

Sociedade, Estado e Teoria do Agenciamento

Neste capítulo, discorre-se sobre a sociedade, o Estado e a teoria do agenciamento com o objetivo de caracterizar o Estado como uma entidade que pode ser vista sob o feixe de contratos que ela representa. Dentre esses contratos, o mais significativo é o que representa, por um lado, o cidadão – como Principal –, por outro, o governante eleito – como Agente.

1.1 Sociedade

O termo *sociedade* tem sido empregado, conforme assinala o sociólogo americano Parsons, apud Bonavides (1995), como a palavra mais genérica que existe para exprimir todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes. As principais teorias, de acordo com Bonavides (1995), que procuram explicar os fundamentos da sociedade são:

- a) a teoria orgânica, que deriva do tronco milenar da filosofia grega descendente de Aristóteles e Platão, que assinalam, com efeito, o caráter social do homem; e
- b) a teoria mecânica, que é predominantemente filosófica e não sociológica. Seus representantes mais típicos foram alguns filósofos do direito natural desde o começo da Idade Moderna, tais como o publicista da Baviera, na Alemanha, von Seidler, que combateu energicamente a doutrina organicista, dizendo: “Assim como a soma de 100 homens não dá 101, da mesma forma a adição de 100 vontades não pode produzir a 101ª vontade”; no caso, a vontade social ou a vontade política como realidade nova e com vida fora e acima das vontades individuais.

Salveti Netto (1977) apresenta uma distinção entre as sociedades, caracterizando-as como “sociedades contingentes e sociedades necessárias”.

- a) **sociedades contingentes:** são as sociedades circunstanciais, aquelas que podem deixar de existir, tais como as sociedades esportivas, econômicas, filantrópicas etc.;
- b) **sociedades necessárias:** as sociedades necessárias subdividem-se em três espécies: a familiar, a religiosa e a política.

A primeira sociedade necessária é a família, pois o homem, ao nascer, já se encontra vinculado aos pais e ascendentes. Para Rousseau (1996), “a mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a família, como já o afirmava Aristóteles em seu livro *Política*”. Contudo, para ele os filhos só permanecem ligados ao pai enquanto necessitam dele para a própria conservação; assim que essa necessidade cessa, dissolve-se o vínculo natural. Isentos os filhos da obediência que deviam ao pai, isento o pai dos cuidados que devia aos filhos, todos passam a ser igualmente independentes. Assim, a família é o primeiro modelo de sociedade e a sua primeira lei consiste na sobrevivência.

Para Rousseau (1996), porém, se continuam unidos, já não é de maneira natural, mas de maneira voluntária, e a própria família só se mantém por convenção.

Morgan, apud Engels (1997),¹ assinala que a família é o elemento ativo, nunca permanece estacionária, mas passa de uma forma inferior para uma forma superior, à medida que a sociedade evolui de um grau mais baixo para outro mais elevado. Por outro lado, os sistemas de parentesco, pelo contrário, são passivos; só depois de longos intervalos registram os progressos feitos pela família e não sofrem uma modificação radical, senão quando a família já se modificou radicalmente (apud Engels, 1997). Os sistemas de parentesco e formas de família, a que se refere Engels (1997), diferem dos atuais no seguinte: “Cada filho tinha vários pais e mães.”

O estudo da história primitiva, segundo Engels (1997), revela-nos um estado de coisas em que os homens praticavam a poligamia e suas mulheres, a poliandria. Por consequência, os filhos de ambos tinham que ser considerados comuns.

Após a domesticação dos animais e a criação do gado, segundo Engels (1997), abriram-se mananciais de riqueza até então desconhecidos, criando relações sociais inteiramente novas. Antes disso, a riqueza duradoura restringia-se à habitação, às vestes, aos adornos primitivos e aos utensílios necessários para a obtenção e preparação dos alimentos, tais como o barco, as armas, os objetos caseiros mais simples. Nessa fase, com suas manadas, os povos pastores haviam criado riquezas que necessitavam apenas de cuidados primitivos para sua

¹ Foi o primeiro que, com conhecimento de causa, tratou de introduzir uma ordem precisa na pré-história da humanidade, e sua classificação permanecerá certamente em vigor até que uma riqueza de dados muito mais considerável obrigue a modificá-la.

produção cada vez maior, fornecendo, assim, abundante alimentação de carne e leite. Engels pergunta a quem, no entanto, pertencia essa riqueza nova e responde afirmando não haver dúvida de que, na origem, pertenceu à gens,² embora ele próprio acredite que bem cedo deve ter-se desenvolvido a propriedade privada. Na divisão do trabalho na família de então, cabia ao homem procurar a alimentação e os instrumentos necessários para obtê-la, e à mulher cuidar dos afazeres e os utensílios domésticos. Segundo os costumes daquela sociedade, o homem era o proprietário do novo manancial de alimentação, o gado, quando da separação do casal, levava-o consigo. Não passava, assim, seus bens por herança a seus filhos, uma vez que os bens, quando de sua morte, pertenciam à sua gens, e não ao clã da mãe de seus filhos.

Com o aumento da propriedade privada, o homem passa a ocupar uma posição mais importante do que a mulher na família. Dessa forma, começa a valer-se disso para modificar, em proveito de seus filhos, a ordem de herança estabelecida. Engels (1997) afirma que isso não se poderia fazer enquanto permanecesse vigente a filiação segundo o direito materno. Esse direito teria que ser abolido, e o foi. (...) Tal revolução – uma das mais profundas que a humanidade já conheceu. Com o direito paterno estabelecido, o casamento monogâmico afirma-se para assegurar a fidelidade da mulher e, por conseguinte, a paternidade dos filhos, exigindo-se que ela seja indiscutível porque os filhos, na qualidade de herdeiros diretos do pai, estarão, um dia, herdando seus bens.

A segunda sociedade necessária é a sociedade religiosa, pois, além de social, o homem é um ser “metafísico”, constituído de matéria e espírito, e necessita da sociedade religiosa para aperfeiçoar-se e desenvolver-se espiritualmente.

A terceira sociedade necessária é a sociedade política, na órbita temporal, a mais importante, a que garante e dá condições de existência às outras sociedades. O conceito de sociedade política, aqui adotado, terá por base a filosofia organicista, por entender-se que essa sociedade não é apenas um conjunto de partes isoladas e, sim, um ente criado pelos indivíduos que os representará, através do qual serão reconhecidos e no qual a vontade da maioria será a vontade da sociedade, com vida fora e acima das vontades individuais.

A sociedade política tem como base o contrato social nascido do pacto construído pela vontade de seus membros. Rousseau em seu livro *O contrato social*, trata desse tema especificamente sob o título *Do pacto social*, dizendo:

“suponho que os homens tenham chegado àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado de natureza sobrepujam, por sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para se

manter nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse o seu modo de ser”.

O instinto de sobrevivência e de conservação da espécie faz com que o homem aja contra si mesmo, como indivíduo, aceitando ser cerceado de parte de sua liberdade para conviver em sociedade e formar, por agregação, um conjunto de forças capazes de sobrepujar a resistência. Rousseau (1996) afirma que o homem precisa “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”. Elemento essencial e original da doutrina de Rousseau, “a essência do corpo político está na concordância entre a obediência e a liberdade”. Assim, esse é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social.

Para Rousseau, as cláusulas desse contrato são de tal modo determinadas pela natureza do ato que a menor modificação as tornaria inúteis e sem efeito, de sorte que, embora talvez jamais tenham sido formalmente enunciadas, são em toda parte as mesmas. “(...) bem compreendidas, essas cláusulas se reduzem todas a uma só, a saber, à alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, a toda a comunidade e será o instrumento balizador da sociedade chamada doravante de Estado”.

3.2 Estado

O termo *Estado*, como definidor da sociedade política, é de criação moderna, pois, de acordo com Salvetti Netto (1977), na Antigüidade clássica, usavam-se as palavras *polis*, entre os gregos, e *civitas*, entre os romanos. O termo *Estado* surge pela primeira vez com Maquiavel,³ no seu famoso opúsculo *O príncipe*.

De acordo com Bobbio e Bovero (1986), desde as primeiras páginas do *Política*, Aristóteles (1252) explica a origem do Estado enquanto *polis* ou cidade, valendo-se não de uma construção racional, mas de uma reconstrução histórica das etapas através das quais a humanidade teria passado das formas primitivas às formas mais evoluídas de sociedade, até chegar à sociedade perfeita que é o Estado.

No entanto, Punfendorf (apud Bobbio e Bovero, 1986, p. 66) diz que quando um grupo de pessoas quer proceder à instituição de um Estado, antes de qualquer coisa é preciso estipular entre si um pacto, “com o qual manifeste a vontade de se unir em associação perpétua”, e o que dá sustentação inicial a essa associação é o contrato social não escrito, não formal, pois só em um segundo momento a sociedade se reunirá para escrever a Constituição que dará suporte

2 Em 1877, Morgan introduziu o termo *gens* na antropologia anglo-americana no lugar de *clã*, então em voga. Mais tarde os antropólogos norte-americanos reservaram o termo *gens* para os grupos de descendência patrilinear, em oposição ao termo *clã*, que era aplicado aos grupos de descendência matrilinear.

3 Escritor e estadista florentino, sua obra *O príncipe* é caracterizada pelo princípio amoralista de que os fins justificam os meios.

a essa nova instituição doravante chamada de Estado ou de sociedade política, que para Salvetti Netto (1977) constitui-se de três elementos: os materiais, os formais e o elemento final.

1. Os elementos materiais são:

- a) a população: que representa, na sociedade política, o elemento humano, comum a todas as sociedades, sejam contingentes ou necessárias; e
- b) o território: é a porção limitada do globo terrestre ou a limitação espacial da soberania.

2. Os elementos formais são:

- a) o ordenamento jurídico: conjunto de normas emanadas pelo Estado; e
- b) o governo soberano: o governo confere ao Estado sua coloração política. É a organização necessária para o exercício do poder, a força que conduz a coletividade para o cumprimento das normas que cria, estabelece e exige como condição para a convivência social.

3. O elemento final é o bem comum: o Estado existe para realizar o bem comum. Daí se conclui que ele não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento necessário, para que os indivíduos evoluam e aperfeiçoem-se, criando, como diz Cathrein (apud Salvetti Netto, 1977), “as condições indispensáveis para que todos os seus membros, nos limites do possível, atinjam, livre e espontaneamente, sua felicidade na terra”.

Uma vez escrita e aprovada a carta constitucional, o contrato social explícito, o Estado fica obrigado a prestar alguns serviços aos cidadãos, e estes, como diz Simonsen (1994), submetem-se às leis decretadas pelo Estado. Em particular, obriga-se a pagar impostos, necessários ao sustento da máquina estatal. No Código Tributário Nacional encontra-se a definição do que é imposto: é um tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação, independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. É pago coativamente, independentemente da contraprestação imediata e direta do Estado, como ocorre, também, nas sociedades contingentes. Uma vez estabelecido no estatuto social, o indivíduo que propôs contribuir com algum dinheiro para a formação do seu patrimônio o fará de forma coativa, caso contrário não será considerado sócio, pois essa obrigação é inerente à sua condição de associado da sociedade. O associado quer vê-la crescer e se desenvolver e não espera dela uma contraprestação mediata e direta, mas sim aquilo que o seu estatuto social se propõe realizar como objetivos sociais.

Rousseau ressalta que é preciso encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado. Porém, este autor não se refere ao cidadão nem ao povo de forma genérica, mas sim ao associado que procura, por intermédio dessa associação, a defesa pessoal e de sua família e a defesa de suas propriedades privadas, por meio do ordenamento jurídico. Para tanto, fica obrigado a despojar-se de parte do que é seu em benefício da “associação”, que, mais adiante, passa a ser denominada de Estado.

No entanto, o homem, o indivíduo, o cidadão, que abriu mão de parte de sua liberdade em troca do convívio social, percebe que as decisões da sociedade política eram limitadas a poucos, em detrimento da maioria. Com a urbanização, esse problema se agrava, exigindo alterações na forma de condução da sociedade, forçando, dessa maneira, a diminuição do poder dos governantes que se deu com o direito ao voto. De acordo com Elias (1970), o voto estendeu-se primeiramente à classe média proprietária, depois a todos os adultos do sexo masculino, depois a todos os adultos, tanto homens como mulheres.

Da constatação feita por Elias, pode-se presumir que eram associados da sociedade política:

- primeiro os proprietários dos meios de produção, pois eram eles que contribuía financeiramente para a manutenção da máquina estatal;
- com o decorrer do tempo, porém, todos os homens adultos vieram a ter direito de votar e de serem votados, haja vista que passaram a pagar impostos sobre a renda assalariada e, por conseguinte, também passaram a ser sócios com direito à escolha de seus representantes;
- mais tarde, com o ingresso da mulher no mercado de trabalho, esse direito estendeu-se a ela, já que se tornou também uma sócia contribuinte;
- hoje, no Brasil, mais especificamente, todos (homens e mulheres) com mais de 16 anos, de forma facultativa, e a partir dos 18 anos até os 70 anos, de forma obrigatória, passam a ter direito ao voto para escolha de seus representantes, pois fazem parte do mercado de trabalho e do mercado consumidor, já que pagam impostos sobre a renda dos serviços vendidos e sobre o consumo de bens e serviços. Assim, constituem a sociedade política com direitos e deveres para com ela. Aproximam-se, desse modo, daquilo que fora dito por Rousseau quando da instituição do pacto social, ou seja, encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado.

Assim, para desenvolver as tarefas do Estado (segurança pública, saúde, educação etc.) nasce a administração pública, que passa a arrecadar impostos para a sua manutenção.

3.2.1 Imposto ou integralização de capital

No preâmbulo da Carta Constitucional brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, lê-se:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

E, para o cumprimento das obrigações constantes na Carta Constitucional, o Estado brasileiro exige impostos. Mas, seriam impostos? Rousseau fala em “associação”. Atualmente, fala-se em sociedade ao referir-se a um povo específico. O Código Tributário Nacional define imposto como um tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação, independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Contudo, quem impõe o tributo é o Estado de Direito. De acordo com Simonsen (1994), Estado de Direito é aquele cujo contrato social impede a ação discricionária dos governantes. Portanto, não havendo ação discricionária dos governantes, tal imposição partiu do povo (vide preâmbulo da Carta Constitucional de 1988), por meio de seus representantes eleitos para tal função.

No capitalismo permite-se todo tipo de associação ou sociedade, desde que lícitas, ou seja, sem ferir os princípios estabelecidos nas leis. Dessa forma, conhece-se muito bem o que é uma sociedade, que pode ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. A mais estudada entre elas é a sociedade com fins lucrativos, que pode ser chamada de empresa, companhia, firma etc.

Para constituir uma sociedade com fins lucrativos, basta que uma ou mais pessoas tenham algum capital e uma idéia para criá-la, objetivando sempre suprir alguma necessidade manifestada pela sociedade, ou, através do produto ou serviço criado, originar essa necessidade de consumo.

Do ponto de vista contábil, o capital dos sócios – o dinheiro integralizado – para a criação da sociedade é colocado na conta contábil “Capital Social”, que representa a quantia de dinheiro investido inicialmente para a formação do patrimônio da empresa e que será aplicado em equipamentos, edificações, matéria-prima, mão-de-obra etc., com o intuito de gerar aquele produto ou serviço que se pretende oferecer à sociedade. Para que a empresa cresça e se desenvolva, faz-se necessário que transfira/venda o seu produto ou serviço com lucro que se somará ao capital dos sócios, no Patrimônio Líquido na conta contábil Lucros Acumulados, aumentando, assim, o capital dos sócios.

Quando da análise da evolução dos agregados sociais, viu-se que o homem criou a “associação” que se transformou no Estado e que este cresceu e passou a oferecer serviços úteis aos cidadãos, objetivando atender às necessidades públicas sociais e meritórias. Os cidadãos, por sua vez, passam a manter essa sociedade através do pagamento de impostos, tratados contabilmente, no Estado, como receita.

No entanto, deve-se verificar que a teoria da contabilidade não corrobora tal procedimento, pois, de acordo com Iudícibus et al. (1979),

“... entende-se por receita a entrada de elementos para o ativo, sob forma de dinheiro ou direitos a receber, correspondentes normalmente, à venda de mercadorias, de produtos ou à prestação de serviços. Uma receita também pode derivar de juros sobre depósitos bancários ou títulos e de outros ganhos eventuais”.

Dessa maneira, pode-se questionar se entidades prestadoras de serviços (escolas, postos de saúde etc.), criadas e mantidas pelo Estado, são entidades com fins lucrativos ou sem fins lucrativos? Uma vez que estas entidades maximizam o retorno do capital aos cidadãos, via oferecimento de serviços que atendem às necessidades meritórias, assim, assemelham-se às entidades com fins lucrativos, como poderá ser verificado ao se mensurar a receita econômica.

Entende-se, sob esse enfoque, que os impostos arrecadados pelo Estado e transferidos para essas entidades devem ser considerados contabilmente como integralização de capital dos sócios, a serem aplicados em ativos. Esses ativos, por sua vez, serão consumidos no exercício social em que são exigidos, ou em exercícios subseqüentes, na geração de receitas para a entidade, haja vista que a sociedade reúne-se anualmente através de seus representantes (Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores), quando se define quanto deverá ser exigido e o que será oferecido à sociedade, via Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual.

De posse dos recursos arrecadados, oriundos do pagamento de impostos “integralização de capital”, o Estado prestará serviços à sociedade, bem como fará distribuição e/ou redistribuição de renda. E, ao final do exercício, restarão valores que serão evidenciados na conta contábil Saldo Patrimonial, que evidencia o potencial de serviços futuros a serem colocados à disposição da sociedade.

3.2.2 Funções clássicas do Estado

A primeira das funções do Estado é a de alocação de recursos, uma vez que o Estado fora criado para atender às necessidades públicas, quais sejam:

- necessidades sociais: são as que não podem ser satisfeitas pelo mecanismo de mercado, porque sua fruição não pode sujeitar-se a pagamento

tos de preço. Ex.: campanha sanitária que eleve o nível geral de saúde, despesas com o sistema judiciário, que garante a segurança interna e impõe o cumprimento de obrigações contratuais, proteção contra agressão estrangeira e proteção dos direitos legais de propriedade;

- b) necessidades meritórias: são aquelas que também são atendidas pelo setor privado e, portanto, estão sujeitas ao princípio da exclusão. Ex.: educação gratuita, merenda escolar, saúde curativa e preventiva gratuita, distribuição de medicamentos, subsídio para casas de baixo custo etc. Entretanto, algumas dessas necessidades meritórias estão muito próximas das necessidades sociais, tais como a de educação gratuita e de atendimento de saúde gratuito, uma vez que a qualidade de vida em sociedade melhora sensivelmente quando se têm indivíduos educados e com saúde. Contudo, quando as necessidades meritórias não são plenamente satisfeitas pelo mercado, o Estado, por meio do orçamento público, as oferece, conforme a demanda social, de forma gratuita ou subsidiada. Por outro lado, se a necessidade for considerada indesejada, o Estado a tributará com veemência, desencorajando ou até proibindo o atendimento de tal necessidade. Exemplo: os cigarros, as bebidas alcoólicas etc.

A segunda função do Estado é a de distribuição de renda – que é dada pelo sistema de tributação e transferência. Na atual conjuntura brasileira, verifica-se grande atividade governamental no que se refere à distribuição de renda, via ações compensatórias, tais como: as transferências de renda por meio da entrega de cestas básicas; a subvenção ou auxílio na construção de residências populares; o auxílio-desemprego; o programa de renda mínima e a bolsa-família, e, talvez o maior programa de renda mínima do mundo, a aposentadoria para maiores de 65 anos, entre outros.

Neste livro procurar-se-á evidenciar que os serviços prestados pelos governos (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) promovem distribuição de renda, quando considerados os custos de oportunidade desses serviços prestados aos cidadãos. Num país onde prevalecem as leis de mercado, é sabido que todas as necessidades meritórias têm preços de mercado e, por isso, ao usufruir um serviço prestado pelo Estado, em qualquer de suas esferas, há uma transferência de renda econômica ao cidadão.

Contudo, as necessidades meritórias e as necessidades sociais são atendidas, no Brasil, pelas três esferas de governo, dadas as imperfeições do sistema federativo no Brasil, que não define pontualmente quais são as atribuições de cada uma delas. Para exemplificar tais imperfeições, pode-se citar o § 2º do art. 23 da Carta Constitucional de 1988, que prevê: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção a garantia das pessoas portadoras de deficiência.” Há os que advoquem que as necessidades públicas devam ser atendidas pelo

os locais sempre que fosse possível. Bresser Pereira (1998), comentando uma frase repetida pelo então governador do Estado de São Paulo, André Franco Montoro, disse: “O que pode ser feito pelo município não deve ser feito pelo Estado; e o que pode ser feito pelo Estado, não deve ser feito pelo governo central.” Entende-se, assim, que é no governo local que devem ser desenvolvidas as ações de atendimento às necessidades meritórias.

Allen (1985) afirma que se tem observado que os países que dispõem de um sistema administrativo local particularmente forte e efetivo têm-se mostrado muito mais dinâmicos e com muito mais êxitos econômicos nos últimos anos.

A Suíça, por exemplo, nunca teve um Ministério da Educação ou um Ministério da Saúde; os assuntos pertinentes a esses Ministérios são tratados em nível local e, geralmente, por unidades administrativas muito pequenas.

Os governos locais da Suécia manejam fundos três vezes maiores que os manejados pelo governo central. Também este e outros países, com comparáveis administrações autônomas – como, por exemplo, os restantes dos países nórdicos, a Áustria, os Países Baixos, os Estados da República Federal da Alemanha, os Estados da Nova Inglaterra e da Califórnia nos EUA –, gozam de economias fortes e de padrões de vida insuperáveis em relação a qualquer outro país do mundo.

Observando as afirmativas de Allen (1985), parece improvável que isso seja mera coincidência, já que, quanto mais forte for o governo local, menos problemas deixarão de ser resolvidos com tempestividade.

A terceira função do Estado é a de estabilização da moeda – esta difere das outras duas, pois concentra seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda. Por ser uma função macroeconômica, cabe apenas ao governo federal utilizar as principais armas para controlar as flutuações econômicas e promover o crescimento econômico, que são a política monetária e a política fiscal.

Assim, para desenvolver as três funções, o Estado vale-se de um corpo de servidores que, agenciados, trabalham para a maximização do valor do dinheiro da sociedade.

3.3 Teoria da agência

Ronald Coase (1937), em seu seminal paper “A natureza da firma”, caracterizou a firma como uma região de troca na qual o sistema de mercado era suprimido e a alocação de recursos era realizada, em vez de no mercado, por autoridade e direção, uma vez que sua preocupação estava centrada nos custos de contratação com o mercado. Segundo ele, as atividades necessárias devem ser incluídas dentro da firma sempre que os custos de mercado forem maiores que os custos de usar a autoridade da

Alchian e Demsetz (1972) opõem-se à noção de que as atividades dentro da firma são governadas pela autoridade e, corretamente, enfatizam o papel do contrato como veículo para a troca voluntária. Corroborando esses autores, Jensen e Meckling (1976) dizem que as relações contratuais são a essência da firma, não só com empregados, mas também com fornecedores, clientes, credores etc.

Para Fama (1980), a perspicácia de Alchian e Demsetz (1972) e Jensen e Meckling (1976) foi terem visto a firma como um conjunto de contratos entre fatores de produção.

É com essa visão que se encaminham as discussões neste livro, uma vez que as entidades públicas podem ser analisadas sob o prisma dos contratos entre os fatores de produção e que as atividades necessárias devem ser incluídas dentro do Estado sempre que os custos de mercado forem maiores que os custos de usar a autoridade direta.

3.3.1 Relação agente-principal no Estado

Coase (1937) afirma que, sempre que o custo de mercado for maior que o custo de produção direta, deve-se optar pela produção direta. Essa posição deve ser assumida pelo Estado, que, neste caso, não difere em nada de uma firma, ao contrário, assemelha-se a ela, ao suprir as necessidades meritórias da sociedade. O Estado poderia comprar serviços, pelos quais, no entanto, teria que pagar preço. Ele toma, então, a decisão de produzi-los. Essa produção acontece a custo para o Estado, pois o governo contrata pessoas, compra matéria-prima, constrói prédios públicos para a produção desses bens e serviços, enfatizando um conjunto de contratos entre os fatores de produção. Brousseau (1993) define contrato como um acordo através do qual os agentes se obrigam uns com os outros a ceder ou se apropriar, criar ou não criar certas coisas. Essa forma de atuação pressupõe que o Estado e suas entidades sejam vistos e analisados sob a perspectiva da teoria dos contratos, dada a relação de agência existente. No entanto, para que essa relação de agência exista, Siffert Filho (1996) apresenta as três condições necessárias, quais sejam:

1. o agente (o gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
2. a ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
3. as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo Principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Assim, pode-se afirmar que as entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria dos contratos, dada a existência das três condições necessárias. Corroborando essa visão, Siffert Filho, referindo-se aos estudiosos do

assunto, declara que alguns (notadamente Williamson, 1985) sustentam que a essência de todas as "instituições" sociais – a firma, mais ainda o Estado, a tribo, a família etc. – pode ser compreendida a partir da análise dos "contratos".

Entretanto, a sociedade civil cria outras formas de gestão pública (não governamental), onde está presente a relação de agência. Uma delas, que se assemelha claramente ao governo local (município), é o condomínio residencial onde, normalmente, tem-se um conjunto de membros que são responsáveis por sua administração por um período predeterminado.

Assim como no governo local (município), o condomínio é constituído por um poder executivo e um poder legislativo, e por eleição escolhem-se os seus representantes. No condomínio, a assembléia ordinária é convocada, especialmente para a eleição do seu Conselho Diretivo, composto por: um síndico e um subsíndico (poder executivo) e alguns conselheiros (poder legislativo), que representam, respectivamente, os poderes no governo local.

Dessa maneira, ao final da assembléia ordinária convocada para a eleição, há os membros eleitos: para síndico, Sr. Thiago (morador do apartamento 1), cabendo a ele a administração geral do condomínio; como subsíndico, Sr. Paulo Roberto (morador do apartamento 2), cabendo a ele substituir o síndico em sua ausência; como conselheiros, Sr. João Henrique (morador do apartamento 3), Sr. Renato (morador do apartamento 4), Sra. Juliana (moradora do apartamento 5), Sr. Fernando (morador do apartamento 6), Sra. Laura (moradora do apartamento 7), Sra. Carla (moradora do apartamento 8), Sra. Roberta (moradora do apartamento 9) e a Sra. Raíssa (moradora do apartamento 10), que têm por função acompanhar a gestão do condomínio, aprovar e autorizar o orçamento anual e, no final da gestão, emitir parecer sobre as contas, aprovando-as ou não.

É importante observar que, como no governo local, todos devem residir e/ou ser proprietário do ente que irão administrar durante a vigência de seus mandatos e pelo ente serão civil e juridicamente responsáveis. E, ainda, estarem em dia com seus compromissos condominiais, segundo o estatuto, o contrato social daquela sociedade chamada condomínio, que tem por finalidade promover o bem-estar dos moradores (dos condôminos), cuidando para que as áreas comuns (piscina, quadra de futebol, churrasqueira, sala de ginástica, salão de jogos, salão de festas, jardins etc.) sejam preservadas, conservadas, limpas e mantidas em condição de uso. Além disso, e por decisão do corpo diretivo, em função da insegurança vivida atualmente, devem manter um sistema de portaria e vigilância com câmeras e controle de entradas e saídas de carros e pessoas no condomínio. Dessa maneira, se faz necessário que cada um dos condôminos, como no governo local (moradores e/ou proprietários das unidades do ente), pague mensalmente a taxa condominial (imposto condominial), que garantirá a prestação de serviço que produzirá o conforto e o bem-estar de cada morador.

Para tanto, o senhor síndico contrata pessoas (empregados) para que assumam as funções de zelador, porteiros, vigilantes e auxiliares de limpeza, e as-

sim gerem esses confortos aos moradores (aos condôminos), criando, dessa forma, uma relação de agência.

É necessário frisar que, quando se fala de um condomínio, todos têm a percepção de que é seu, que o condomínio pertence aos proprietários, mesmo assim, poucos se interessam em trabalhar para a coletividade. A maioria dos membros não se dispõe a trabalhar para a comunidade, muitos estão preocupados com sua vida privada e preocupam-se com o que é público somente quando são chamados a pagar mais ou quando o serviço não está a seu contento.

Observe que são tão similares que já não sabemos se estamos falando do condomínio ou do governo local; ambos são iguais, diferem apenas em tamanho e complexidade. Se no condomínio já é difícil fazer com que o condômino participe, onde, normalmente, está sua residência, muito mais difícil será fazer o cidadão sair de sua residência para contribuir para a melhoria da gestão da coisa pública, seja no governo local, no governo estadual/distrital e ou no governo da união federal.

Para minimizar esse problema na relação de agência, a contabilidade pública governamental para as entidades públicas da administração direta (União, Estados e Distrito Federal e Municípios) e indireta (fundações e autarquias) ou a contabilidade pública não governamental, para entidades públicas não governamentais (condomínios, associações, fundações privadas, igrejas, sindicatos etc.), desenvolvem modelos de prestação de contas, a fim de minimizar a assimetria informacional entre a sociedade e o Estado e nas entidades do Terceiro Setor.

3.3.2 Assimetria informacional no Estado

Discutindo diretrizes para a elaboração de um novo modelo de gestão pública, Janny Teixeira e Santana (1994) asseveram que a Administração Pública e suas entidades, em certo sentido, “pertencem” aos cidadãos. E, ainda, que não existem, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações, nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública. Daí agravar-se a larga margem de insatisfação popular para com os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos, pagos direta ou indiretamente pela população.

Esses pontos de vista deixam clara a existência de um problema de comunicação entre Agente e Principal, Estado e Sociedade (emissores e receptores), aumentando, portanto, a incerteza dos membros dessa sociedade sobre o que acontece no interior da coisa pública.

Ao comentarem a assimetria informacional, Pindyck e Rubinfeld (1994) afirmam que se as informações estivessem amplamente disponíveis e se a

monitoração da produtividade dos trabalhadores não envolvesse custos, os proprietários de uma empresa poderiam estar seguros de que seus administradores e funcionários estariam trabalhando com eficácia. Entretanto, na maioria das organizações os proprietários não têm condições de monitorar tudo o que fazem seus funcionários, isto é, os funcionários possuem melhores informações do que os proprietários.

Assim como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o Agente (gestor eleito – prefeito, no Município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o Principal (cidadão). Gera-se, assim, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe com certeza se o Agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços como ele desejaria. Por outro lado, existe também a assimetria interna, haja vista que os servidores públicos, na qualidade de Agentes, possuem mais informações sobre suas áreas de atuação do que o gestor eleito, na condição de Principal. Dessa maneira, o prefeito (Agente de 1º estágio) não tem informações suficientes para saber com exatidão se todos os componentes da cadeia Agente-Principal, nos mais diversos estágios, estão seguindo as suas diretrizes, a fim de alcançar a maximização que ele deseja para poder prestar contas ao cidadão (Principal).

Na Figura 3.1, demonstra-se a cadeia Agente-Principal, onde ocorrem os problemas de assimetria informacional no Município:

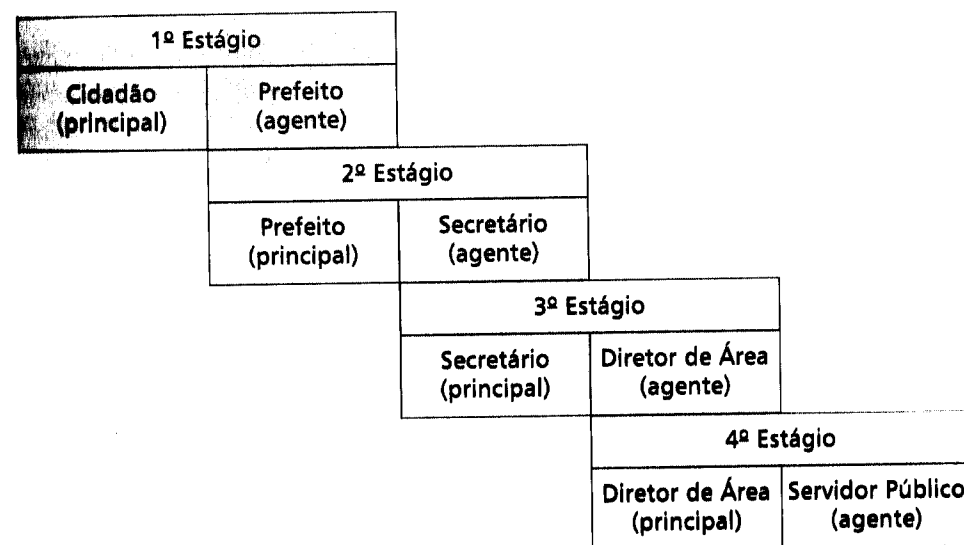


Figura 3.1 Cadeia agente-principal no Município.

Analisando a cadeia de Agente-Principal, nos diversos estágios observa-se que existe uma relação de agência no Estado. No Brasil, o cidadão delega, via eleição, ao gestor eleito a gerência da entidade como um todo. Este, por sua vez, delega áreas da entidade a ministros ou secretários de Estado. Estes delegam subáreas aos diretores que, por fim, delegam funções aos servidores públicos. Como consequência, por não ser possível monitorar todas as atitudes dos agentes, haverá assimetria informacional.

3.3.3 Incentivos no sistema agente-principal

Baseando-se na premissa de que o Agente dispõe de mais informações que o Principal para o processo de tomada de decisões, o Agente poderá procurar atingir seus próprios objetivos, mesmo que incorram em menores lucros para o Principal. Assim, para minimizar essa possibilidade, existe a necessidade de elaborar sistemas de recompensas, de tal maneira que os Agentes aproximem seus objetivos aos objetivos do Principal.

Kaplan e Atkinson (1982) discutem o problema de incentivos no sistema Agente-Principal, dizendo que gerentes da firma trabalham para maximizar seus ganhos e para maximizar a própria participação na organização. Contudo, eles incorrem em custos pessoais, pois dedicam seu tempo, seu conhecimento e seu esforço para maximizar o ganho da firma. Dessa maneira, as empresas, como forma de incentivá-los a continuarem do mesmo modo, oferecem participação nos lucros, planos de saúde, possibilidade de ascensão funcional etc.

Discutindo o problema de incentivos no Estado, que é uma organização na qual existe um feixe de contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (principal) e os gestores (agentes), que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos, faz-se necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, de tal modo que o cidadão possa observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes. Como ocorre nas empresas privadas, os agentes do Estado e de suas entidades também dedicam seu tempo em troca de uma remuneração. Assim, do mesmo modo como os empregados das empresas privadas, os servidores públicos esperam obter uma remuneração maior pela produtividade obtida no exercício de suas funções, tais como a participação nos lucros econômicos produzidos para a sociedade etc.

*Condições de lucro
no sistema agente-principal?*



Entidades Públicas, Externalidades e Risco Moral

O objetivo deste capítulo é evidenciar que entidades públicas são as que produzem produtos ou serviços que visam ao bem-estar da sociedade. Destaca, ainda, que as externalidades, a incompletude dos contratos e o risco moral sofridos pelo Estado impactam a gestão da coisa pública e, assim, mostra a necessidade de os administradores públicos incluírem em seus modelos de decisões estas variáveis, as quais nem sempre são passíveis de administração pelo Estado.

4.1 Entidades públicas governamentais

São entidades públicas governamentais todas as entidades do quadro da administração direta e indireta da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Essas entidades, por força de lei, farão sua contabilidade de acordo com a Lei nº 4.320/64, seguirão os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e obedecerão à Lei de Licitações. Dessa maneira, sua contabilidade será uma contabilidade orçamentária, em que a receita seguirá o disposto na Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, e suas alterações, e a despesa seguirá o rito instituído pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, no que se refere à elaboração do orçamento, observando-se as funções de governo, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

São funções de governo, portanto: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transportes, Desporto e Lazer e Encargos Gerais.