ISSN
0034-7612

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro*

UM COMENTÁRIO ESTABELECIDO A PARTIR DO MODELO ANALÍTICO DA *PUBLIC CHOICE* — UMA VERTENTE DA MODERNA ECONOMIA POLÍTICA QUE CONSIDERA AS POLÍTICAS PÚBLICAS RESULTADO DA INTERAÇÃO SOCIAL, SOB INSTITUIÇÕES DE GOVERNO REPRESENTATIVO.

Rent seeking em tempos de crise

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Um caso específico: a indústria automotiva; 3. Ambiente institucional; 4. Conflito de interesses; 5. Conclusão.

1. Introdução

O desdobramento dos fatos econômicos bem como da reação dos governos nacionais é aqui mapeado por três ângulos analíticos complementares:

- na sequência de políticas compensatórias à crise internacional, o governo emitiu a Medida Provisória nº 442, de 6 de outubro de 2008 (aumento de liquidez financeira na economia) e a Medida Provisória nº 443, de 21 de agosto de 2008 (ampliação da oferta de moeda estrangeira e expansão da liquidez no mercado interbancário). Mais recentemente, o governo voltase ao socorro a segmentos da atividade produtiva que dão sinais de retração.[1]

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV) e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

[1] "Governo tenta garantir crescimento de 4% com pacote bilionário", *O Estado de S. Paulo*, 7 nov. 2008, p. B1.

FGV
EBAPE

É sempre muito tênue a fronteira entre o puro atendimento a demandas preferenciais e o efetivo empenho do processo político de pôr em prática medidas anticíclicas, especialmente em uma conjuntura de crise em um segmento muito relevante da atividade econômica. Tal é o caso da indústria automotiva.

A seção 2 leva adiante a perspectiva da regulação econômica.

- Em outra frente, vale perceber o terreno institucional em que vai sendo erguido o novo esforço regulatório em outras economias nacionais. Assim é que se notam similaridades estruturais na democracia representativa norte-americana com a do Brasil — o que muito recomenda que a experiência dos EUA seja acompanhada com atenção (e cautela) por todos que tenham interesse na promoção de melhorias institucionais na economia política brasileira.

Veja, por exemplo, a articulação do presidencialismo com os arranjos legislativos bicameral e federativo. Mesmo os percalços por que tem passado o sistema constitucional da separação de poderes podem ter paralelos com as peculiaridades do caso brasileiro.

A seção 3 trata desse ponto de vista.

- Por fim, a crise contemporânea evidencia que a intensa atividade de grupos de interesses preferenciais induz a que se disciplinem mecanismos político-eleitorais, que podem passar a apresentar disfunções muito peculiares.

A seção 4 explora tal possibilidade.

2. Um caso específico: a indústria automotiva

Desde meados da crise de 1995 (Monteiro, 1997, cap. 5), as empresas montadoras têm conseguido obter sucessivos benefícios agenciados por seu cartel político, a Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). Correntemente, anuncia-se que os bancos ligados às montadoras receberão R$ 4 bilhões do Banco do Brasil, para manter seus programas de financiamento de carros novos e usados, com taxas de juros mais baixas e longos prazos de crediário.[2]

[2] "BB dará R$4 bilhões para financiar carros", *O Estado de S. Paulo*, 6 nov. 2008, Economia & Negócios, p. B1.

Tal qual o setor financeiro e o setor exportador, a indústria automotiva tem desenvolvido uma estratégia bem-sucedida junto ao processo político, de modo a viabilizar o atendimento de suas demandas: barreiras comerciais, isenções fiscais e linhas de crédito público têm sido as variedades mais recentes e substantivas desse desempenho (Monteiro, 1997, 2004).

Uma possibilidade para o entendimento dessa ocorrência é que a indústria automotiva tem capacidade para fazer uma *ameaça política com credibilidade*, isto é:

- as vendas de carros em outubro último caíram 2,1%, comparativamente a outubro de 2007, e 11%, comparativamente a setembro último;
- os juros bancários do financiamento ao consumidor de carros subiram em torno de 30%, e os prazos do crediário desceram de 72 meses para 42 meses, quase sempre com a exigência de pagamento de uma entrada de 50% do valor do carro;
- em decorrência, a Anfavea pôde sinalizar com programas de demissão voluntária e, mais genericamente, com o fato de ser o setor automotivo um segmento relevante na geração de emprego, tanto quanto de exportações, além de apresentar expressivos elos na cadeia produtiva industrial.

Complementarmente ao *lobbying*, o uso de espaço na mídia, para que tais informações se propaguem em intensidade e amplitude adequadas, é outro recurso reconhecido e estudado na moderna macroeconomia.

Logo, a provisão de benefícios por via governamental tem o poder de criar atendimentos que não estão disponíveis por via de outro mecanismo que não o das escolhas públicas; ou ainda, que sejam mais baratos do que aqueles que são providos por decisão política (Monteiro, 2007, cap. 6). Tais benefícios são rotulados de *rents* ou "ganhos especiais": é para garantir que ela seja a destinatária desses ganhos especiais que a indústria automotiva (ou qualquer outro segmento privado que consegue se organizar como grupo de interesses) empreende *lobbying* junto às diversas instâncias do processo decisório público.

Aqui chamo a atenção do leitor para a afirmação feita acima: a extensão de R$ 4 bilhões de crédito ao setor automotivo tanto é uma medida anticrise, quanto um atendimento preferencial a um grupo de interesses. Assim, nessa segunda percepção pode-se dimensionar que tais recursos não são grátis, do ponto de vista da coletividade como um todo (interesse geral). Modernamente, é bem compreendido que esse tipo de atendimento fracionado ou discriminatório em seus efeitos é o cenário típico para a geração de substanciais *perdas sociais* (Buchanan, 2008:177-178), uma vez que:

- essa é uma política econômica que se compõe de uma mistura de interferências políticas *ad hoc* nos mercados e que tem, por contrapartida, a ação de grupos que influenciam a oportunidade, a dosagem e a instrumentação dessas interferências;
- essa ocorrência leva a que o tamanho agregado do setor coletivo ou governamental da economia, relativamente ao setor não governamental, torne-se maior do que seria, na ausência desse tipo de atendimento.

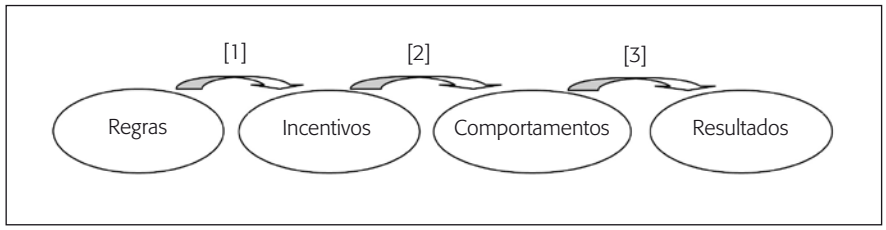
Em ambas as circunstâncias, há o impacto composto da assimetria desses dois efeitos, ou seja, uma vez promovidos eles elevam os custos de transação na economia, de modo que se torna politicamente oneroso promover sua reversão, mesmo no longo prazo, uma vez que:

- as bilionárias operações de socorro empreendidas no primeiro momento da crise rapidamente acabam por reconfigurar a política de ajuste fiscal, por exemplo. Tal é possivelmente a perversão mais imediata e perceptível;
- todavia há decorrências igualmente onerosas, em termos da autonomia decisória do processo político que ficará ainda mais pressionada, uma vez que políticos e seus beneficiários concluem uma barganha que (tal qual em qualquer contrato típico) coloca ambas as partes em uma melhor situação de bem-estar: os ganhos especiais, ora criados, serão "trocados" por votos e recursos para campanhas eleitorais (McChesney, 1997, cap. 4).

3. Ambiente institucional

A figura ilustra a visão analítica, a partir da qual esse tipo de raciocínio tem sido crescentemente desenvolvido pelos economistas.

Melhores regras, melhores escolhas públicas



Em termos pragmáticos, parece ser mais promissor inquirir quanto ao funcionamento de diferentes blocos de regras, **[1]→[2]→[3]** e não tanto quanto concentrar os esforços em modificar o comportamento dos agentes de decisão, **[3]**, nas escolhas públicas (Buchanan, 2008:178).

A corrente crise financeira mundial já havia desde cedo ensinado que blocos inteiros de ações de política econômica são passíveis de serem copiados em seu *design* e implementação, apesar das nuances em que essas estruturas institucionais operam, em diferentes economias nacionais. Agora, surge uma evidência inesperada, como nova fonte de reflexão analítica, tanto quanto de qualificação do projeto de financiamento público de campanhas eleitorais.

A forma de financiamento privado que deu sustentação à recente candidatura vitoriosa do Partido Democrata, nos EUA, está produzindo um efeito não intencionado que pode ser sumariado por observações avulsas de alguns estrategistas políticos:[3]

- "o presidente eleito não deve nada a ninguém exceto ao povo que o elegeu" ou "ele está em uma posição única; ele pode realmente estabelecer sua própria agenda e não tê-la estabelecida por outros";
- "a ameaça implícita de chantagem financeira simplesmente não vale muito a pena"; "(por exemplo, os sindicatos trabalhistas) não poderão chegar a ele e dizer: você não seria presidente, não fôssemos nós".

E por que isso?

Não por razão de o candidato vitorioso ter optado pelo financiamento público de campanha,[4] mas em decorrência da grande pulverização dos recursos substancialmente elevados que foram carreados para sua bem-sucedida campanha.

Por vias ainda não perfeitamente entendidas, tal formato de financiamento acabou por singularizar uma agenda de políticas públicas comum a um segmento bastante amplo de eleitores que é, de fato, quem estará vigilante no desempenho do novo governo. Relacionando a figura a essa ocorrência percebe-se que por meio de uma efetiva estratégia (novo conjunto de regras eleitorais, em **[1]**) que encoraje a maior participação dos eleitores individuais no processo político (fazendo doações a campanhas, **[3]**), é possível ter um padrão de resultados eleitorais tal que o poder econômico de grupos de inte-

[3] "Wish lists piling up for Obama", *Boston Globe*, Nov. 9 2008.
[4] O que não ocorreu; seu oponente, sim, fez essa opção.

resses preferenciais se dilua, tanto quanto se promovam valores democráticos independentes (Monteiro, 2007; Figueiredo e Garrett, 2004). Essa ocorrência é muito didática, como pano de fundo para a discussão do Congresso Nacional em torno da adoção de um novo bloco de regras eleitorais em que se define o financiamento público de campanhas eleitorais.[5]

O propósito fundamental desse tipo de regra do jogo é o de garantir maior autonomia decisória nas escolhas públicas, uma vez que ao receber recursos de um fundo eleitoral público, ficaria vedado ao candidato receber recursos privados, com igual finalidade (Monteiro, 2007, cap. 6). Indiretamente, sob esse regime, antecipa-se que menor será o significado da atividade de *lobbying* dirigida aos políticos e partidos. Todavia, no atual ambiente econômico e com o desgaste tão intenso da classe política perante a opinião pública brasileira, a alocação de cerca de R$ 2 bilhões para tal fim talvez seja uma fonte de elevado custo político para os patrocinadores dessa inovação institucional. Por outro lado, sendo opcionais (tal qual ocorre na campanha presidencial nos EUA), tais recursos correm o risco de serem demandados apenas por candidatos sem muita chance de eleição, uma vez que a indução a contar com recursos financeiros oriundos de grupos privados se mantém muito significativa, no ambiente institucional tão instável em que opera a economia brasileira.

De todo modo, a experiência da recente eleição presidencial nos EUA, como mencionado acima, pode contribuir para que esse tema seja redefinido, em sua moldura de regras: ao invés de gerar recursos públicos, que se introduzam incentivos, **[1]→[2]**, como na figura, tais que os resultados produzidos se caracterizem **[2]** → **[3]** por doações privadas que:

- alcancem volume apropriado, a ponto de não ser uma fonte de corrupção eleitoral ou de atendimento potencial de demandas preferenciais de grupos de interesses;
- se definam por um padrão suficientemente pulverizado, levando a que o efeito perverso do condicionamento da autonomia decisória no processo político não se manifeste em dimensões impróprias à promoção do interesse geral.

Sob essa ótica, uma lei de financiamento público às campanhas eleitorais perde muito de sua urgência, pelo menos nos moldes em que esse tipo de regra tem sido discutido recentemente no Congresso Nacional, como já dito.

---

[5] Projetos de Lei no 5.268, de 28 de agosto de 2001 e no 2.679, de 3 de dezembro de 2003, em tramitação no Congresso.

4. Conflito de interesses

Um caso recente ocorrido nos EUA ilustra a complexidade com que se manifesta o conflito de interesses em uma economia contemporânea: um famoso programa de rádio, apresentado há muitos anos por um respeitado psiquiatra, acaba de ser tirado do ar, ao se revelar (por via de um inquérito promovido por membro do Senado norte-americano) que o apresentador do programa obtinha boa parte de seus rendimentos pessoais de laboratórios fabricantes de produtos cujas virtudes no tratamento de depressões e distúrbios mentais em geral vinham sendo enfatizadas em seu programa.[6]

Se nos deslocarmos para o âmbito da relação do cidadão (eleitor-contribuinte) com aqueles que se encarregam da provisão de políticas públicas, o tema do conflito de interesses pode assumir gravidade ainda maior, ao se ter descaracterizada a relação entre *agente* (político) e *patrocinador* (eleitor-contribuinte), que se estabelece por via do processo constitucional-eleitoral.

O reverso da moeda do conflito de interesses é a atividade de *lobbying*. Mais do que tudo, o *lobbying* é relevante por sua função de fazer chegar aos políticos e burocratas informações que poderão ser trocadas por atendimentos de política pública. Financiamentos a campanhas eleitorais, por exemplo, seriam fundamentalmente orientados para abrir o acesso a essa possibilidade ou, em outros termos, essas doações eleitorais teriam a função de tornar o grupo econômico favorecido mais efetivo em sua atividade de *lobbying* (Kim, 2008:14). Essa é a *conjectura do acesso*, isto é, recursos privados são usados como sinalização aos políticos do valor da informação que o grupo de interesses preferenciais detém, em relação a um determinado tema de política pública. Por esse meio, o grupo privado ganha acesso ao processo decisório público, tornando extremamente mais valiosa a sua atividade de *lobbying*.

Seguindo a tendência dos governos em numerosas outras economias nacionais, o governo brasileiro desenvolve políticas que tentam se antecipar a *falhas* em mercados específicos (automotivo, financeiro, entre outros). É nesse ambiente que se pode pressupor que ocorra um alto investimento em *lobbying*, tanto quanto que essa atividade possa gerar elevados benefícios para grupos de interesses preferenciais. Evidencia-se, portanto, que

[6] Com isso, o cidadão (ouvinte) era induzido a crer que as informações que recebia por via do citado programa de rádio eram de interesse geral e não sincronizadas com os interesses comerciais das empresas com as quais o apresentador do programa mantinha relações de consultoria por serviços prestados ("Radio host has drug company ties", *New York Times*, Nov. 22 2008).

o *lobbying* pode ter um alto impacto nos resultados de política econômica (Figueiredo, 2002). Por essas razões, é que as regras do jogo de políticas públicas vão aos poucos se tornando mais e mais detalhadas, objetivando "abrir" as operações governamentais, tanto quanto induzir comportamentos socialmente mais aceitáveis ou "éticos" pelas partes envolvidas nos contatos entre setor privado e setor público. A legislação norte-americana aprovada em 31 de junho de 2007 é um exemplo notável dessa imperiosa necessidade em disciplinar a interação entre interesses privados e uma operação governamental que se apresenta em constante expansão. É foco desse novo conjunto de regras do jogo a regulação:

- da chamada "porta giratória", ou seja, o conjunto de restrições ao emprego *posterior* à ocupação de cargos na organização pública (burocratas ou legisladores).

Multiplicam-se as condicionantes sob as quais um ex-ocupante de cargo público possa vir a aceitar ocupar um posto na esfera privada, uma vez que tenha se desligado de sua ocupação pública:

- do recebimento de "presentes" dados por lobistas e entidades que empregam lobistas aos agentes de decisão que atuam na esfera pública.

Mesmo na fase preliminar de indicação de um ocupante ao posto público (hoje, um segmento de regras bastante frequente nos esforços de disciplinamento do *lobbying*), o conflito de interesses pode surgir de uma forma surpreendente e até mesmo pitoresca.[7]

[7] Correntemente há um episódio *sui generis* que bem ilustra essa perspectiva e que envolve a indicação da esposa do ex-presidente Clinton, para um posto na administração Obama. Com a Clinton Foundation (presidida pelo ex-presidente norte-americano) recebendo doações de estimados 208 mil doadores (dos EUA e de outros países, e mesmo de governos estrangeiros) importantes configurações de interesses em escolhas públicas do governo dos EUA podem ser associadas ao sentido com que essas doações são feitas. No propósito de regular especificamente esse conflito de interesses entre os Clintons, e entre eles e a administração Obama, noticia-se que o ex-presidente Clinton e o presidente eleito Obama acordaram estabelecer nove condições sob as quais se viabilizará a indicação da esposa do ex-presidente para um posto na futura administração Obama ("Charity case: how Bill Clinton's donors pose a conflict of interest for Hillary", Slate.com, Nov. 25 2008). Tal exemplo é virtuoso pelo que indica o grau de detalhamento a que as escolhas públicas possam estar sujeitas, no aperfeiçoamento do processo decisório das modernas democracias representativas ("In Clinton list, a veil is lifted on foundation", *New York Times*, Dec. 19 2008; "Bill Clinton to name donors as part of Obama deal", *New York Times*, Nov. 30 2008).

5. Conclusão

À margem da sequência de medidas de política econômica que vem sendo observada, seja no Brasil, seja em outras economias nacionais, é notória a mobilização de segmentos econômicos organizados e de demandas homogêneas e bem definidas. O propósito nominal dessa mobilização é obter proteção contra os efeitos da crise (falta de crédito, queda de demanda, perda de liquidez, entre outros). Contudo, o objetivo dos grupos privados é não apenas obter o benefício de uma regulação que lhes seja favorável, mas igualmente ter esse apoio concedido em bases irrestritas e duradouras. Ao governo escapa quase sempre a percepção de que essa é uma oportunidade de se reformar outros aspectos da regulação de mercado.

Assim, por exemplo, um dos efeitos previsíveis em muitos mercados ora em crise, e no mercado financeiro, em especial, é a sua oligopolização. Todavia, os recursos alocados pelas operações de socorro têm sido concedidos com pouco sentido seletivo, ou seja, as medidas vão sendo adotadas independentemente de que a concentração de poder decisório nos mercados possa estar sendo estimulada pela própria ação governamental. Da parte dos segmentos privados beneficiados, por certo que a melhor estratégia é apresentar as virtudes dessa "competição entre poucos".[8]

A própria cooperação *entre* grupos de interesses distintos pode ser usada nessa mesma direção (Monteiro, 2007:113-115): um sistema financeiro nacional mais concentrado habilita a que a economia brasileira tenha bancos de maior expressão mundial, com maior potencial de criar e sustentar linhas de crédito para o comércio exterior brasileiro. Assim, os interesses dos bancos privados nacionais são secundados pelos interesses do setor exportador por exemplo, que muito se beneficiará da ação compensatória do novo superbanco, em uma conjuntura de racionamento dessas linhas de crédito no mercado mundial.

Estes são tempos em que se pode observar o *design* e a execução de complexas e sofisticadas estratégias pelas quais é possível alcançar uma pronta resposta política, em um ambiente de inesperada, persistente e danosa falha de mercado (Brook, 2005).

Por outro lado, o tema do financiamento de campanha eleitoral é inseparável do ambiente institucional em que se dá essa mobilização de grupos de interesses. Isso é mais relevante em uma época de crise econômica. Como

[8] O noticiário sobre o superbanco que resulta da recente compra do Unibanco pelo Banco Itaú é recheado de alusões nesse sentido.

definido recentemente na imprensa dos EUA, o "oceano de dinheiro" que representa a recente operação de socorro financeiro de US$ 700 bilhões é "uma das maiores bocas-livres de *lobbying* de que se tem notícia".[9]

Referências bibliográficas

BROOK, D. Meta-strategic lobbying: the 1998 steel imports case. *Business and Politics*, v. 7, n. 1, p. 1-24, ago. 2005.

BUCHANAN, J. Same players, different game: how better rules make better politics. *Constitutional Political Economy*, v. 19, n. 3, p. 171-179, set. 2008.

FIGUEIREDO, J. Lobbying and information in politics. *John M. Olin Center for Law, Economics and Business*. Cambridge: Harvard Law School, 2002. (Discussion Paper, n. 369).

_____; GARRETT, E. Paying for politics. *University of California Law and Public Policy Research Paper*, n. 14-19, 2004.

KIM, J. Corporate lobbying revisited. *Business and Politics*, v. 10, n. 2, 2008.

McCHESNEY, F. *Money for nothing:* politicians, rent extraction, and political extortion. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política*: instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. *Como funciona o governo*: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

[9] "Lobbyists swarm the Treasury for a helping of the bailout pie", *New York Times*, 12 nov. 2008. Uma inovação que vai ocorrendo no ambiente da economia americana diz respeito à influência do *lobbying* na fase de transição entre duas administrações federais — o que, outra vez, talvez seja um bom foco para ser estudado, para adaptação ao caso brasileiro. Diferentemente do que tem ocorrido nessas ocasiões nos EUA, a equipe de transição do presidente eleito definiu regras que restringem a mobilidade com que grupos privados podem interferir na preparação da nova administração, tais como: se um agente já atuou em *lobbying*, nos últimos 12 meses, esse agente está proibido de operar *nas áreas* de política pública em que tenha atuado nessa função, independentemente de lhe ser vedado exercer essa atividade, na interação com a equipe de transição; é permitido o *lobbying* em áreas em que o agente privado *não tenha atuado anteriormente*, desde que tal agente seja registrado nessa função, junto ao governo federal ("Obama's transition team restricts lobbyists's role", *New York Times*, Nov. 12 2008).