

# O Poder da Burocracia no processo Orçamental: O Burocrata e a maximização Orçamental

**Soraia Marla Gonçalves** - soraia@ipca.pt

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA), Portugal

Com este artigo pretende-se uma análise comportamental da burocracia com o objectivo de compreender o papel da burocracia no processo de decisão orçamental. Concretamente, pretende-se avaliar a acurácia da premissa *maximizadora* do modelo *niskaneniano* e a determinação dos principais factores influenciadores das preferências e do poder dos burocratas no processo orçamental. Admite-se a considerável influência exercida pela burocracia na formulação e implementação das políticas públicas, daí a análise comportamental da burocracia ser indispensável à compreensão do processo de tomada de decisão. A questão assume uma importância acrescida se nos concentramos especificamente no processo orçamental, onde as características, motivações e relações entre burocratas e políticos são determinantes centrais do orçamento. *Palavras-chave: Burocracia, Orçamento, Maximização Orçamental, Processo de Decisão Orçamental.*

## THE POWER OF BUREAUCRACY IN THE BUDGETARY PROCESS: THE BUREAUCRAT AS A BUDGET MAXIMIZER

This article aims to accomplish a behaviour analysis of bureaucracy with the purpose of understanding the bureaucracy role in the budgetary process. Intends evaluate the accuracy from the maximizing premise of the Niskanen model and determinate the main variables that influence the preferences and the power of the bureaucrats in the budgetary process. Considerable influence in the public policies formulation and implementation by the bureaucracy is admitted, that's why the bureaucracy behaviour analysis is crucial to the political process comprehension. This question assumes an added importance when the budgetary process is considered, where the characteristics, motivations and relations between bureaucrats and politicians are central determinants of the budget.

*Keywords: Bureaucracy, Budget, Budget Maximizing, Budgetary Process.*

## Introdução

Uma forma simplista de analisar o processo de decisão político seria considerar que o eleitorado vota, a legislatura legitimada pelas eleições formula as políticas que são adoptadas como políticas governamentais. No entanto, não podemos esquecer que as ditas políticas são implementadas por não eleitos, pessoas incógnitas que trabalham nas agências governamentais, seja uma decisão alcançada por um eleitorado, legislatura ou tribunal, é sempre a burocracia que a implementa. A importância reside na admissão de que a burocracia exerce uma considerável influência na formulação e implementação das políticas públicas. Nesse caso, a análise comportamental da burocracia será indispensável à compreensão do processo de decisão. A relevância desta questão assume uma dimensão alargada quando nos concentramos num âmbito específico, o processo orçamental, que nas palavras de Peters (2001) é a parte do processo orçamental que mais afecta a burocracia. Desde cedo, que se iniciou o estudo da componente humana neste processo, Wildavsky (1984, 1986 e 1992) foi dos primeiros autores a considerar o lado humano dos actores envolvidos no processo orçamental, tendo admitido que as características, motivações e relações entre burocratas e políticos são determinantes centrais do orçamento.

O que se pretende com este artigo é contribuir para a análise comportamental da burocracia com o objectivo de compreender o seu papel no processo de decisão orçamental. Tal justifica-se sobretudo numa época em que os governos colocam entraves rígidos ao aumento das despesas públicas de forma a controlar a crise de governabilidade das finanças públicas. Questiona-se se a burocracia deve ser encarada como uma causa de maximização orçamental e como tal, contribuir para legitimar as reformas administrativas que vêm sendo feitas, cujo principal objectivo consiste na recuperação de poder dos políticos face a outro importante actor do processo de decisão, os burocratas.

## 1. Análise Económica da Burocracia

A análise económica da burocracia não existe *per se*, insere-se numa abordagem global encetada nos anos 50 designada “teoria da escolha pública”. A “teoria da escolha pública” resulta da aplicação dos modelos racionais aos eventos políticos, e inicia-se nos trabalhos fundamentais de Charles Tiebout (1956), Anthony Downs (1957), Duncan Black (1958), Buchanan e Tullock (1962), William Riker (1962), Mancur Olson (1965).

Esta teoria desenvolveu-se a partir do estudo da tributação e dos gastos públicos, e, simplistamente, podemos considerar que se trata da aplicação da análise económica à política (Shaw, 2001), as decisões políticas e governamentais podem ser entendidas como decisões racionais de pessoas e instituições que procuram maximizar o seu interesse próprio (Dunleavy, 1991). Não aceita a visão dualista do homem –*homo economicus* e *homo politicus*– sendo aceite que tanto a economia como a política são duas formas de lutar contra a escassez de recursos, embora utilizando processos diferentes (Tullock, Seldon e Brady, 2000). Aucoin (1990:115) caracteriza a “teoria da escolha pública”, que juntamente com o paradigma *managerialista* formam as duas abordagens que ressaltam nas reformas administrativas, como focada na necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia, enquanto o *managerialismo* tenta restabelecer a primazia dos princípios *manageriais* sobre a burocracia. Para Moreira e Alves (2004), a origem da “teoria da escolha pública” reside na análise da intervenção do Estado nas falhas do sistema de mercado. O Estado motivado pelas imperfeições inerentes ao sistema de mercado intervém de modo a conseguir o bem-estar social assim como a eficiência económica, assumindo-se que este possui os meios, os conhecimentos e as capacidades necessárias para o fazer. No entanto, cada vez se questiona mais a intervenção do Estado, criticando-se as suas consequências nefastas, reconhecendo-se que existem tanto falhas do governo como falhas de mercado (Samuelson e Nordhaus, 2006).

A “teoria da escolha pública” pretende pois analisar as regras que regem o processo de tomada de decisão colectivo. No caso concreto da nossa investigação, está em causa a análise económica do comportamento de um importante agente do

processo de decisão, a burocracia. Um campo da “escolha pública” é pois o estudo da burocracia, sendo Niskanen considerado, comumente, o fundador da literatura da “escolha pública” sobre burocracia. No entanto, devemos recuar no tempo para encontrar os primeiros sinais da abordagem económica da burocracia. Podemos recuar até von Mises (1944) e Gordon Tullock (1965) para encontrarmos a sua origem. Estes são, sem dúvida, dois autores basilares para podermos falar, fundamentadamente, da abordagem económica da burocracia, apesar do trabalho Mises não ser reconhecido como sendo um trabalho da “teoria da escolha pública”, e o trabalho de Tullock ter uma abordagem económica diminuta.

Não obstante, os dois trabalhos fundamentais da escolha pública são mais tardios, *Inside Bureaucracy* (1967) de Anthony Downs e *Bureaucracy and Representative Government* (1971) de William Niskanen. Downs, basicamente apresenta uma abordagem “pluralista” do complexo micro-nível de funcionamento das agências governamentais, por contraste, Niskanen apresenta uma abordagem “nova direita” do comportamento agregado dos *bureaus* (Dunleavy, 1991:147). Na maioria da literatura económica as burocracias são consideradas organizações expansionistas, são entendidas como organizações que procuram constantemente aumentar a sua dimensão, os seus recursos humanos, o seu financiamento, ou o âmbito das suas actividades. Os burocratas são basicamente retratados como agentes maximizadores dos seus orçamentos. O trabalho de Downs, é um trabalho sobre os diferentes tipos de burocracia e a sua dinâmica organizacional, mas a componente da orçamentação não está fortemente desenvolvida, como acontece com Niskanen que argumenta que os burocratas são indivíduos que actuam racionalmente em ordem a maximizarem o tamanho da sua agência assim como o seu orçamento por meio da sua posição, controlo de informação, e influência estratégica no processo orçamental.

Outro trabalho que se destaca na literatura da burocracia e orçamentação, concretamente na conceptualização das preferências administrativas, objectivos e acções é o trabalho de Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, de 1964, que discutiu o papel dos administradores na definição, formação e manobra estratégica para fazer coincidir os objectivos orçamentais individuais com os da agência. Estes três

trabalhos, assim como Sharkansky (1968), Tullock (1970)<sup>1</sup>, Buchanan (1977), Leloup e Moreland (1978), Sigelman (1986) e Blais e Dion (1991) procuram entender e explicar o papel dos burocratas no processo orçamental.

## MODELO MAXIMIZADOR DE NISKANEN

A análise económica da burocracia, exemplificada por William Niskanen em 1971, na sua obra “Bureaucracy and Representative Government”, está na origem do modelo do burocrata *maximizador* do orçamento. Não existe dúvida da importância do modelo em geral e do livro em particular (Blais e Dion, 1991: 3), que assumiu o estatuto de clássico no estudo da burocracia (Mitchell, 1974: 1775). É descrito como a mais rigorosa e extensiva teoria comportamental da burocracia por Miller (1977) e por Wade (1979: 346) como a mais estimulante tentativa para explicar a expansão do Estado nas sociedades democráticas. Começa com a suposição de que os burocratas actuam racional e deliberadamente na prossecução do seu próprio interesse. Como advertem Blais e Dion (1991: 4) o livro de Niskanen é o típico produto de um economista, repleto de gráficos e equações incompreensíveis para leigos e para a maioria dos analistas da administração pública, mas as premissas básicas do modelo são simples e directas.

Niskanen (1971: 15) considera três, os elementos determinantes da sua teoria de distribuição dos *bureaus*: as características particulares dos *bureaus*; as relações entre os *bureaus* e o seu ambiente; e a máxima dos burocratas. Os *bureaus* são pois definidos como organizações que possuem cumulativamente duas características particulares: 1) Os proprietários e trabalhadores destas organizações não se apropriam de nenhuma parte da diferença entre receitas e custos como rendimento pessoal; 2) Uma parte das receitas decorrentes da organização derivam de outra forma de financiamento que não a venda de produtos ou serviços –*output*<sup>2</sup>– a um

---

1 Foi consultada a tradução em castelhano – Tullock, Gordon. 1974. *Necesidades privadas e médios públicos: Análisis económico del nivel deseable de intervención pública*. Madrid: Aguilar.

2 Por uma questão de simplificação terminológica usaremos o termo anglo-saxónico *output* para significarmos o produto ou serviço prestado pela organização burocrática.

preço unitário. Dadas as características do *bureau*<sup>3</sup>, o termo burocrata é usado no seu mais comum significado, designa um qualquer empregado a tempo inteiro de um *bureau*, mas na maioria das vezes o termo será usado para definir o funcionário sénior do *bureau* com um orçamento identificável. Estes burocratas podem ser funcionários de carreira ou simplesmente funcionários nomeados pelo executivo eleito. O autor ressalva ainda a intenção de nunca usar o termo de forma pejorativa.

Relativamente ao termo burocracia, Niskanen não se preocupa com uma definição precisa e consistente, pelo menos na sua primeira obra. Significará um conjunto de *bureaus* e suas relações para com o ambiente externo. Moreira e Alves (2004: 110) assumem que considerando as duas características essenciais que a actividade burocrática possui, é possível concluir que a larga maioria das agências governamentais e dos departamentos da Administração Pública portuguesa se enquadram na definição de burocracia. Ministérios, direcções-gerais e regionais, universidades<sup>4</sup>, escolas públicas, hospitais públicos, agências de regulação e institutos ou comissões estatais, todas estas entidades, na medida em que se verificarem as duas condições acima descritas, são exemplos de burocracias. Niskanen assume essencial em qualquer teoria do comportamento social uma premissa dos objectivos dos indivíduos. Critica a literatura sobre burocracia que representa o burocrata como um autómato ou como maximizador do bem estar-geral, com objectivos idênticos ao do próprio Estado<sup>5</sup>. Propõe – se a chegar a uma teoria

---

3 A palavra burocracia, etimologicamente, deriva do termo francês “*bureau*”, que significava a tela que cobria a mesa de trabalho dos funcionários do séc.XVIII em França, ao qual se juntou “*cratia*” para aludir a uma regra de governo. O termo *burocratia* define pois uma forma de governar com a presença de burocratas. Por esta razão, iremos utilizar a palavra *bureau*, de origem francesa, adoptada também pela linguagem anglo-saxónica, que pode ser traduzida como departamento ou serviço do Estado, e concretamente na teoria positiva de Niskanen, que obedece às duas características referidas.

4 Tomando o caso das universidades como exemplo, note-se que quanto maior for a percentagem de financiamento por receitas próprias (propinas, prestação de serviços, donativos, etc.), menos se verificará a segunda condição explicitada e menor tenderá a ser o comportamento burocrático observado.

5 Niskanen inspira-se no trabalho de von Mises (1944) que questiona essa tradição de considerar todos os homens ao serviço do Estado quase como monges que esqueceram todos os prazeres e felicidade pessoal e se dedicaram altruisticamente ao serviço do Estado.

positiva sobre a burocracia e para tal é necessário considerar que os burocratas não estão inteiramente motivados pelo bem-estar geral ou interesses do Estado. No entanto, depara-se com um problema, a grande dúvida que assolou o pensamento de Niskanen, enquadrada pela firme convicção do comportamento *maximizador* dos indivíduos, e pela directa analogia às empresas privadas<sup>6</sup>, é a não existir um objectivo lucrativo, o que é que as burocracias maximizam? Dado que não possuem como objectivo o lucro, a perspectiva economicista do burocrata leva a que Niskanen determine a sua função utilidade, pois o burocrata maximiza a sua utilidade pessoal, isto é, para além do bem-estar geral e do interesse público os burocratas como indivíduos que são maximizam a sua utilidade pessoal. Entre as diversas variáveis que podem fazer parte da função utilidade do burocrata estão o salário, privilégios no local de trabalho, reputação pública, poder, *patronage*<sup>7</sup>, output do bureau. Todos estes elementos formam uma função positiva do orçamento global do *bureau* durante a vida profissional do burocrata. A utilidade do burocrata passa pois pela forte dependência por cada uma destas variáveis, a premissa fundamental está em considerar que todas dependem do incremento do orçamento. Todas estas variáveis estão positiva e continuamente ligadas ao nível orçamental (Niskanen, 1971: 38).

Consequentemente, podemos dizer que Niskanen partilha duas distintas e fundamentais características da “teoria da escolha pública” da “Nova Direita”, a concentração numa concepção limitada e economicista do que é que os indivíduos querem, e uma forte ideia dos indivíduos como *maximizadores* (Dunleavy, 1991:154). Para Kiewiet (1991,144) esta hipótese de que os burocratas procuram maximizar

---

6 A sua abordagem dos objectivos dos burocratas é uma directa analogia da premissa neoclássica de que os gestores e proprietários de empresas privadas maximizam o lucro da “teoria da firma” à semelhança do modelo de Downs. Isto porque a sua remuneração está muitas vezes relacionada com a performance da empresa - uma motivação racional - e porque níveis elevados de lucro salvaguardam a gestão existente contra uma possível proposta de *takeover* que de outro modo iria colocar em perigo as suas posições- uma motivação de sobrevivência.

7 A expressão anglo-saxónica *patronage* é neste contexto, interpretada como a possibilidade de controlo da nomeação de funcionários subalternos, nepotismo ou podemos simplesmente explicá-la através doutra bem conhecida expressão anglo-saxónica *jobs for the boys*.

os seus orçamentos possui a mesma qualidade que as proposições análogas de que as empresas maximizam o lucro e os políticos maximizam a probabilidade de serem reeleitos. Tais proposições não são exactamente verdadeiras mas são muito próximas das experimentadas no mundo real, de modo que concluiu que não existe preposição tão empolgante. Seguindo a lógica de pensamento associada ao modelo é fácil compreender que o orçamento da agência, a sua '*periodic appropriation or grant*', é o centro de interesse para os funcionários superiores<sup>8</sup>.

O outro elemento crítico da teoria distributiva dos *bureaus*, é a natureza das relações do *bureau* com o seu ambiente, considerando Niskanen (1971: 24) os financiadores como o grupo que mais contribui para a peculiaridade desta forma de organização. A importância do financiador reside no facto do orçamento da organização ser alocado por ele, seja o governo, um ministro, um chefe executivo, ou um comité da legislatura. A lógica implementada no processo de decisão orçamental, pelo menos na época temporal da concepção do modelo, é a dos financiadores esperarem propostas de aumento dos fundos, durante o processo de escrutínio a atenção foca-se essencialmente no aumento marginal procurado<sup>9</sup>. Se o aumento não for pedido o financiador vai mergulhar na confusão, e os seus procedimentos tornar-se-ão inoperativos. Uma procura completamente estática do orçamento tende a ser entendida como significativa da estagnação ou perda do papel do *bureau*.

Breton e Wintrobe (1975) assumem como duas, as premissas fundamentais do trabalho de Niskanen, a primeira é a de que os burocratas maximizam o tamanho

---

8 O modelo assume como protagonistas os funcionários burocráticos superiores pois são estes que possuem capacidade para maximizarem o orçamento, os funcionários na base da hierarquia não possuem na organização poder, quer formal quer informal, para influenciarem o processo de decisão.

9 Está em causa o chamado método incremental, segundo Wildavsky (1961) o orçamento é o resultado de um processo de negociação entre departamentos, parlamento, ministério das finanças e clientela política. A cada ano o orçamento decide-se por comparação ao do ano anterior discutindo apenas o incremento que deve ser considerado, para fazer face por ex. à desvalorização monetária. Mais tarde, o mesmo autor defendeu a necessidade de um método decrescente, isto é, um método de orçamentos decrescentes, uma mudança de paradigma de gastos públicos face ao contexto de crise das finanças públicas (Wildavsky, 1992).



dos seus orçamentos e a segunda é a assumpção dos burocratas como simples monopolistas que são capazes de impor as suas preferências ao partido político do governo<sup>10</sup>. Até mesmo os grupos de clientes valorizam funcionários de topo que impulsionam orçamentos, cooperando mais facilmente com a agência e originando apoio público pelas suas operações, especialmente onde clientes chave são grupos de interesse bem organizados.

Na concepção de Niskanen o comportamento dos principais actores do processo de decisão - burocratas, políticos e clientes - contribui para a lógica *maximizadora*. A máxima do modelo para a motivação central é a seguinte: os burocratas maximizam o orçamento total do seu departamento, durante o tempo que ocupam o lugar, com a única restrição de do orçamento ser igual ou superior aos custos totais mínimos do produto esperado pelo financiador (Niskanen, 1971: 42). A solução apresentada por Niskanen (1971: 195) passa pelo controlo da burocracia através da introdução de mecanismos de mercado, com múltiplos e competitivos *bureaus* que na mesma área de actuação garante melhores serviços a mais clientes. A competição é assumida como sendo a garantia da manutenção de custos baixos, sob a ameaça de que uma má performance das instituições levará à sua exclusão.

#### A IMPORTÂNCIA DA TESE DE MAXIMIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

A proposição central que emerge de vários estudos económicos sobre a burocracia pública é a de que os burocratas retiram utilidade de orçamentos elevados (Niskanen, 1971; Wagner, 1973; Williamson, 1975; Pommerehne e Frey, 1978; Kristensen, 1980). A maioria dos incrementos orçamentais pode ser transformada em benefícios privados pelos burocratas, através de uma gestão discricionária, pelo que os burocratas resistem fortemente a cortes orçamentais (Hood, Ruby e Dunsire, 1984: 164). Desde a obra fundamental de Mises (1944), escrita muito antes de qualquer teorização da escola da “escolha pública”, que descreve a burocracia como essencialmente egoísta e economicamente irracional, seguiram-se

---

10 Diversas são as causas apontadas pela literatura para o domínio da burocracia sobre o poder político, uma delas é o controlo da informação. Pereira (1997) afirma que Niskanen assumiu exactamente este desequilíbrio de informação desenvolvendo um modelo de informação assimétrica entre o executivo (que detém menos informação) e a administração.

inúmeros modelos formais sobre a burocracia mas o modelo de Niskanen (1971) continua a ser, provavelmente, ainda o mais citado (Bendor, 1988: 254), por se tratar de uma análise simples mas acurada do papel dos burocratas no processo orçamental e ainda, porque se debruça sobre um tema essencial ainda nos tempos actuais, o excesso da despesa pública. Constata-se pois a importância que a premissa de maximização assumiu ao longo do tempo e, concretamente, o modelo de comportamento orçamental de Niskanen. O modelo tornou-se bastante popular nos círculos da “escolha pública”, sendo considerado por Mueller (1989: 251) o primeiro esforço sistemático para estudar as burocracias no âmbito desta abordagem e por McLean (1987: 354) como o modelo mais abrangente de oferta de bens e serviços pelo *bureau*. Contribuiu para o crescimento da privatização como estratégia de incremento da competição na actividade governamental de provisão de bens e serviços públicos (Blais e Dion, 1990), isto porque o impacto do modelo não ficou pelos circuitos académicos. Tornou-se o *ex-libris* dos governos conservadores de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, ao ponto da obra *Bureaucracy: Servant or Master*, de Niskanen (1973) se tornar na leitura recomendada por Thatcher a todos os funcionários públicos (Goodin, 1982: 23). Num artigo de início da década de oitenta, Peters (1981) refere a importância crescente da burocracia no processo de decisão, sendo considerada a razão, por jornalistas e classe política, dos mais variados problemas sociais, o que suporta a aceitação generalizada da premissa de Niskanen. Desde a publicação da obra *Bureaucracy and Representative Government*, em 1971, origem do modelo do burocrata *maximizador* do orçamento, que este tem sido muitas vezes elogiado e outras tantas condenado, mas é precisamente esta controvérsia que marca uma importante contribuição doutrinal para a análise e compreensão das motivações da burocracia. Os burocratas utilizam a maximização orçamental como estratégia de prossecução dos seus interesses, esta é a hipótese central do modelo. Com o decorrer dos anos, a formulação de Niskanen generalizou-se na literatura. A maior parte desta literatura prosseguiu um de dois caminhos: ou o pressuposto do burocrata como *maximizador* do orçamento foi aceite, e iniciaram-se análises focando a reconsideração ou a extensão do tratamento de Niskanen às lógicas implicações do seu pressuposto; ou então, ainda a um nível teórico e formal, fo-

ram desenvolvidos argumentos acerca das condições sobre as quais os burocratas podem racionalmente evitar a maximização do orçamento (Sigelman, 1986: 50).

## 2. O modelo do burocrata maximizador do orçamento revisitado

A premissa fundamental do trabalho de Niskanen (1971) assumiu uma importância tal na literatura da ciência política, que indubitavelmente influenciou a visão global da administração pública, e também ajudou na mudança da estrutura de incentivos no sentido do seu melhoramento e, entre outras preposições da “teoria da escolha pública”, teve particular influência nas democracias anglo-saxónicas. Quando escreveu a sua obra-prima, Niskanen não imaginou que se tornaria na base de uma nova corrente da literatura da economia política.

Depois de mais de duas décadas passadas da sua primeira teorização Niskanen (1993: 270) assume uma reformulação da sua teoria. Admite que qualquer teoria acerca do comportamento dos *bureaus* deve basear-se na relação entre burocratas e políticos. Foi a constatação da existência de um problema nessa relação – incentivos dos burocratas não levam a um comportamento consistente com os interesses dos políticos – que o autor confessa ter sido o seu incentivo<sup>11</sup>. Dada a falta de salários baseados na performance e de benefícios como recompensa por incrementos na eficiência organizacional, os burocratas actuam no seu interesse individual, maximizando o seu bem-estar – medido em termos de salário, privilégios, reputação, poder e *patronage*, dependendo tudo da sua capacidade para maximizar o orçamento do seu departamento. A mais significativa implicação desta suposição, de que o burocrata é maximizador do orçamento, é a de que o departamento supera as necessidades do seu *output*, daí o inexorável crescimento das despesas, nada mais do que uma concreta manifestação da estrutura motivacional da burocracia. Esta suposição é tão fortemente defendida por Niskanen, que este apresenta justificações teóricas para a consideração da burocracia como a causa básica para o crescimento estatal excessivo.

---

11 Niskanen (1993) admite existir um problema muito mais substancial na relação entre políticos e eleitores embora não seja objecto da sua análise.

Apesar da reflexão que a sua teoria lhe suscitou, sete elementos centrais da teoria inicial se mantêm (1993, 271):

- 1) Os burocratas assemelham-se a outros funcionários, o seu comportamento muda não por causa das suas características pessoais mas devido aos incentivos e constrangimentos específicos de um *bureau*<sup>12</sup>;
- 2) A maioria dos *bureaus* possui um monopólio comprador para os seus serviços, normalmente um grupo de funcionários políticos. A procura efectiva para o produto do *bureau* vem do seu financiador político e não do consumidor último do seu produto ou serviço;
- 3) A maioria dos *bureaus* possui um monopólio de venda dos seus serviços;
- 4) O monopólio bilateral entre o *bureau* e o seu financiador envolve a troca do produto pelo orçamento, em vez da venda do produto por um preço unitário;
- 5) Como em qualquer monopólio bilateral, não existe um único ponto de equilíbrio, *produto-orçamento*, entre as preferências do financiador e do *bureau*, pelo que resulta da capacidade de negociação de ambas as partes. Nesta negociação, o financiador detém o poderes de supervisão das actividades e de aprovação do orçamento do *bureau*, enquanto o *bureau* possui informação privilegiada acerca dos custos de prestação do serviço;
- 6) O papel do financiador na negociação é enfraquecido pelo facto de não existirem incentivos suficientes para supervisionar o *bureau*. Isto porque o financiador partilha apenas uma pequena parte de quaisquer benefícios que derivem da performance eficiente do *bureau*, e;
- 7) Nem financiadores nem burocratas beneficiam de qualquer parte pecuniária no eventual excedente gerado pelo *bureau*. Tal não impede que beneficiem de compensações indirectas, já que o excedente pode ser usado indirectamente para satisfazer interesses dos financiadores e do próprio *bureau*.

---

12 Que continua a ser considerado como “non profit organizations that are financed, at least in part, by a periodic appropriation or grant” e a palavra burocrata é usada para descrever o funcionário sénior do *bureau* e não possui qualquer implicação normativa inerente.

No entanto, numa reformulação a importância não recai no que permaneceu imutável mas no que foi alterado. A reformulação resulta da contestação de três premissas, da teoria inicial acerca do comportamento dos *bureaus*, que estão na origem de conclusões inconsistentes com as evidências disponíveis (Niskanen, 1993: 272). São elas especificamente, a premissa que assume os burocratas como *maximizadores* do orçamento do seu *bureau*; a premissa que assume que os financiadores são passivos na aceitação ou rejeição da proposta *orçamento-output* do *bureau*, sem uma cuidada supervisão e avaliação de alternativas; e finalmente a premissa implícita, e que não foi reconhecida na altura, de que burocratas e financiadores negociam sobre um conjunto abrangente de possíveis combinações *orçamento-output*.

A anterior premissa que estabelece que os burocratas maximizam os seus orçamentos foi posta de lado pelo seu próprio autor Niskanen (1991, 26). O autor afirma que a premissa que antes parecia plausível e consistente com a observação de que as oportunidades para a promoção dentro de cada *bureau* aumentavam com o incremento do orçamento, deve ser totalmente posta de lado. O resultado, dadas as características dos *bureaus* e dos mercados políticos, foi a conclusão pela produção cima do nível óptimo do output, criando uma superprodução. O problema parece residir na aceitação como situação geral da ineficiência da produção, o que mais tarde veio demonstrar-se errado pois a eficiência é o caso geral na produção dos *bureaus* e a ineficiência é um caso especial. Consequentemente, a teoria baseou-se numa premissa que se veio a revelar um caso especial, associada à evidência empírica de que os salários dos burocratas estão muito pouco relacionados com o crescimento dos orçamentos dos seus *bureaus* (Young, 1991).

Por várias razões esta não é então a melhor premissa sobre a qual deva ser construída a teoria comportamental dos *bureaus*, como tal deve ser abandonada a favor da premissa de que os burocratas actuam para maximizar o seu orçamento discricionário (Niskanen, 1993: 274). Esta suposição foi referida pela primeira vez por Migué e Bélanger (1974: 98), que afirmam que os burocratas agem para maximizarem o orçamento discricionário do *bureau*, definido como a diferença entre o orçamento total e o custo mínimo de produzir o nível de produto esperado pelas autoridades políticas. Nem as autoridades políticas nem os burocratas

podem reclamar este orçamento discricionário como rendimento pessoal, no entanto, este excesso será usado de forma a servir os seus interesses. Então, parte deste orçamento será usado em prol do *bureau* nomeadamente no aumento de staff, capital e outros benefícios. A distribuição do excedente entre burocratas e políticos vai depender das estratégias de negociação de cada grupo mas nem burocratas nem políticos possuem incentivos suficientes para reduzir o despesismo excessivo. Esta premissa determina algumas conclusões importantes: o orçamento do *bureau* é demasiado elevado; o produto - novamente em termos de procura revelada pelas autoridades políticas - pode ser demasiado baixo; e a produção é uniformemente ineficiente (Niskanen, 1993: 276).

Desta forma, o primeiro modelo concebido deve ser entendido como um modelo especial já que tem por base uma condição excepcional (Niskanen, 1993). Lynn (1991) suporta a ideia de controlo dos recursos discricionários como uma das mais robustas conclusões acerca do comportamento dos burocratas. Fazem uso de um conjunto alargado de estratégias para conseguirem tal objectivo, tais como: tentar conseguir projecções optimistas das receitas, para terem margem de manobra aquando dos cortes orçamentais; os burocratas raramente reduzem o seu orçamento base quando actividades que justificam determinadas despesas deixam de existir, preferindo canalizar o excesso para propósitos discricionários; de modo semelhante, os burocratas podem tentar obter uma parte considerável de um orçamento alargado, mesmo quando uma justificação de custos ou de *outputs* está ausente, ou é engendrada pelos mesmos. De facto, os burocratas conseguem fazer uso de grande variedade de esquemas para conseguir uma ampla autonomia no uso de recursos públicos.

### 3. Considerações ao modelo maximizador

O modelo de oferta burocrática de Niskanen, ainda que continue a ser a explicação standard do comportamento da burocracia (Pardo e Navarro, 2001) foi alvo de diversas críticas. Desde muito cedo, os académicos suspeitaram da descrição simplista e imprecisa dos burocratas como maximizadores de orçamento (Bowling, Cho e Wright, 2004), sendo que grande parte dessas críticas

se direcciona à estrutura motivacional dos burocratas, precisamente o âmago do modelo. As premissas de Niskanen têm sido caracterizadas como irrealistas, particularmente a premissa da maximização da utilidade pelos burocratas como causa da maximização do orçamento, mas as críticas incidem também sobre a caracterização da relação entre burocratas e políticos (financiadores) como uma barganha, uma negociação na qual o burocrata parte de uma posição de supremacia.

### 3.1 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

O trabalho de Niskanen (1971) deu origem a diversos modelos baseados nas suas premissas, como os trabalhos de Migué e Belanger (1974), Tullock (1974), Romer e Rosenthal (1979), e Breton e Wintrobe (1982). Investigações sobre os funcionários públicos medindo as suas preferências em diferentes políticas, os seus valores, e o seu papel no sector público são frequentemente mencionados na literatura (Venetoklis e Kiander, 2006: 25). A constatação de que o modelo *niskaneniano* foi o modelo que deu origem a um maior número de aplicações empíricas no âmbito do estudo da burocracia não pode ser considerada como excessiva. Muitos foram os autores que tiveram como ponto de partida a teoria positiva do comportamento de Niskanen.

Sigelman (1986), combinou a estrutura motivacional de Downs (1957) com o modelo maximizador do orçamento mas não obtém fortes evidências que possam sustentar a hipótese de maximização. Além de que certos burocratas estão mais predispostos à maximização do que outros o que demonstra a impossibilidade de generalização da hipótese. Campbell e Naulls (1991) mostram também que os sistemas políticos interferem na estrutura comportamental dos burocratas. A cultura burocrática varia imenso com os sistemas políticos tornando impossível, mais uma vez, a validação de uma teoria monotónica acerca do comportamento do burocrata. Dolan (2002), num estudo comparativo das preferências dos burocratas não eleitos e da população em geral, constata a existência de uma tendência de minimização entre os burocratas não eleitos face aos cidadãos, no entanto, admite a não veracidade das respostas às questões. Bowling, Cho e Wright (2004) partindo, à semelhança de Sigelman (1986), da diversidade motivacional, assumem que os dados disponíveis relativos às aspirações e acções dos burocratas não

os revelam como maximizadores, advertindo para a importância que o contexto de redução orçamental assume na alteração desses objectivos e aspirações. Finalmente, um estudo de matriz europeia, concretamente a Finlândia, de Venetoklis e Kiander (2006), conclui-se pela impossibilidade de generalização da hipótese maximizadora, considerando-a como uma de muitas determinantes associadas ao processo orçamental, processo alvo das mais diversas determinantes como é caso dos constrangimentos institucionais.

O modelo de maximização orçamental deu pois origem a uma grande variedade de estudos empíricos, onde podemos encontrar estudos sobretudo de dois tipos – aqueles que aceitaram a premissa *maximizadora* e tentam alargar o âmbito do próprio modelo e aqueles que tentam provar se existem evidências empíricas suficientes que suportem a hipótese *niskaneniana*. Como resultado, temos estudos que corroboram o modelo e estudos que sugerem a sua correcção. Não obstante, podemos questionar a possibilidade do modelo poder ser testado. Peters (1991) faz uma referência fundamental acerca da explicação e teste do modelo de Niskanen: não existe acesso a informação que nos permita conhecer as preferências, as funções objectivas e as políticas dos funcionários públicos numa grande parte dos países europeus, assim como nos E.U.A. Como tal, qualquer exame empírico do modelo usará medidas sucedâneas, cuja valorização depende fortemente dos resultados do processo político, na melhor das hipóteses estaremos a medir o sucesso dos empresários burocráticos no alcance dos presumidos objectivos e não a existência desses objectivos<sup>13</sup>.

Diversos problemas são levantados no estudo empírico da hipótese de maximização, Lynn (1991: 80) refere que prevalência de problemas de acção colectiva na procura e oferta de *outputs* governamentais torna a questão empiricamente intratável. A validade de testar o modelo de Niskanen recai apenas na predição do comportamento dos burocratas num contexto institucional específico. As evidên-

---

13 Peters (1991) refere o exemplo: se o emprego na burocracia não cresce ao longo do tempo, não significa necessariamente que os burocratas não desejem orçamentos superiores e mais recursos humanos mas apenas que não tiveram sucesso. Podemos examinar registos públicos, biografias e tentar perceber as motivações que estão por detrás dos pedidos orçamentais, mas a evidência provavelmente será irregular e limitada acerca das procuras subjacentes.



cias parecem sugerir que de facto, frequentemente, em determinadas situações, os burocratas tentam maximizar os seus recursos discricionários e até os seus orçamentos. O problema reside em especificar em que condições tal maximização ocorre, pois actuam em complexas organizações, onde têm à escolha uma ampla variedade de estratégias com diferentes custos e benefícios.

Dois problemas surgem nas tentativas de testar as hipóteses do modelo de Niskanen, é difícil derivar hipóteses testáveis duma proposição geral de que os burocratas são *maximizadores* racionais e os dados necessários para testar tais hipóteses são difíceis de obter (Dollery e Hamburger, 1996: 484).

Com o decorrer dos anos, a formulação de Niskanen generalizou-se na literatura. Obviamente que a análise de Niskanen contou com um trabalho empírico de base, mas a maior parte do trabalho empírico consiste em testes das predições acerca do comportamento das agências derivado do pressuposto que o burocrata é um *maximizador* de orçamento em vez de testes relativos ao próprio pressuposto. Para Sigelman (1986) estes testes envolvem um problema óbvio do nível de análise, já que de uma premissa acerca do nível individual de motivações deriva um modelo de comportamento organizacional. O pressuposto subjacente, que usualmente não é explicado como tal, é o de uma quase transformação das preferências e motivações do burocrata individual nos resultados da agência.

### 3.2 RELAÇÃO ENTRE POLÍTICOS E BUROCRATAS

Uma das críticas frequentemente feita ao modelo *niskaniense*<sup>14</sup> relaciona-se com a ausência de papel do político no processo orçamental da agência. Para Wildavsky (1964, 1992) e Sigelman (1986), o comportamento orçamental também está relacionado com as preferências e comportamento dos indivíduos que interagem com os burocratas, sejam subordinados ou pares na agência, assim com os financiadores que visionam as acções e pedidos das agências. Em qualquer modelo que pretenda retratar o funcionamento de uma agência, é imperativo que aborde a relação entre burocratas e políticos (Niskanen, 1996: 270). Os políticos são muitas

---

14 Ao modelo original de 1971, pois na sua reformulação Niskanen (1996) admite essa crítica como construtiva para a reformulação do seu modelo.

vezes designados financiadores<sup>15</sup>, já que em última análise a decisão orçamental é sempre política, pois os políticos possuem a legitimidade do voto eleitoral<sup>16</sup>, o que não significa que a decisão não possa ser influenciada pelos burocratas que possuem vários recursos para influenciarem o processo de decisão e em particular o processo de decisão orçamental.

No modelo *weberiano*<sup>17</sup> a posse de conhecimento especializado é uma das características que define um *bureau* (Weber, 1964: 337-41), característica considerada como a fonte de conflitos entre o poder hierárquico e técnico (Crozier, 1964), e como fonte de poder dos burocratas no processo de tomada de decisão.

Na opinião de Peters (2001: 262), os recursos que a burocracia dispõe para operacionalizar o processo político que mais a afecta —o processo orçamental— são designadamente: 1) *Informação e perícia* —a informação está concentrada nas agências assim como o conhecimento técnico para a interpretar; 2) *Poder de decisão* —as burocracias estão numa posição de agir mais rapidamente do que os executivos em muitos assuntos; 3) *Apoiantes políticos* —à semelhança das instituições políticas também as burocráticas têm os seus apoiantes políticos, beneficiando do facto de serem consideradas *apolíticas*; 4) *Permanência e estabilidade* —é difícil despedir um funcionário público e até transferi-lo pode tornar-se numa tarefa difícil<sup>18</sup>. O orça-

---

15 Na terminologia anglo-saxónica o designado “sponsor”.

16 Peters (2001: 237) considera a *legitimidade* como um dos recursos que as instituições políticas têm à sua disposição na luta pelo poder entre políticos e burocratas.

17 Que na opinião de Almodovar (2002) caracteriza essencialmente a administração pública portuguesa, caracterizada por: estruturas orgânicas fortemente hierarquizadas; métodos ditados pela lei e pela respectiva regulamentação; sistema de controlo de natureza jurídica e comportamentos dominados por uma lógica puramente executiva, objectiva e impessoal.

18 Situação alvo das recentes reformas na Administração Pública Portuguesa, designadamente com a aprovação do regime jurídico do contrato individual de trabalho —Lei n.º 23/2004, 22 de Junho; do sistema integrado de avaliação do desempenho da administração pública — Lei n.º 10/2004, 22 de Março; sistema de mobilidade especial — Lei n.º 53/2006, 7 de Dezembro. Todos estes diplomas vão no sentido de terminar com o “emprego para toda a vida” que a Administração Pública ofereceu durante muito tempo com o seu sistema de carreiras. A este propósito Nunes (2004: 177-8) chama a atenção para o facto de “o tradicional regime de carreira comum a uma série de países da Europa e América do Norte, está hoje a mudar, fenómeno recente, para alternativas de emprego

mento é uma importante arma para burocratas e políticos, é talvez a principal arena de conflitos entre políticos e burocratas.

### 3.3 RELAÇÃO DE MONOPÓLIO

A teoria *monotónica* de Niskanen (1971) caracterizou a relação entre *bureau* e financiador como um monopólio bilateral –um único comprador e um único vendedor– mas efectivamente reduziu-o a um monopólio quando não atribuiu poder algum ao financiador (Conybeare, 1984: 487). Grande parte das críticas feitas ao modelo *maximizador*, questionam precisamente a simplicidade com que esta relação, ou a ausência de relação, é descrita no modelo. Dollery e Hamburger (1996) suportam a ideia das preferências dos políticos serem mais influentes do que o modelo *maximizador* permite.

Musgrave (1981) e Quintana (1977: 224) advertem que a apreciação da burocracia como monopólio, dificilmente se coaduna com a realidade, pois cada vez mais se recorrem a técnicas orçamentais modernas como a análise custo-benefício, que limita fortemente a intervenção dos burocratas no processo orçamental. Simultaneamente, os órgãos legislativos e deliberativos possuem os seus próprios técnicos (burocratas) como forma de se protegerem face aos burocratas da administração. Musgrave, considera ainda que a concorrência que existe, dado o processo orçamental ser um processo de escolha de entre diversas alternativas de despesa em distintos departamentos que lutam entre si para terem um orçamento favorável, limita o seu poder monopolístico e como tal deixa pouco espaço às ineficiências da burocracia. Estas críticas de Musgrave acentuam um importante feito do modelo de Niskanen, a burocracia pode interferir na eficiência da actividade pública se se deixam espaços livres à mercê da intervenção discricionária da burocracia (Quintana, 1977: 193), aspecto que será essencial à reformulação do modelo do burocrata *maximizador* do orçamento feita mais tarde pelo próprio

---

público mais flexível e ajustado a necessidades extemporâneas, ou pelo menos não duradouras, dos serviços públicos e, em particular, na busca de novas formas de prestar esse mesmo serviço público... o fenómeno (ou princípio motivador) da segurança no emprego desaparece aos poucos com a passagem destes dois regimes; a qualidade de funcionário e agente (no caso português) para toda a vida começa, hoje, a ser questionada”.

Niskanen (1991), quando o autor admite que a maximização que ocorre é apenas ao nível do orçamento discricionário.

Pardo e Navarro (2001: 158) consideram mais adequado caracterizar a relação entre políticos e burocratas como um monopólio bilateral<sup>19</sup>, mas o tipo de relação subjacente ao monopólio bilateral não leva em nenhum caso a uma superprodução de *output*. Caso ocorra um excesso de *output* deve-se aos mecanismos próprios do processo de decisão política. O político ou financiador não pretende um decréscimo de nível de *output* mas antes a introdução de mecanismos de controlo e monitorização para reduzir os custos de produção do *output*. Basicamente, Pardo e Navarro, estabelecem um modelo comportamental da democracia no qual interagem quatro agentes e consequentemente quatro níveis de decisão: cidadãos-eleitores, eleitos-representativos, o governo e os burocratas. Se um orçamento e *output* excessivos ocorrem, podem ser atribuídos em grande parte ao comportamento político, e mais concretamente ao comportamento do governo do que ao trabalho do *bureau*.

Numa abordagem microeconómica da estrutura de mercado da burocracia, Conybeare (1984), considera que a famosa generalização de que os *bureaus* irão sempre produzir em excesso o seu *output*, é limitada ao caso do *bureau* capaz de estabelecer uma perfeita discriminação do preço na sua relação com o seu financiador. Os resultados de Niskanen (1971), só são verdadeiros para o *bureau* capaz de exercitar uma discriminação perfeita do preço, que não é o caso, e como tal o *bureau* pode produzir um nível de *output* inferior ao produzido pelo sector privado. Considerando a existência de factores específicos, como a utilização de recursos especializados, bens públicos, competição e baixa produtividade, Conybeare considera que o *bureau* que de outro modo produziria em excesso relativamente ao nível competitivo, desde que um destes factores esteja presente, produz um nível próximo do *output* competitivo.

---

19 É precisamente desta forma que a relação é caracterizada por Niskanen (1971) embora em termos concretos o modelo assuma uma preponderância da burocracia na relação.

### 3.4 CONTROLO DOS BUROCRATAS PELOS POLÍTICOS

A tradição da “teoria da escolha pública” é presumir a dicotomia entre burocratas e políticos (Aucoin, 1990: 127), o modelo de Niskanen (1971), igualmente, também pressupõe a separação entre formulação das políticas pelos políticos e implementação pelos burocratas. No entanto, é inequívoca a influência que a burocracia possui no processo de decisão e sua implementação (Peters, 2001) pelo que os políticos sentem a necessidade de controlarem a burocracia. A grande questão que se coloca perante a possibilidade dos burocratas maximizarem os orçamentos, e dada a sua falta de legitimidade, pelo menos formal<sup>20</sup>, é a necessidade de serem controlados. Aqui reside o fundamento de outro grupo de críticas feito ao modelo de Niskanen, a defesa de que os políticos têm capacidade de controlar os burocratas (Breton e Wintrobe, 1975). Os políticos dispõem da lealdade e espírito de corpo, para minimizar os custos de controlo, beneficiando ainda da existência de organizações estatais encarregues de controlar a despesa<sup>21</sup> e que baseiam a sua própria expansão na sua eficácia controladora e que não foram incluídos no modelo de Niskanen (Sorensen, 1987). Aucoin (1990: 126) ressalta que o paradigma da “escolha pública” enfatiza o papel das autoridades políticas como eleitos representativos na administração. Entre muitos mecanismos de controlo assistiu-se a um incremento da “politização” do staff nas posições que servem o executivo, colectivamente e individualmente (Aberbach e Rockman, 1988), o que significou em muitos casos a proliferação dos nomeados políticos para posições de staff mas também da estrutura tradicionalmente burocrática (Ingraham, 1987).

---

20 A burocracia ocupa uma forte posição no processo de decisão, mas falta-lhe a legitimidade eleitoral e consequentemente o controlo popular. No entanto, embora a burocracia não possua legitimidade formal pode alcançar a legitimidade através da eficiência. O controlo popular é mais difícil de alcançar (Peters, 2001: 252).

21 Comumente referenciados como “Guardians” em terminologia anglo-saxónica, ou Guardiões. Em Portugal, foi criada recentemente a figura do Controlador Financeiro pelo DL n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro, que funciona junto dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais de um ou mais ministérios. Está em causa um cargo de nomeação política, com competência ao nível do planeamento, execução, prestação de contas e obrigações de reporte de toda a actividade orçamental. Ainda não são conhecidas avaliações do impacto da criação deste cargo no controlo da gestão orçamental.

O impulso político é condição essencial à realização de reformas (Nunes, 2006: 31), mas a questão é saber quais os propósitos por detrás dessas reformas. A ideia das reformas administrativas terem como propósito o controlo de poder por parte dos políticos é fortemente defendida por Bastos (1998, 219-227) que argumenta que as reformas administrativas, levadas a cabo a partir dos anos 80, onde se destacam os movimentos de privatização, o *managerialismo* público<sup>22</sup>, e a descentralização de decisão em organismos autónomos<sup>23</sup>, foram políticas públicas levadas a cabo com o principal objectivo de facilitar aos políticos a recuperação do poder face aos burocratas. Enquanto os burocratas têm alternativas de acção –ou tentam maximizar o orçamento ou tentam maximizar o orçamento discricionário– os políticos ou financiadores, pretendem maximizar o nível de *output* e minimizar os custos (Pardo e Navarro, 2001: 163). O grande problema dos financiadores reside precisamente no controlo dos custos, quando diversos estudos indicam que as organizações públicas e outras organizações não lucrativas apresentam custos superiores às organizações privadas com fins lucrativos (Borcherding, Pommerehne e Schneider, 1982; Borcherding, 1977 e Orzechowski, 1977).

O modelo de Niskanen também não teve em consideração a pressão dos eleitores para minimizar a actuação *maximizadora* das agências (Bastos, 1998: 154), nem tão pouco a própria atitude *maximizadora* dos políticos relativamente aos seus votos. Blais e Dion (1991: 205) assumem o pressuposto do interesse dos burocratas lidarem com políticos que estão positivamente dispostos ao crescimento das despesas

---

22 O New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública, é conhecido como o paradigma pós-burocrático ou como a reinvenção do governo. Institucionalizou técnicas de gestão da gestão privada à gestão pública, tentando fazer o sector público funcionar de forma semelhante ao sector privado, acentuando o papel do Estado como fornecedor de serviços aos seus “consumidores” (Hood, 1991). Uma visão crítica do movimento do NPM pode ser vista em Savoie (1995: 112-121).

23 Araújo (2000) apresenta o modelo agencial como o modelo alternativo à estrutura tradicional da Administração Pública, que tem como instrumento fundamental a adopção de agência enquanto organizações semiautónomas responsáveis pela execução de políticas públicas, que em Portugal está a ser introduzido com a reformulação da figura do instituto público. O modelo resulta da pressão para reduzir as despesas públicas e procurar modelos de organização mais eficiente e flexíveis, potencia a diferenciação entre a formulação de políticas e a responsabilidade pela execução das mesmas.

públicas, como pressuposto derivado da hipótese de maximização de Niskanen. Daqui decorrem dois conjuntos de interesses a serem defendidos pelos burocratas: no seu *bureau*, o burocrata irá pressionar para o aumento do orçamento; e nas eleições irá apoiar candidatos que apoiam maior intervenção estatal, e desta forma tornar a sua tarefa mais fácil. Surge pois a hipótese dos burocratas apoiarem candidatos de esquerda, que ideologicamente e tradicionalmente defende mais Estado. Os autores concluem que não há evidência de tal afirmação em nenhum dos países sobre os quais incide o seu Estudo<sup>24</sup>. No entanto, consideram que as suas descobertas suportam a tese da maximização orçamental. Admitem a existência de uma diversidade de factores que explicam o comportamento eleitoral e como tal não seria de esperar que um único factor explicasse todo o fenómeno. Embora mínima, dada a multiplicidade de factores que explicam o comportamento eleitoral (Young et al., 1987), existe clivagem política consistente com a premissa de Niskanen. A evidência de clivagem política no comportamento dos burocratas existe, mas não explica inequivocamente a validade da premissa *maximizadora* de orçamento, é consistente com a mesma e tende a suportá-la.

As preferências dos burocratas influenciam os pedidos orçamentais das agências e *bureaus*, mas importa denotar que influências podem ser exercidas sobre essas preferências. Ryu et al. (2007) consideram que os papéis estratégicos, as actividades e prioridades dos governantes, legisladores e grupos de interesse, considerados políticos “principais”, numa alusão à “teoria do agente principal”, influenciam os pedidos orçamentais das agências e *bureaus*. Os procedimentos orçamentais, forçando a redução orçamental ou a ligação da avaliação da performance à alocação de recursos, não são condição suficiente para o controlo. O que é crucial para a austeridade fiscal é a vantagem dos políticos “principais” conseguirem obter informação acerca dos custos estimados dos programas de despesa – informação que alegadamente os burocratas desde à muito monopolizam – e aplicar essa informação de modo a influenciar as requisições orçamentais.

---

24 A análise efectuada teve por objecto de estudo os seguintes países: Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Holanda, Dinamarca, França, Suíça, Noruega, Austrália e Japão.

### 3.5 APLICABILIDADE DO MODELO FORA DOS ESTADOS UNIDOS

Uma das críticas feitas ao modelo de Niskanen reside no facto do modelo se basear no contexto social norte-americano (Peacock, 1987: 237), questionando-se a sua aplicabilidade ao contexto europeu (Peters, 1991). Gill (1995, 106) questiona a necessidade de analisar a aplicabilidade dos modelos de interacção legislativa-administrativa a sistemas parlamentares.

As conclusões do modelo de Niskanen baseiam-se nas características do sistema norte-americano, mas na Europa a estrutura organizativa não é a mesma, nem a conexão com os grupos de interesse, nem tão pouco as estruturas de incentivos e carreiras (Bastos, 1998: 155). Barberis (1994) questiona que utilidade pessoal não é necessariamente atingida através da maximização orçamental. Na Europa, o “bem comum” é um factor dominante no processo de decisão, afirma que comparativamente aos funcionários públicos dos E.U.A., os britânicos não são motivados exclusivamente pelo seu egoísmo mas também pelo seu sentido do dever para com o público em geral.

Os estudos empíricos realizados por Campbell e Naulls (1991) e por Marsh, Smith e Richards (2000) suportam esta ideia. Já Peters (1991) tinha analisado a aplicabilidade do modelo apresentado por Niskanen a sistemas de decisão fora dos Estados Unidos da América. Concluiu que as burocracias europeias não manipularam os seus sistemas governamentais de forma a maximizarem os seus orçamentos e a melhorarem as condições económicas dos seus membros, em especial os seus membros de topo. É certo que no pós segunda guerra mundial o crescimento e desenvolvimento do sector público foi substancial, mas com ele beneficiaram todos os trabalhadores e não especificamente os burocratas. Remata considerando que os burocratas assumem demasiada importância no processo de decisão para serem rotulados como egoístas.

### 3.6 CONTEXTO DE RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL

Recentemente, a tónica das críticas ao modelo de Niskanen (1991) tem-se direccionado ao contexto orçamental de expansão que caracterizou o momento da sua elaboração, por oposição ao contexto de restrição que actualmente caracteriza a maioria das economias ocidentais modernas.



Diversos autores suportam a ideia de do modelo *niskanieniano* não resultar um premissa universal mas confinada ao contexto de expansão económica em que foi formulada. Bowling, Cho e Wright (2004: 491) consideram a maximização orçamental um modelo simples mas um modelo provisional dos objectivos orçamentais, especialmente durante a era da expansão do sector público, durante a qual a maioria dos académicos da orçamentação escreveu, sendo necessário enfatizar que o conservadorismo fiscal, o fraco crescimento da economia das mais recentes décadas afectou as preferências da expansão dos burocratas. Efectivamente, até ao primeiro choque petrolífero de 1973, as economias ocidentais modernas conheceram, desde a 2.<sup>a</sup> guerra mundial, um época de prolifera expansão económica. Consequentemente, a expansão económica, e concretamente na Europa, beneficiou os trabalhadores em geral, mas também os salários dos burocratas aumentaram com suporte no crescimento económico (Peters, 1991: 345).

Moesen e Cauwenberge (2000) usam a teoria da oferta governamental da burocracia de Niskanen para demonstrar que, numa situação de constrangimento orçamental baixo, o nível de produção de bens públicos e ineficiências associadas à produção serão superiores, e daí ser esperado um crescimento da dimensão governamental elevado. Bartle (2001, 26) acentua que durante as últimas duas décadas, uma nova fase emergiu na orçamentação. A limitação passou a ser o valor dominante, levando a uma posição “anti-governo” que critica o nível da despesa e de impostos. Bowling, Cho e Wright (2004) vêem esta limitação, não só como resultado da tendência da economia actual e do conservadorismo fiscal geral, mas também como uma implícita alteração na premissa dos objectivos e aspirações dos líderes administrativos. Até mesmo Wildavsky (1964: 108), ao descrever os orçamentos requisitados pelos administradores, constatou que alguns preferem o decréscimo desses mesmos orçamentos.

Há mais de uma década que para todas as democracias industrializadas, a ordem do dia é a restrição orçamental (Aucoin, 1991: 119). Foram desenvolvidos esforços no âmbito do controlo político, o que permite assumir a importância da eficiência da despesa pública mas também a aceitação da premissa que considera os burocratas procuram maximizar o orçamento de formas que não contribuem

para a perspectiva “value-for-money”<sup>25</sup> da orçamentação. Aucoin analisa os esforços dos políticos na restrição orçamental, e considera que embora contando, em princípio, com o apoio da opinião pública, a manutenção do poder político é mais importante aos políticos e seus conselheiros do que manterem-se fieis ao objectivo de restrição orçamental. A dinâmica da restrição orçamental reside na relação entre os *guardiões* e os *gastadores*<sup>26</sup> ao nível da decisão política feita no processo orçamental. Os burocratas, sejam de carreira ou sejam de nomeação política, são funcionários subordinados nesta dinâmica. A sua influência nas decisões orçamentais fundamentais é marginal, e cada vez se torna mais com a centralização de poder característica dos esforços na restrição da despesa pública. No entanto, a esta visão podemos opor a pressão que pode ser exercida pelos próprios cidadãos junto dos políticos mas também dos burocratas, no sentido de verem cumpridos os programas da sua preferência. Forma-se uma espécie de *logroll* cidadão (Bastos, 1998: 155), com os cidadãos a serem uma espécie de artífices da própria desgraça, ao apoiar políticas de despesa pública (Wildavsky, 1986).

Dunsire (1991: 176) questiona-se se o modelo de Niskanen explica o comportamento do burocrata durante uma época de limitação de despesas assim como explica numa época de expansão. Para tal, o autor analisa a década de 1975 a 1985 no Reino Unido<sup>27</sup>, como uma época de limitação e cortes, e contrapõe à análise

---

25 Na análise “value for money” está em causa uma aplicação dos conceitos de economia, eficiência e eficácia (os 3 e’s) neste caso concreto à gestão pública. Para uma aplicação concreta do “value for money” ao sector público vide John Bourn, *Public Sector Auditing: Is It Value for Money?* (England: Wiley, 2007); e Henry A. Butt e D. Robert Palmer, *Value For Money in the Public Sector: The Decision Maker’s Guide* (Oxford: Basil Blackwell, 1985).

26 A abordagem *guardians-spenders* de Wildavsky (1964) modelou a forma como os cientistas políticos pensaram a orçamentação pública desde a sua primeira aparição em 1964. Wildavsky argumentou que os resultados orçamentais podiam ser explicados considerando o processo orçamental como um jogo entre dois grupos, cada um desempenhando um papel institucional. Por um lado, temos os actores que querem sempre mais do que têm, e por outro lado, temos os actores que mostram aos anteriores que não podem ter tanto como desejariam. Em causa está uma divisão entre aqueles que têm como papel institucional pedir recursos – os *gastadores* – e aqueles cujo papel institucional é precisamente avaliar as necessidades e alocar os recursos – os *guardiões*.

27 Estudo elaborado por Andrew Dunsire e por Christopher Hood enquadrado num projecto mais abrangente suportado pelo U.K. Economic and Social Research Council.

do modelo de Niskanen dois outros modelos. As alternativas são considerar a premissa clássica do burocrata orientado para o serviço público, desinteressado, funcionário público profissional, num contexto geral de restrição.

A outra alternativa à premissa ao burocrata egoísta *maximizador* do orçamento é considerar o burocrata egoísta *minimizador* do orçamento, num contexto ideológico de redução do Estado. As suas conclusões vão no sentido de considerar o modelo do burocrata orientado para o serviço público como o que melhor explica o comportamento dos burocratas no período considerado, e a segunda conclusão é a de que não é conclusivo que um governo conservador recompense a minimização do orçamento pelos burocratas e dessa forma a estratégia de minimização seja superior à da minimização relativamente ao interesse pessoal do burocrata, neste sentido o modelo de Niskanen não é invalidado.

#### 4. Preferências dos burocratas

A influência de burocratas não eleitos na execução orçamental foi desde à muito considerada como uma fonte de crescimento orçamental (Rosenthal, 1998; Wildavsky e Caiden, 2004), principalmente no contexto norte-americano. Wildavsky (1984, 1986 e 1992), foi dos primeiros autores a considerar o lado humano dos actores envolvidos no processo orçamental, tendo discutido no seu trabalho as características, motivações e relações entre os funcionários da agência e os políticos, como determinantes centrais do orçamento.

No entanto, estudos recentes demonstram que os burocratas não optam sempre pela expansão (Bowling, Cho e Wright, 2004 e Dolan, 2002), mas a literatura sobre o processo de decisão geralmente identifica os burocratas como os agentes que mais influência exercem sobre as escolhas orçamentais, tentando maximizar o orçamento global ou discricionário (Niskanen, 1971 e 1991; Davis, Dempster e Wildavsky, 1966).

A premissa da maximização foi alterada por Migué e Bélanger (1974), que consideram a existência de motivos que limitam o desejo dos burocratas em maximizar o orçamento. Breton e Wintrobe (1982) argumentam que uma procura compe-

tativa por rendimentos no âmbito dos *bureaus* pode retirar o incentivo à maximização orçamental. Muitos analistas organizacionais contestam que a especificidade dos *bureaus* torna impossível deduzir as suas características comportamentais a uma função de utilidade individual (Thompson, 1981). Diversos autores contrariam a suposição da maximização do poder, ganância e posição como motivações dominantes do burocrata, como Musgrave (1981) que contra argumenta com o sentido do dever, o respeito pelos colegas e pela sociedade, a realização do que cada um considera como “bem comum”, como sendo também características motivacionais dos burocratas. Musgrave defende pois os elementos weberianos caracterizadores da burocracia, há muito descredibilizados, motivações que muitas vezes estarão de acordo com o interesse pessoal e ganância do funcionário mas que outras tantas entrarão em desacordo, mas nem por isso deixarão de ser prosseguidos.

O comportamento neste modelo é determinado pela adequação, os burocratas tentam determinar para cada situação o papel adequado e as obrigações desse papel (March e Olsen, 1989) e não se deve limitar a visão das motivações do funcionário pois a ganância e interesse pessoal não explicam todo o seu comportamento. Quintana (197?: 224) considera o modelo de Niskanen difícil de aceitar em toda a sua amplitude, pois admite a hipótese de maximização dos benefícios redutora para explicar a estrutura motivacional da burocracia pois o interesse público faz parte das motivações da burocracia. É relativamente recente o trabalho de investigação que pretende desenvolver a motivação do interesse público (Wise, 2004: 674), cuja base assenta em trabalhos como os de Rainey (1979), Perry e Wise (1990) e Lewin (1991). Interesse público, no sentido dos indivíduos levarem a cabo actos que contribuem para o bem público como forma de satisfazerem as suas necessidades pessoais. É acerca dos motivos que as pessoas têm na base dos seus comportamentos, e não no sentido de incentivos organizacionais para a performance ou responsabilização (Wise, 2004: 674).

Apesar das limitações Quintana (197?) reconhece mérito no modelo de Niskanen pois, indubitavelmente, os interesses pessoais da burocracia podem estar presentes no processo orçamental e produzir um crescimento excessivo ou ineficiência de alguns programas públicos que devem vigiar-se e corrigir-se. Para Wildavsky

(1964, 1992) e Sigelman (1986), o comportamento orçamental também está relacionado com as preferências e comportamento dos indivíduos que interagem com os burocratas, sejam subordinados ou pares na agência, assim com os financiadores que visionam as acções e pedidos das agências. Interações repetidas criam padrões de expectativas (Wildavsky 1964, 1992). Os governantes e legisladores esperam que os administradores peçam fundos adicionais para as suas agências, e reagem quase que automaticamente no sentido de fazer reduções a pedidos das agências.

Através da enfatização da relação entre a agência e a legislatura, Niskanen destila a essência das prioridades burocráticas num único objectivo – a sobrevivência através do orçamento (Gill, 1995:100). Breton e Wintrobe (1982) enfatizam que os burocratas são simultaneamente superiores e subordinados. Os dirigentes têm interesse em fazer mudanças com os seus subordinados de modo a assegurar a sua concordância, de forma a induzi-los ao uso da sua discricionariedade informal de modo a permitir o avanço de projectos que lhe são caros. No entanto, se o dirigente procura a promoção, está ciente que a definição da sua performance como boa depende dos seus superiores. Deste modo, os dirigentes de carreira são apanhados num delicado equilíbrio, tendo que comprar a lealdade dos seus subordinados mas também em cumprir as exigências dos seus superiores. Breton e Wintrobe (1982) sugerem que orçamentos maiores podem ser usados para conseguir o apoio dos subordinados, porque mais regalias e promoções podem ser trocadas por um comportamento de apoio. Quando o crescimento não é penalizado de “cima”, então o dirigente que conseguir maiores orçamentos coloca-se na confortável situação de conseguir comprar a lealdade dos seus subordinados com resultados condutivos à promoção. No entanto, o funcionário público comum, na realidade, está melhor num departamento menor. A estratégia de corte do tamanho do orçamento também pode levar os dirigentes, com maior discricionariedade de recursos, a trocar a redução por comportamento de apoio dos restantes subordinados, e nesta situação estão em melhores condições para cumprir os requisitos dos seus superiores. Mais, se o critério de boa performance dos seus superiores for o “*downsizing*”, então têm um incentivo positivo para cortar no orçamento se desejam a promoção.

Young (1991: 53-4) no seu estudo concluiu que a investigação existente não suporta a existência de uma forte relação entre o crescimento dos bureaus e as perspectivas de carreira dos burocratas. Não existem evidências empíricas relevantes que suportem a ideia que os burocratas conseguem maiores aumentos salariais e promoções mais rápidas quando as burocracias crescem mais do que o normal. Objectivamente os benefícios retirados de incrementos orçamentais em termos de carreira são muito baixos que não se justificam, no entanto, Young chama a atenção para a possibilidade dos burocratas agirem com base no pressuposto de acreditarem que orçamentos maiores compensam.

## Conclusões

Wildavsky foi talvez o autor que melhor compreendeu e exacerbou a importância que o orçamento possui ao considerar o “study of budgeting” como outra expressão para o “study of politics”<sup>28</sup> (1961). O orçamento é considerado o centro nervoso do universo político (Kettl, 2003), no qual se desenvolve todo um problema de macro-alocação ou afectação de recursos (Peters, 2001). É simultaneamente, como enfatiza Hyde (2002), um instrumento político, um instrumento administrativo e um instrumento económico, perspectivas que fazem dele algo de complexo onde prevalece um conflito de preferências (Wildavsky, 1961).

Como adverte Nunes (2003) existe um consenso social a respeito do papel do Estado, em particular do Estado de bem-estar que perdeu vigor. Buchanan e Wagner (1978) enfatizam que um moderno Estado Leviatã surgiu do funcionamento do processo de escolha social contemporâneo, o que leva à propensão à sobre-expansão da actividade financeira do Estado, pelo que se equaciona a institucionalização de restrições, sob pena da perda total de liberdades pelos cidadãos. Está em causa aquilo a que Pereira et al (2007) designam de Constitucionalismo Financeiro, enquanto abordagem às Finanças Públicas, que defende a existência de limites constitucionais de modo a garantir a sustentabilidade das Finanças Públicas.

---

28 Mantivemos as expressões na terminologia anglo-saxónica por considerarmos que melhor expressa o objectivo das mesmas.

Poucos são os que questionam a própria intervenção estatal como defende Bastos (2005), não se questionando os fundamentos baseados na ciência económica para a sua justificação, mas proliferam, sobretudo no âmbito da literatura da “teoria da escolha pública”, estudos sobre o comportamento da burocracia no processo orçamental como determinante do incremento da actividade estatal. A burocracia irrompe de entre muitas causas apontadas pela literatura (Peters, 2001), sendo a realidade orçamental entre burocratas não eleitos retratada como a principal fonte de crescimento orçamental (Rosenthal, 1998; Wildavsky e Caiden, 2004). Concretamente, o modelo que granjeou maior êxito na sua proliferação foi a análise monotónica de Niskanen (1971), cuja obra assume o estatuto de clássico no estudo da burocracia (Mitchell, 1974) e, como advertem Blais e Dion (1991) o típico produto de um economista, repleta de gráficos e equações incompreensíveis para leigos e para a maioria dos analistas da administração pública, mas as premissas básicas do modelo são simples e directas. É precisamente a hipótese tentadora de reunir num modelo de premissas simples e directas a diversidade motivacional da burocracia, onde reside a justificação do êxito do modelo.

O modelo *niskaneniano* deu origem a diversos estudos empíricos cujo principal objectivo foi o de confirmar a acuracidade da premissa maximizadora. Desde logo, questionamos a própria possibilidade de testar o modelo, não existe informação disponível que nos permita conhecer as preferências dos funcionários públicos na maioria dos países europeus (Peters, 1991) e, nos estudos empíricos que utilizam questionários como forma de modelizar essas preferências questiona-se a veracidade dos resultados pois a resposta dos burocratas pode não ser sincera pelos mais diversos motivos, nomeadamente assumir-se como um prossecutor idóneo da política actual de restrição orçamental.

Dadas as limitações inerentes às evidências empíricas, defendemos a importância que assume a metodologia inerente à “escola austríaca”<sup>29</sup>. Esta assume a importância do estudo do comportamento reside na importância da acção humana na

---

29 Corrente do pensamento económico que defende um menor intervenção do Estado na economia, pressupondo que quanto menor for essa intervenção maior é a eficiência económica, e, como consequência a liberdade e bem-estar dos indivíduos que compõem a sociedade (Hennings, 1997).

construção da teoria do Estado. Mises (1949), um dos principais autores desta escola, argumenta que se entendermos a lógica do indivíduo e da economia podemos fazer inferências políticas. A acção humana é pois entendida como uma conduta consciente, como uma vontade mobilizada transformada em acção, que pretende alcançar determinados fins e objectivos. Como tal, é criada por indivíduos, é no indivíduo que residem os interesses que vão modelar os do Estado. Daqui decorre a análise praxeológica como análise que forma o corpo da teoria económica e toma como premissa fundamental a existência da acção humana. Uma vez demonstrado que a acção humana é um atributo necessário à existência de seres humanos, a restante praxeologia consiste na elaboração de implicações lógicas ao conceito de acção (Rothbard, 1993: 63). Dados os inúmeros factores que influenciam as decisões económicas dos diversos indivíduos na sociedade, a única forma legítima é estudar os princípios fundamentais que regem todas as acções humanas. A praxeologia levou à definição de axiomas como é o caso do axioma de que o homem age sempre com a intenção de aumentar o seu conforto ou reduzir o seu desconforto. Concordámos com a premissa que o indivíduo é egoísta mas varia a forma como expressa esse egoísmo que pode ser altruísta ou danosa, não existem comportamentos totalmente altruístas nem totalmente danosos, nada é totalmente puro.

A grande questão que se coloca é, sem dúvida, a de saber o que motiva os burocratas, que obviamente é derivada da motivação em geral para qualquer indivíduo. A nossa investigação teve como principal finalidade a compreensão do papel dos burocratas num processo de decisão específico, o processo orçamental. Determinar se podemos ou não considerar dominante o papel dos burocratas no processo orçamental, neste domínio consideramos a defesa que o burocrata à semelhança de qualquer indivíduo pretende maximizar a sua utilidade pessoal, utilidade essa que pode ter diversas manifestações inclusive através de atitudes altruístas se for essa a forma através da qual o indivíduo se realiza.

Diversas são as preferências atribuídas à burocracia: o *egoísmo* manifestado através da maximização orçamental (Niskanen, 1971); o *sentido do dever*, o *respeito* pelos colegas e pela sociedade, a realização do que cada um considera o “*bem comum*”, são os elementos *weberianos* que Musgrave (1981) admite estarem presentes; o *inte-*



*resse público*, no sentido dos indivíduos levarem a cabo actos que contribuem para o bem público como forma de satisfazer as suas necessidades pessoais, também é uma motivação atribuída à burocracia (Quintana, 1977; Wise, 2004; Rainey, 1979; Perry e Wise, 1990 e Lewin, 1991). Todas elas estão presentes, pois um burocrata, à semelhança de qualquer indivíduo, pode atingir a sua utilidade através da prossecução de fins altruístas, pois pode admitir que o seu interesse pessoal é prosseguido mediante a concretização do interesse público. O que levanta outro problema, o que é o interesse público para o indivíduo, pode ser prosseguido através da adopção de estratégias minimizadoras ou através da adopção de estratégias de maximização orçamental, com vista à realização de programas públicos. Admitimos a diversidade motivacional da burocracia (Downs, 1957; Sigelman, 1986; Bowling, Cho e Wright, 2004) mas admitimos também a existência de factores simultaneamente determinantes na modelação desses interesses e no poder da burocracia no processo orçamental:

1) *O controlo dos burocratas pelos políticos* – A grande questão que se coloca perante a possibilidade dos burocratas maximizarem os seus orçamentos, e dada a sua falta de legitimidade, pelo menos formal (Peters, 2001), confere poder à necessidade de serem controlados. No decurso da nossa análise compreendemos e assumimos a relevância da relação entre burocratas e políticos, relação essa que inicialmente ficou completamente alienada do modelo de Niskanen (1971). Wildavsky (1984, 1986 e 1992) foi dos primeiros autores a considerar o lado humano dos actores envolvidos no processo orçamental, tendo admitido que as características, motivações e relações entre burocratas e políticos são determinantes centrais do orçamento.

A decisão orçamental é, em última análise, sempre política já que os políticos possuem a legitimidade do voto eleitoral (Peters, 2001). Embora os burocratas possam influenciar o processo de decisão e, em particular o processo orçamental, com o conhecimento especializado preconizado pelo modelo *weberiano*, com o poder de influenciar a agenda política e até uma influência eleitoral dado o peso do seu voto (Quintana, 1977), os mecanismos de controlo aumentaram. Em qualquer sociedade democrática o extensivo poder que os profissionais podem exercer sobre a formulação de políticas deve ser objecto de legítima preocupação mas também a falta desse poder deve ser alvo de preocupação (Rourke, 1997).

Como adverte Peters (2001) o orçamento é uma importante arma para burocratas e políticos, é talvez a principal arena de conflitos entre políticos e burocratas. A tradição da “teoria da escolha pública” é presumir a dicotomia entre burocratas e políticos (Aucoin, 1990), o modelo de Niskanen (1971) pressupõe igualmente a separação entre formulação das políticas públicas e implementação pelos burocratas. No entanto, é inequívoca a influência que a burocracia possui no processo de decisão e sua implementação (Peters, 2001) pelo que os políticos sentem necessidade de controlar a burocracia.

Niskanen (1993) reformula a premissa fundamental sobre a qual é constituída a teoria comportamental dos bureaux, considerando que a maximização ocorre somente ao nível do orçamento discricionário, entendido como a diferença entre o orçamento total e o custo mínimo de produção do nível do *output* esperado pelos políticos, suposição que já tinha sido previamente referida por Migué e Bélanger (1974). Embora este orçamento discricionário não possa ser reclamado como rendimento pessoal, nem por políticos nem por burocratas, este excesso será usado de forma a servir os seus interesses. Lynn (1991) suporta a ideia de controlo dos recursos discricionários como uma das mais robustas conclusões acerca do comportamento dos burocratas.

2) *As reformas administrativas* – A relação entre políticos e burocratas assume-se como fundamental na determinação da influência da burocracia no processo orçamental, tendo-se assistido, nos últimos anos, a um movimento de reforma administrativa cuja verdadeira causa, na opinião de Bastos (1998) reside na recuperação do poder por parte dos políticos, opinião corroborada por nós, associada a uma recessão económica que levou a uma efectiva diminuição do poder do burocrata no processo orçamental. No entanto, devemos ressaltar que no domínio orçamental, as reformas orçamentais como o PPBS (Planning-Programming-Budgeting System), ZBB (Zero Base Budgeting) entre outras técnicas orçamentais embora iniciadas com a admirável intenção de melhorar a qualidade das decisões na alocação de recursos, ainda contribuíram para mistificar mais o processo orçamental. Ainda que o objectivo tenha sido à semelhança das reformas administrativas em geral, a perda de poder da burocracia, concretamente o poder que o método incremental lhe providencia, estas acabaram por reforçar o poder

das burocracias, o que levou ao seu abandono embora ainda existem extemporaneamente alguns ressurgimentos (Peters, 2001).

3) *Contexto de restrição orçamental* – Que justifica e consegue junto dos eleitores apoio a reformas administrativas que pretendem reduzir o poder dos burocratas tradicionalmente assumidos, perante esses mesmos cidadãos, como beneficiadores de regalias excepcionais, desde que não choque, como refere Aucoin (1991), com os seus objectivos de manutenção do poder político. Como Bowling, Cho e Wright (2001) advertem, o conservadorismo fiscal e o fraco crescimento da economia, nas mais recentes décadas, afectou as preferências dos burocratas. Nas últimas duas décadas emergiu uma nova fase na orçamentação, a limitação passou a ser o valor dominante Bartle (2001). Há mais de uma década que para todas as democracias industrializadas a ordem do dia é a restrição orçamental Aucoin (1991).

O contexto político-económico influencia de forma determinante como as preferências pessoais são definidas. Em momentos de expansão haverá uma maior propensão a uma atitude “esbanjadora” contrariamente a momentos de recessão, nos quais o ónus é fácil e normalmente colocado na Administração Pública, haverá maior propensão a uma atitude “economizadora”.

O contexto de recessão económica, é enquadrado politicamente ao nível da União Europeia pela convergência orçamental<sup>30</sup>, uma das características da chamada abordagem do Constitucionalismo Financeiro que admite a consagração de limites constitucionais ao crescimento excessivo dos governos. A adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento ao nível nacional potenciou o início de uma série de reformas ao nível da Administração Pública que enfraqueceram a dinâmica normalmente associada à burocracia. Fica patente que grande parte da decisão, tradicionalmente nacional, passou ao âmbito supranacional da União Europeia, com os Estados a perderem o reduto de decisão livre ao nível orçamental. Como tal, dada a convergência e a necessidade de politicamente ser cumprida as buro-

---

30 Com a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2005, enfatizou-se a distinção entre componente estrutural e componente conjuntural do saldo orçamental, actualmente vislumbra-se uma forte subida do défice conjuntural da generalidade dos países membros.

cracias vêm-se institucionalmente limitadas por tal contexto, sendo um factor que contrariará qualquer comportamento de maximização.

Considerando o efeito das reformas administrativas na conquista do controlo dos burocratas pelos políticos, associado ao contexto de restrição orçamental concluímos que o papel antes dominante no processo de decisão orçamental sai bastante limitado, os burocratas continuam a exercer influência nomeadamente através daquilo a que Dunleavy (1991) designa de “*bureau-shaping*”. Neste modelo, dado que a maximização orçamental se situa no âmbito de uma estratégia colectiva com custos de defesa associados, os burocratas de topo vão desenvolver esforços no sentido de maximizarem a sua utilidade individual potenciando a reconfiguração das suas agências de modo a conquistarem poder de aconselhamento político, uma aproximação notória aos políticos que nos últimos anos saíram reforçados nesta luta de poder e, concretamente no processo orçamental, que como Peters (2001) refere é a parte do processo orçamental que mais afecta a burocracia.

## Referências Bibliográficas

- Aberbach, Joel D. e Bert A. Rockman (1988). “Political and Bureaucratic Roles in Public Service Organizations”. In Peters C. C. e. G. (ed.) *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Almodovar, Fernando (2002). *O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos, 3º Encontro INA. A Reinvenção da Função Pública: Da Burocracia à Gestão*. Lisboa: INA.
- Araújo, J. Filipe (2000). O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Aucoin, Peter (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 3, Nº2, pp.115 -137.
- Barberis, Peter (1994). “Permanent Secretaries and Policy Making in the 1980s”. *Public Policy and Administration* Vol. 9, pp. 35-48.
- Bartle, John R. (2001). “Budgeting, Policy and Administration: Patterns and Dynamics

- in the United States”. *Internacional Journal of Public Administration* Vol. 24 N°1, pp. 21-30.
- Bastos, Miguel Anxo (2005). “Puede La Intervención Estatal Ser Justificada Científicamente: Una Crítica”. *Processos de Mercado* Vol. II, N°1, pp.11-51.
- Bastos, Miguel Anxo (1998). *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Bendor, Jonathan (1988). “Review Article: Formal Models of Bureaucracy”. *British Journal of Political Science* N°18, pp. 353-395.
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor e Roland Van Gaalen (1985). “Bureaucratic Expertise vs. Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting”. *The American Political Science Review*, Vol. 79, pp. 1041-1060.
- Black, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blais, André, and Stéphane Dion, (eds.) (1991). *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*, Pitt Series in Policy and Institutional Studies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bowling, Cynthia J., Chung-Lae Cho e Deil S. Wright (2004). “Establishing a Continuum from Minimizing to Maximizing Bureaucrats: State Agency Head Preferences for Governmental Expansion - A Typology of Administrator Growth Postures, 1964-98”. *Public Administration Review* Vol, 64, N°4.
- Breton, Albert e Ronald Wintrobe (1975). “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”. *Journal of Political Economy*, Vol. 83, pp. 195-207.
- Breton, Albert e Ronald Wintrobe (1982). *The Logic of Bureaucratic Conduct*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1977). “Why Does Government Grow?”. In Hyde A. C., (2002) *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*, Canada: Wadsworth Thomson Learning.
- Buchanan, James M., e Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Buchanan, James M., e Richard E. Wagner (1978). *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*. Leiden: Martinus Nijhoff Social Science Division.
- Campbell, S. J., and Donald Naulls (1991). "The limits of the budget maximizing theory: Some evidence from official's views of their roles and careers". In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Conybeare, John A. C. (1984). "Bureaucracy, Monopoly, and Competition: A Critical Analysis of the Budget-Maximizing Model of Bureaucracy". *American Journal of Political Science* Vol. 28, N°3, pp. 479-502.
- Crozier, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Otto A., M. A. Dempster e Aaron Wildavsky (1966). "A Theory of the Budgetary Process". *The American Political Science Review* Vol. 60, N°3, pp. 529-547.
- Dolan, Julie. (2002). "The budget-minimizing bureaucrat? Empirical evidence from the senior executive service". *Public Administration Review*, Vol. 62, N°1, pp. 42-50.
- Dollery, Brian e Peter Hamburger (1996). "Modelling Bureaucracy: The Case of the Australian Federal Budget Sector 1982-1992". *Public Administration* Vol. 74, pp. 477-507.
- Downs, Anthony (1957). *Teoría Económica de la Democracia*. New York: Harper&Row.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy & Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Dunsire, Andrew (1991). "Bueaucrats and Conservative Governments". In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Goodin, Robert E. (1982). "Rational Politicians and Rational Bureaucrats in Washington and Whitehall". *Public Administration* Vol. 60 N°1, pp. 23-42.
- Hennings, Klaus (1997). *The Austrian Theory of Value and Capital: Studies in the Life and Work of Eugen von Böhm-Bawerk*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Administration for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, N°1, pp. 3-19.

- Hood, Christopher e Meg Ruby, Andrew Dunsire (1984). "Bureaucrats and Budgeting Benefits: How do British Central Government Departments Measure Up". *Journal of Public Policy*, Vol.4, N°3, pp.163-179.
- Hyde, Albert C., (ed.) (2002). *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*. Canada: Wadsworth Thomson Learning.
- Ingraham, Patricia W. (1987). Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointee, and the Bureaucracy. *Public Administration Review* vol. 47, pp. 425-435.
- Kettl, Donald F. (2003). *Deficit Politics: The Search for Balance in American Politics*. New York: Longman.
- Kiewiet, D. Roderick (1991). "Bureaucrats and Budgetary Outcomes: Quantitative Analyses". In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kristensen, Ole P. (1980). "The Logic of Political Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Government Growth: Or Why Expansion of Public Programmes is a Private Good and their Restriction is a 'Public Good'". *European Journal of Political Research* Vol. 8, pp. 249-264.
- Leloup, Lance e William Moreland (1978). "Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting". *Public Administration Review*, Vol. 38, N°3, pp. 232-239.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, Jr. Laurence E. (1991). "The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case". In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- March, James G. e Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsh, David, M. J. Smith e D. Richards (2000). "Bureaucrats, Politicians and Reform Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model". *British Journal of Political Science* 30: 461-482.
- McLean, Iain (1987). *Public Choice: An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.

- Migué, Jean-Luc e Gerard Bélanger (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion". *Public Choice* Vol. 17, N°6, pp. 27-43.
- Miller, Gary J. (1977). "Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square". *Public Choice* Vol. 29, N°1, pp. 37-51.
- Mises, Ludwig von (1944). *Burocracia*. Conn.: Yale University Press.
- Mises, Ludwig von (1949). *Human Action: A Treatise on Economics*. New Haven: Yale University Press.
- Mitchell, William C. (1974). "Review of Bureaucracy and Representative Government". *American Political Science Review* Vol. 12, pp. 681775-1777.
- Moesen, Wim e Cauwenberge (2000). "The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach". *Public Choice*, Vol 104 N°3-4, pp. 207-224.
- Moreira, José M. e André A. Alves (2004). *O que é a Escolha Pública: Para uma análise económica da Política*. Cascais: Principia.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, Richard and Peggy Musgrave. (1981). *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Madrid: Instituto Estudios Fiscales.
- Niskanen, William A. (1971). "Bureaucracy and Representative Government". In W. Niskanen (ed) (1994) *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar Publishing.
- Niskanen, William A. (1994). In *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar.
- Niskanen, Willian (1973). *Bureaucracy: Servant or Master*. London: Institute of Economic Affairs.
- Nunes, Pedro (2006). "A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa". *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, N°8, pp. 7-36.
- Olson, Mancur (1975). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Pardo, José Casas e Miguel Puchades-Navarro (2001). "A Critical Comment on Niskanen's Model". *Public Choice* Vol. 107, N°1, pp. 147-167.



- Peacock, A. (1987). "The Economics of Bureaucracy: An Inside View". In Peacock A. (ed) *The Economic Analysis of Government and Related Themes*. Oxford: Martin Robertson.
- Pereira, Paulo Trigo (1997). "A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal?" *Análise Social* Vol. XXXII, pp. 419-442.
- Perry, James L. e Lois Recascino Wise. (1990). "The Motivational Bases of Public Service". *Public Administration Review*, Vol. 50, N°3, pp. 367-373.
- Peters, B. Guy (1991). "The European Bureaucrat: The Applicability of *Bureaucracy and Representative Government* to Non-American Settings". In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peters, B. Guy (2001). *The politics of bureaucracy*. London and New York: Routledge.
- Pommerehne, Wener W. e Bruno S. Frey (1978). "Bureaucratic Behaviour in Democracy: A Case Study". *Public Finance* Vol. 33, pp. 98-112.
- Quintana, Enrique Fuentes (197-?) *Hacienda Pública: Introducción e presupuesto*. Edited by s.n. Madrid.
- Rainey, Hal G. (1979). "Perceptions of Incentives in Business and Government". *Public Administration Review* Vol. 3, N° 2, pp. 257-290.
- Romer, Thomas e Howard Rosenthal (1979). "Bureaucrats vs Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracie". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 93, pp. 563-87.
- Rosenthal, A. (1998). *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in State Legislatures*. Washington, DC: CQ Press.
- Rothbard, Murray N. (1993). *Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles*. Alabama: Ludwig von Mises Institute.
- Rourke, Francis E. (1997). "Politics and Bureaucracy: Their Impact on Professionalism". In Farazmand A. (ed.) *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ryu, Jay E. e Cynthia J. Bowlig, Chung-Lae Cho, Deil S. Wright (2007). "Effects of Administrators' Aspirations, Political Principals' Priorities, and Interest Groups' Influence on State Agency Budget Requests". *Public Budgeting & Finance*, Vol. 27 N°2.

- Samuelson, Paul A. e William D. Nordhaus (2006). *Economía*. Madrid: MacGraw Hill.
- Savoie, Donald J. (1995). "What is wrong with the New Public Management?" *Canadian Public Administration* Vol. 38 (1):112-121.
- Saw, Richard (2004). "Shaping bureaucratic reform down-under". *Commonwealth and Comparative Politics* Vol. 42 N°2, pp.169-183.
- Sharkansky, Ira (1968). "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures". *American Political Science Review*, vol. 62, N°4, pp.1220-1231.
- Sigelman, Lee (1986). "The bureaucrat as budget maximizer: An assumption examined". *Public Budgeting & Finance* Spring. Vol. 6 No.1, pp. 50-9
- Sorensen, Rune J. (1987). "Bureaucratic Decision-Making and the Growth of Public Expenditure". In Lane J.-E. (eds) *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage.
- Thompson, Fred (1981). "Utility-Maximizing Behavior in Organized Anarchies". *Policy Sciences* Vol.36, N°1, pp. 17-32.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* Vol. 64, N°5, pp. 416-424.
- Tullock, Gordon (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.
- Tullock, Gordon (1974). *Necesidades privadas y medios públicos: análisis económico del nivel deseable de intervención pública*. Madrid: Aguilar.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon e Gordon L. Brady (2000). *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Venetoklis, Takis e Jaakko Kiander (2006). "Spending Preferences of Public Sector Officials: Survey Evidence from Finland". *Public Budgeting & Finance* Vol. 26, N°2, pp. 20-44.
- Wade, I.L. (1979). "Public Administration, Public Choice and the Pathos of Reform". *Review of Politics* Vol. 41 N°4, pp. 543-555.
- Wagner, Richard E. (1973). *The Public Economy*. Chicago: Markham.
- Weber, Max (1964). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.
- Wildavsky, Aaron (1961). "Political Implications of Budget Reform". *Public Administration Review* Vol. 21, N°3, pp.183-190.

- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, Aaron (1984). *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, Aaron (1986). La Teoría de la Limitación del Gasto. *Papeles de Economía Española* N°27, pp. 164-174.
- Wildavsky, Aaron (1992). *The New Politics of Budgetary Process*. New York: Harper Collins.
- Wildavsky, Aaron e Naomi Caiden (2004). *The New Politics of Budgetary Process*. New York: Person-Longman.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Wise, Lois Recascino (2004). “Bureaucratic Posture: On the Need for a Compositive Theory of Bureaucratic Behavior”. *Public Administration Review* Vol. 64 N°6, pp. 669-680.
- Young, Jason, Eugene Borgida, John Sullivan e John Aldrich (1987). “*Personal agendas and the relationship between self-interest and voting behavior*”. *Social Psychology Quarterly* N°50, pp. 64-71.
- Young, Robert A. (1991). “Budget Size and Bureaucratic Careers”. In A. Blais and S. Dion (eds) *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

