



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Monteiro, Jorge Vianna

Maior complexidade institucional e expansão do poder de mando

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 44, núm. 4, julio-agosto, 2010, pp. 1023-1030

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016588011>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

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 “desregimentos 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: jvimont@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-

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.

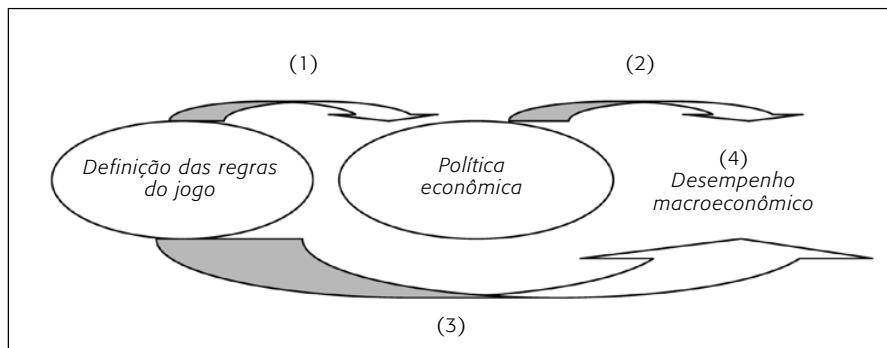
³ “Europe rewrites its rule book in creating fund to contain financial crisis”, *Washington Post*, May 11, 2010, A01.

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 políticas⁴



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: $[(2) \rightarrow (4)]$, no pressuposto de que (1) é determinado exogenamente;
- ▼ *políticas de reforma* que são operadas como $\{(1) \rightarrow (2)\} \rightarrow (4)$ ou $[(3) \rightarrow (4)]$.

A distinção entre essas duas classes de estratégias é acentuada pelo fato de que, por via de $[(2) \rightarrow (4)]$, 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 $\{(1) \rightarrow (2)\} \rightarrow (4)$ ou $[(3) \rightarrow (4)]$, 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 $[(2) \rightarrow (4)]$ ocorre no domínio da política majoritária que é inherentemente 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 permitem 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 adotadas⁶ 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 Interior¹⁰ *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.

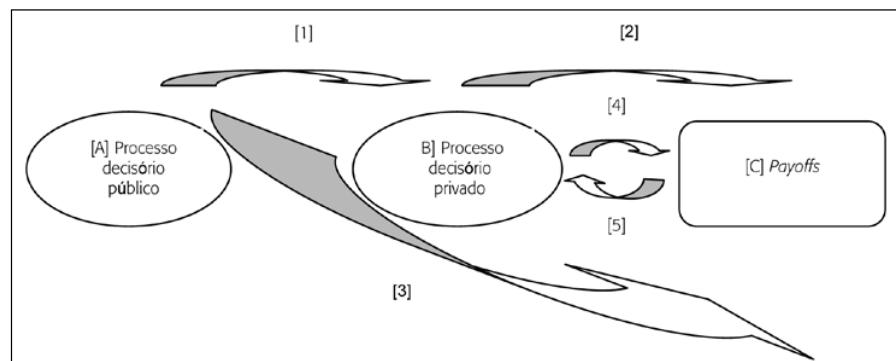
¹³ “At summit, banks avoid new global regulations”, *New York Times*, June 27, 2010.

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:

- ▼ $\{(1) \rightarrow (2)\} \rightarrow (C)$ — 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);
- ▼ $\{(3) \rightarrow (C)\} \rightarrow \{(5) \rightarrow (4)\} \rightarrow (C)$ — novas regras de mercado alteram diretamente os *payoffs* privados, $\{(3) \rightarrow (C)\}$, 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, $\{(5) \rightarrow (4)\} \rightarrow (C)$.

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 $\{(3 \rightarrow C)\} \rightarrow \{(5 \rightarrow 4) \rightarrow C\}$. 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.