto, improdutiva.

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

No longo prazo, o custo associado às atividades caçadoras de renda refletir-se-ia na redução da taxa de crescimento da economia. Baumol¹⁶ argumenta que a alocação de talentos (recursos humanos) em atividades como *rent-seeking* ("lobismo"), crime e corrupção geram um custo em termos de crescimento e desempenho para a sociedade, já que esses talentos poderiam estar sendo usados em atividades inovadoras e empresariais-produtivas que criam desenvolvimento econômico devido ao fato de aumentarem o produto social e de gerarem novas tecnologias e novos bens e serviços. Contudo, é fundamental notar que a alocação de talentos e recursos econômicos dependerá da estrutura de incentivos dentro da sociedade e dentro das organizações.

Essa visão de mundo, vista acima, que incorpora escolha pública e estrutura de incentivos, é extensível ao estudo dos contratos e dos condicionantes internos implícitos à implementação e gestão de políticas públicas.

Agência, incentivos e gerência de planos de ação pública

A teoria da agência, quando aplicada à administração privada e pública, examina o uso de incentivos financeiros para a motivação dos trabalhadores e gerentes em uma organização. Exemplos clássicos de aplicação de teoria da agência são os esquemas de remuneração adotados em muitos esportes nos Estados Unidos, nos quais diversos sistemas e desenhos de contratos são criados com o fito de otimizar o

trabalho de agentes (técnicos e jogadores), cujas ações envolvem risco moral (*moral hazard*). Muitas vezes, o desempenho de um time não é adequado em razão do pouco empenho de jogadores e técnicos; nesse caso, emerge um problema de fiscalização das ações ditas "ocultas" dos agentes. Esta fiscalização pode envolver altos custos e, portanto, pode ser inviável. Desenhos de contratos que embutem incentivos são geralmente a solução de menor custo e maior eficiência para garantir que o agente se comportará de acordo com os objetivos do contratante.¹⁷

De uma forma genérica, o principal é aquele que, numa organização, delega responsabilidades a um outro indivíduo (ou grupo de indivíduos), denominado por agente, que age de acordo com seus objetivos privados. Portanto, quando se pensa na criação de uma agência pública cujo objetivo é implementar e gerir um plano de governo, pode-se afirmar que diversos problemas de agência ou principal-agente emergirão. Ademais, deve-se supor que os funcionários públicos e contratados têm suas ações motivadas privadamente e não coletivamente. Vale dizer, a hipótese de escolha pública à *la* Buchanan & Tullock,¹⁸ segundo a qual o homem público possui racionalidade de *homos oeconomicus*, prevalece nessa interpretação como os agentes se comportam na esfera pública.

Considerações a respeito da teoria dos contratos e dos incentivos são relevantes para o estudo das políticas públicas em geral. Mostrei anteriormente que as modernas teorias de escolha pública derivadas da nova economia política levam em consideração que as ações na esfera pública são políticas num sentido muito específico, qual seja: os interesses privados dentro e fora do Estado são relevantes para explicar as próprias ações de governo. Logo, a desconsideração deste dado (empírico, inclusive) nos modelos de formulação de políticas públicas pode trazer sérias conseqüências para as mesmas políticas.

Na primeira parte deste trabalho, analisei os condicionantes externos (exógenos) da formulação de uma política pública como um planejamento estratégico na esfera de governo; agora, faz-se mister avançar esta abordagem para a observação dos condicionantes internos à implementação

15. TULLOCK, Op. cit.

16. BAUMOL, W. Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive. *Journal of political economy*, v. 88, 1980.

17. SCULLY, G.W. *The market structure of sports*. Chicago: Chicago University Press, 1995.

18. BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. Op. cit., 1985.

e gestão de ações de governo. Para tanto, deve-se entender o papel da *economia da informação* (um campo da ciência econômica) para o estudo do problema.

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

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

Defino o problema principal-agente ou agência como segue:

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

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

O que torna o problema principal-agente tão importante? Num mundo perfeito, de informação perfeita e sem risco, ele certamente não existiria; no entanto, na vida

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

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

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

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

Os incentivos devem ser concebidos para fazer com que a parte que age de for-

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

Modelo geral

O objeto deste modelo simples e geral é examinar os problemas associados à relação principal-agente, dando atenção especial ao papel da informação, dos incentivos e à importância de como os indivíduos posicionam-se diante do risco.¹⁹

ESTRUTURA DO MODELO GERAL:

Introdução: apresentação geral do problema e definição
I. Modelo: modelo simples e geral de análise do problema
II. Problema-caso 1: principal e agente neutros ao risco
III. Problema-caso 2: principal avesso ao risco e agente neutro ao risco
IV. Problema-caso 3: desempenho de técnicos de futebol e principal-agente

I. Modelo

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

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

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

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

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

Proposição 3: A pode escolher entre tra-

balhar duro, tentando maximizar o esforço, ou trabalhar pouco, minimizando o esforço.

Hipótese 2: A sempre tenderá a minimizar o esforço.²⁰

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

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

Proposição 6: Seja uma função de utilidade à la von Neumann-Morgenstern, $U(w,a) = w^{1/2} - a$

Considere o caso onde se A trabalha duro, P ganha \$270.

Considere o caso onde se A trabalha pouco, P ganha \$70.

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

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

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

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

Com trabalho duro, a receita de P será igual a \$270. P pode oferecer \$197 a A e o contrato seria firmado²¹.

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

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

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

O cliente não encomenda nada do principal

O cliente faz uma encomenda de \$100

O cliente faz uma encomenda de \$400

19. KREPS, D.M. *A course in microeconomic theory*. Boston: Princeton, 1990; SCULLY, G.W. Op. cit., ZAJAC. E. E. *Political Economy of fairness*, Cambridge: MIT Press, 1995.

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

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

O esforço do agente afetará estas receitas do principal e:

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

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

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

Os dados do exemplo são os seguintes:

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

O nível de reserva de utilidade do agente será 81

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

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

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

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

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

Posto isto, o agente terá 3 decisões possíveis:

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

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

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

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

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

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

Imagine a situação representada abaixo:

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

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

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

Um exemplo simples elucidará este ponto.

III. Problema-caso 2: principal é avesso ao risco e o agente, neutro ao risco

Dono da terra: principal
Parceiro: agente
R = \$200 (tempo bom)
R = \$100 (tempo ruim)
Principal: avesso ao risco
Agente: neutro ao risco

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

Com bom tempo, o principal ganha \$200 - \$50 = \$150.

Com tempo ruim, o principal ganha \$100 - \$50 = \$50.

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

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

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

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

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

Nesse caso, o principal deriva mais utilidade com \$100 certos do que com \$100 esperados. O principal está numa situação melhor do que a do contrato 1.

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

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

Muitos estudiosos e observadores de esportes em geral acreditam que os técnicos possuem um papel importante na explicação do desempenho dos times. Não é inco-

mo que, após a substituição de técnicos, os times apresentem desempenhos melhores.

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

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

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

CONCLUSÃO

As principais conclusões deste *paper* são:

- Métodos da economia (particularmente a teoria da escolha racional) podem e devem ser aplicados para o estudo da política, aqui entendido como o processo de produção e oferta de bens públicos. Pode-se considerar, devido à existência de *free rider*, as políticas de governo, planos estratégicos e a oferta de bens públicos.
- A nova economia política, e particularmente a teoria da escolha pública, fornece uma boa hipótese de trabalho para o estudo do comportamento dos agentes públicos. Na verdade, do ponto de vista desta teoria, os agentes públicos, sejam eles políticos ou burocratas, agem de acordo com seus objetivos privados.
- Não existe, a rigor, escolha coletiva. O resultado de Arrow mostra que a democracia possui essa falha intrínseca, qual seja, a impossibilidade de se agregar de forma consistente (transitiva) as preferências individuais. Portanto, as chamadas escolhas públicas são feitas na verdade por indivíduos que, eleitos ou não (como políticos e burocratas), “escolhem” pelo público. Portanto, a oferta de bens públicos segue muito mais os critérios privados de políticos e burocratas do que as preferências individuais.
- Posto isso, os agentes públicos, que possuem racionalidade ao modo do *homo oeconomicus* dos modelos econômicos, devem ter suas ações controladas por regras e instituições que geram sistemas de incentivos, de tal forma a aproximar suas ações dos interesses mais gerais da população. Nesse sentido, burocratas e políticos representam o agente e a sociedade, o principal.
- Entretanto, a sociedade é uma abstração. Olson²² argumenta que os grupos de pressão se organizam cooperativamente a fim de produzirem bens públicos ou influenciarem o governo para que este ofereça tais bens e transfira, direta ou indiretamente, renda. Nesse caso, não há aquilo que chamamos por povo ou sociedade ou interesse comum; na verdade, o que existe é um conjunto de interesses privados que competem entre si.
- Os incentivos desempenham um papel importante no condicionamento do comportamento dos agentes dentro e fora do Estado. Os incentivos são gerados pelas regras do jogo ou instituições. Portanto, a qualidade das regras do jogo contam um importante papel para a explicação dos resultados coletivos de ações individuais. Regras adequadas podem produzir resultados coletivos desejáveis do ponto de vista do bem-estar coletivo. O ceticismo que emerge do resultado de Arrow pode assim ser substituído por uma solução mais otimista: o desenho do contrato social (da Constituição) e das regras básicas do jogo (leis) pode, por induzir o comportamento dos agentes públicos, criar resultados coletivos que aproximem-se de um estado de mundo se não ótimo, pelo menos próximo a este.
- Dentro das organizações estatais, os incentivos e os desenhos de contrato também desempenham um papel fundamental. Como os agentes dentro de uma empresa ou agência qualquer agem como *homo oeconomicus*, isto é, buscando seus fins privados, a estruturação de contratos que criam determinados incentivos torna-se tema importante no estudo das políticas públicas e da ação do Estado.
- Como corolário fundamental deste trabalho, segue que o estudo das políticas públicas, e do planejamento estratégico na esfera estatal em particular, deve levar em consideração uma visão de mundo, um conjunto de princípios ou uma filosofia que incorpore elementos da literatura de nova economia política, principalmente no que se refere: 1) à teoria da escolha pública (Buchanan e Tullock); 2) à concepção de políticas de governo orientadas por interesse redistributivo e *rent-seeking* (Olson, Buchanan, Tullock e Baumol); 3) à influência das regras do jogo, dos valores e das instituições sobre os incentivos e, em decorrência, sobre o comportamento dos agentes (North) e 4) à teoria do contratos, principalmente aquela associada aos problemas de agência e ao estudo dos condicionantes internos do comportamento dentro de organizações. □

22. OLSON, M. Op. cit.