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.

Maior complexidade institucional e expansão do poder de mando

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Complexidade das regras do jogo; 3. Tamanho de governo e poder de mando; 4. Conclusão.

1. Introdução

Há alguma relação na sequência da crise de 2008 iniciada nos EUA e a que agora se instala na União Europeia, desde abril de 2010? É uma relevante questão: muito menos por significar que a primeira tenha aberto caminho para a segunda e, muito mais, pelo fato de que em ambos os casos a moldura institucional das economias nacionais acaba por mostrar-se obsoleta. Ou, dito de outro modo, ambas as crises não são exemplos de "lapsos ocasionais" mas de "desregramentos em larga escala", e deixam a descoberto a falta de robustez das instituições políticas nessas economias (Cain, 2003:963).[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 — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

[1] Um indicador avulso desse grau de ruptura é possivelmente a intensidade do endividamento público federal, que alcança 140% do PIB, no caso da economia dos EUA, e 114% na atual cri-

FGV
EBAPE

A seção 2 apresenta uma moldura analítica em que a crise econômica fica melhor enquadrada, à semelhança do que se explora em Monteiro (2009).

Por outro lado, é generalizadamente reconhecido que ocasiões de crise são propícias à expansão da escala em que opera o governo. Isso se traduz, mais frequentemente, pela dimensão regulatória, com o Estado recondicionando os conjuntos de escolha dos agentes privados, embora na crise atual a expansão orçamentária pública possa ser muito vigorosa.[2] Porém, o que se percebe, em adição, é mais do que o aumento do tamanho do governo. É o próprio *poder de mando* que se amplia. Por esse novo padrão, entenda-se uma intrusão mais discricionária do que tem sido habitual, e que reduz ou reconfigura diretamente os conjuntos de escolhas dos agentes privados: essas escolhas passam a ter alterado seu fluxo de benefícios líquidos, em razão de novas regras que são postas em vigor e, desse modo, os agentes privados, *a priori* ou *a posteriori*, são levados a alterar suas estratégias no jogo de política econômica.

A seção 3 ilustra a expansão do mando, em recentes intervenções governamentais.

2. Complexidade das regras do jogo

Correntemente, a incerteza que ronda as economias europeias diz respeito à necessidade de se reescrever os termos do entendimento social do pós-guerra em que se definem benefícios a amplos segmentos da sociedade (basicamente pensões de variadas naturezas) e que, hoje, tornam-se pesados encargos, diante da composição etária da população europeia.[3]

Ao mesmo tempo, na economia dos EUA tacitamente se vê redefinido o nível de aceitação da sociedade relativamente à intervenção governamental nos mercados, especialmente por seus desdobramentos regulatórios, diretos e indiretos, como tem ficado evidenciado nos exemplos da indústria automotiva e no sistema financeiro, desde 2008.

---

se grega ("The Greek debt crisis, some see parallels to U.S.", *New York Times*, May 11, 2010). Porém, mais do que isso, a crise norte-americana expõe a precariedade das regras regulatórias que viabilizavam práticas financeiras lesivas ao interesse coletivo, levando a que tamanho e qualidade do desequilíbrio ultrapassassem limites em que se poderia pensar em manter o *status quo* institucional.

[2] Como ilustrado pelo Tarp ("Troubled Asset Relief Program"), na economia norte-americana e, ao longo do primeiro semestre de 2010, com as *operações de salvamento* em países da União Europeia.

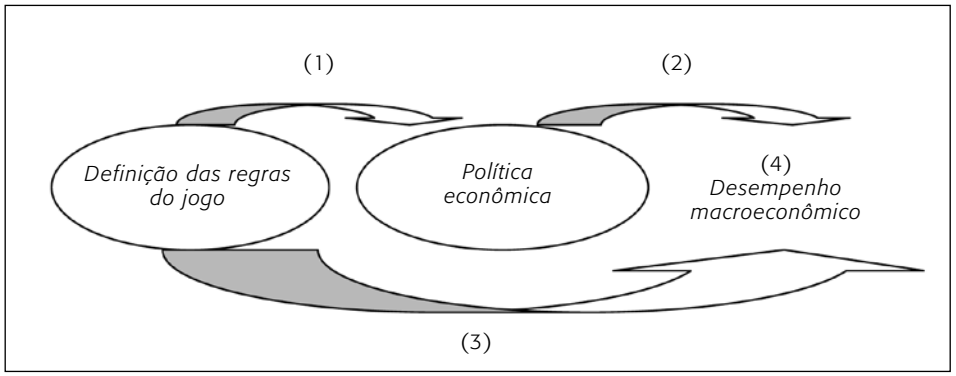
[3] "Europe rewrites its rule book in creating fund to contain financial crisis", *Washington Post*, May 11, 2010, A01.

Nessa ordem de considerações, chega-se à conclusão de que o formato habitual de alterar parâmetros de política econômica, com o objetivo de produzir *resultados finais* que alcancem melhores níveis do que os que são observados no *status quo*, sob uma dada configuração de regras do jogo (presentes ou ausentes na conjuntura), pode não ser o caminho adequado para se sair da crise econômica (Buchanan, 2009:154; Monteiro, 2009).

Daí a necessidade de se redesenhar o ambiente institucional-constitucional da economia.

A figura 1 permite estilizar essa mudança de *mind set* que se faz necessária na formulação de políticas, nestes tempos de crise e pós-crise, tal como sugerido nos dois parágrafos anteriores.

Figura 1
Mind sets dos formuladores de políticas[4]



O conceito convencional de política econômica é expandido para incluir a mudança de regras constitucionais — o que, em uma economia emergente, é sempre uma característica muito evidente da feitura das leis e da operacionalização da intervenção governamental. Todavia, a crise de 2008/09 tornou essa uma característica igualmente observável mesmo em economias do Primeiro Mundo, em que as ações anticrises têm alterado significativamente a dimensão orçamentária e regulatória da economia pública.

Portanto, sob a percepção mostrada na figura 1, identificam-se duas classes de estratégias:

[4] Esta mesma figura aparece, sob uma perspectiva complementar, em Monteiro (2009).

- estratégia macroeconômica convencional, isto é: [(2) → (4)], no pressuposto de que (1) é determinado exogenamente;
- *políticas de reforma* que são operadas como {[(1) → (2)] → (4)} ou [(3) → (4)].

A distinção entre essas duas classes de estratégias é acentuada pelo fato de que, por via de [(2) → (4)], acaba-se por criar interferências localizadas em uma variedade de mercados, alimentando a ação de grupos de interesses especiais. Essas são políticas *discriminatórias* que levam a que o tamanho agregado do setor público se amplie ainda mais.[5]

Uma forma de corrigir esse efeito é restringir a deliberação política, segundo *princípios* (Buchanan e Congleton, 1998): na estratégia da classe {[(1) → (2)] → (4)} ou [(3) → (4)], as escolhas de alternativas de política econômica são feitas levando-se em consideração critérios de generalidade. Assim, não se permitiria a determinados grupos privados se assegurarem de benefícios em detrimento de outros grupos, e o interesse geral seria contemplado (Buchanan, 2008:178).

Chamo a atenção do leitor que a sequência [(2) → (4)] ocorre no domínio da política majoritária que é inerentemente discriminatória. Ademais, na ausência de restrições (ou seja, tomando-se (1) como um dado na feitura de leis e políticas públicas), é inviável para os indivíduos deixar de tirar proveito de oportunidades que lhes permitam aumentar seus próprios níveis de bem-estar individual (Buchanan e Congleton, 1998: 69). Em decorrência, a democracia majoritária em que se definem as escolhas públicas tende a gerar um padrão muito elevado de transferências de renda e riqueza e, assim, limitar as possibilidades do crescimento da sociedade. A reação à crise pode ser perversa porque as ações anticrise que têm sido adotadas[6] apenas reforçam o aspecto discriminatório dessas transferências.

3. Tamanho de governo e poder de mando

O seguinte rol de fatos na economia norte-americana ilustra o ponto de vista mencionado na seção 1 de que a crise tem levado a que, ao mesmo tempo, se expandam a escala da economia pública e o poder discricionário do governo:

[5] A seção 3 trata a escala de operações da economia pública e o mando como categorias à parte. Todavia, como sugerido aqui, quanto mais o governo intervém, mais discricionária essa intervenção.
[6] Como é exemplo o Tarp, nos EUA, e as desonerações tributárias direcionadas a uns poucos setores de atividade industrial, na economia brasileira.

- dado o volume de recursos públicos aplicados no salvamento da GM, em 2009, a *alta direção dessa empresa é sumariamente posta de lado* pelo governo Obama, ao mesmo tempo que a Chrysler e seus credores são confrontados com *opções irrecusáveis*, entre as quais a fusão com a Fiat, que assume o gerenciamento da firma e de 20% de suas ações;[7]
- quanto aos bancos privados, seus executivos são — imediata e publicamente — conclamados a *limitarem suas próprias remunerações*, enquanto as companhias de seguro são *dissuadidas de elevar os prêmios* de suas apólices;[8]
- diante do desastre ambiental no Golfo do México, a British Petroleum é levada a criar, muito rapidamente, um fundo de indenização de US$ 20 bilhões, recursos que *não* serão alocados pela BP, *mas pelo governo federal*;[9]
- em 28 de maio de 2010, o Departamento do Interior[10] *suspende por seis meses* todas as operações (pendentes, correntes ou já aprovadas) de perfuração de petróleo em águas profundas, nos EUA — o que *fecha a operação* de 33 plataformas de petróleo e alcança 17 companhias de petróleo. Mais adiante (21 de junho de 2010), a proibição é levantada, por ação do Judiciário;[11]
- *expande-se* o poder da agência reguladora (Minerals Management Services) que passa a ter uma unidade interna de investigação, com o propósito de identificar conflitos de interesses, atitudes de complacência e o decorrente potencial de corrupção, em sua atividade regulatória;[12]
- mesmo em fóruns multilaterais, os governos buscam estabelecer novas e invasivas regras que passam a valer para todas as economias nacionais. Essa é uma esfera de atuação que reforça o poder de mando dos governos nacionais, por via do cartel político da Basileia.[13]

O impacto desse fenômeno sobre o setor privado vai além do condicionamento dos *resultados finais* (*payoffs*) de suas unidades decisórias (consumidores, produtores, intermediação financeira etc.), estendendo-se aos próprios

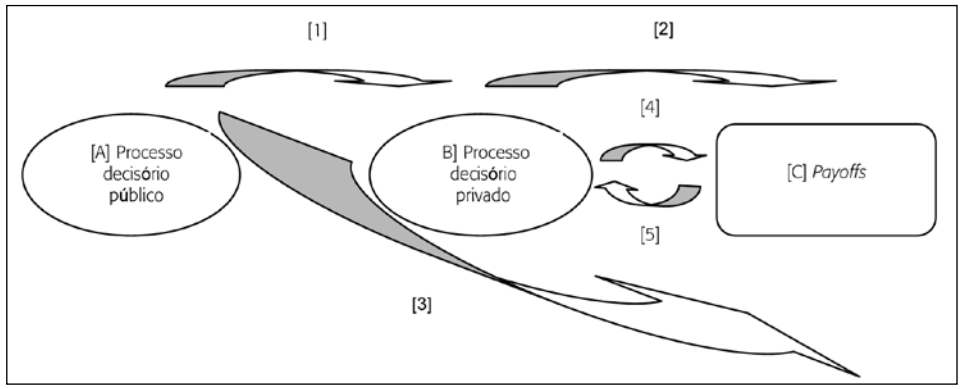
[7] "White House 'directly threatened' Perella Weinberg over Chrysler", *Business Insider: Clusterstock*, May 3, 2009.
[8] "Obama proposal targets insurance-rate increases", *Washington Post*, Feb. 22, 2010, A4.
[9] "BP says it´s sorry – and guarantees US$ 20b for Gulf", *Washington Post*, June 17, 2010.
[10] Memorandum of the Secretary, May 28, 2010.
[11] "Drilling ban blocked; U.S. will issue new order", *New York Times*, June 22, 2010.
[12] "New drilling agency will have investigative arm", *New York Times*, June 23, 2010.
[13] "At summit, banks avoid new global regulations", *New York Times*, June 27, 2010.

processos decisórios desses agentes, levando-os a redesenhar o conjunto de suas estratégias.

As estratégias de uma firma privada, por exemplo, se formalizam em *estratégias de mercado* (relativamente a clientes, fornecedores, competidores) e *estratégias de ação coletiva* (*nonmarket strategies*) (Monteiro, 2004:18-21), estas últimas orientadas em relação aos processos decisórios de burocratas e legisladores, diante da possibilidade de que as políticas públicas que eles estabeleçam afetem os *payoffs* da firma.

A figura 2 estiliza essa relação entre economia pública e mercados.

Figura 2
Reconfiguração de estratégias privadas



A política ou regulação econômica afeta a formação de estratégias privadas, por duas sequências:

- {[(1)→(2)]→(C)} — novas regras estabelecidas pelo processo político, (1), induzem a que o agente privado reconfigure suas estratégias, (2), na expectativa de obter maiores (melhores) benefícios líquidos (C);
- {[(3)→(C)]}→{[(5)→(4)]→(C)} — novas regras de mercado alteram diretamente os *payoffs* privados, {[(3)→(C)]}, e, em função disso, a firma reage, reconfigurando seus processos decisórios internos, inclusive suas "ações de ação coletiva" (não singularizadas na figura 2, em nome da simplificação didática), (5), que, em seu novo *design*, podem proteger o *status quo* do padrão de *payoffs*, torná-lo menos adverso do que idealizado pelos *policy makers*, ou mesmo melhorá-lo, {[(5)→(4)] →(C)}.

O intenso *lobbying* dos bancos, na tentativa de evitar maiores restrições ao risco de uma variedade de operações financeiras, especialmente, em derivativos

(*hedging*), serve como pano de fundo da sequência {[(3)→(C)]}→{[(5)→(4)] →(C)}. A instância sobre a qual é direcionado o *lobbying* dos bancos é a dos governos nacionais, porém com vistas a influenciar a posição de seus representantes, seja no G-20, como acaba de ocorrer na reunião de Toronto (25 de junho de 2010), seja diretamente no Comitê da Basileia.[14]

4. Conclusão

Observe o leitor que outro aspecto relevante a ser destacado nas intervenções que os governos nacionais promovem nas economias, na tentativa de deter a crise e retomar uma trajetória de crescimento, diz respeito à transparência com que se dá a redefinição das regras do jogo.[15]

Em conjunturas de crise é muito provável que as políticas assim definidas assumam uma característica de autêntica criptografia, em razão de suas múltiplas ramificações e seus vários possíveis propósitos. Tome-se como exemplo a lei de regulação financeira (S 3217) aprovada no Senado dos EUA em 20 de maio de 2010.[16]

São indicadores dessa criptografia que requer grande especialização para o entendimento das novas instituições regulatórias e, portanto, para a adaptação dos agentes privados:

- um ato legal que introduz considerável número de novas regras do jogo — tal reformulação da regulação financeira é um projeto de lei de 1.500 páginas;[17]
- sete amplas subáreas (ou mercados) são enquadradas por essa legislação — derivativos, proteção do consumidor, regulação de firmas financeiras, estratégia para lidar com problemas de firmas que sejam muito grandes em tamanho para serem deixadas "quebrar", direitos dos acionistas; *proprietary trading* (decisões discricionárias de bancos em investir, independentemente de trazer ou não benefícios a seus clientes); retenção de riscos em casos de produtos financeiros complexos (títulos de hipotecas, por exemplo);
- total de 434 emendas recebidas (e não necessariamente encampadas pelo texto final da lei) na tramitação do conjunto das regras ora aprovadas — o

[14] "Banks win battle for limits to basel III", *Financial Times*, June 24, 2010.
[15] Sentido (1), na figura 1.
[16] "Bill passed in Senate broadly expands oversight of Wall St.", *New York Times*, May 20, 2010.
[17] "Senate passes financial regulation Bill", *Washington Post*, May 21, 2010.

que sinaliza elevado grau de incerteza com que vários dos elementos da nova política de regulação econômica podem ser interpretados.

Em termos normativos, a crise atual também põe em evidência outra importante lição de estratégia macroeconômica: diante de maior poder de mando dos governos, os agentes privados, organizados como grupos de interesses, investem mais intensamente na formulação de *nonmarket strategies*, isto é, compram mais serviços de lobistas, mais espaço na mídia, de modo a propagar suas demandas preferenciais, assim como alocam mais recursos a campanhas eleitorais de partidos e políticos individuais, que tenham propensão a acolher suas demandas, supostamente necessárias ou apropriadas à saída da crise atual, com a retomada do crescimento econômico.

Para os bancos, a *moeda corrente* tem sido a de que restrições adicionais aos riscos de mercado poderão estrangular as possibilidades de financiamento, que devem sustentar essa retomada e, assim, sair da crise.

Referências

BUCHANAN, J. Economists have no clothes, rationality, markets and morals: studies at the intersection of philosophy and economics, Rationality, Markets and Morals, v. 0, 2009. Disponível em: <www.rmm-journal.de/downloads/010_buchanan.pdf>. Acesso em: out. 2010.

_____; CONGLETON, R. *Politics by principle, not interest*: toward nondiscriminatory democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CAIN, B. Cheap talk citizenship: the democratic implications of voting with dollars. *University of Richmond Law Review*, v. 37, n. 4, p. 959-978, May 2003.

MONTEIRO, J. V. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. Sobre limitações analíticas e redefinição das regras do jogo. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 3, maio-jun. 2010.