



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Vianna Monteiro, Jorge

Sobre limitações analíticas e redefinição das regras do jogo

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 44, núm. 3, mayo-junio, 2010, pp. 759-773

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016590011>

- ▶ 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.

Sobre limitações analíticas e redefinição das regras do jogo

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. “Os economistas estão nus”?; 3. O caso da reforma da política da saúde na economia dos EUA; 4. Novas lições estratégicas; 5. Disciplinamento do *lobbying*; 6. Conclusão.

1. Introdução

“As regras do jogo contam” é um mantra que tem especial significado em conjunturas de crise econômica (ou de pós-crise), já que é inevitável a percepção de que a arquitetura institucional do *status quo* é, enfim, a responsável pelo surgimento da crise e por sua perpetuação, ou até, por seu agravamento.

Uma pequena indicação disso pode ser notada em duas frentes.

- ▼ O movimento de redefinição e reforço de importantes intervenções econômicas em variados mercados de bens e serviços.

* 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.

Tal expediente fica muito evidente nos fatos que vêm transcorrendo no Brasil e em outras economias nacionais. No Brasil, a longa e intensa desoneração de impostos adotada em 2009¹ para determinados setores industriais e, nos EUA, a sequência de novas regulações do segmento financeiro e automotivo que dão prosseguimento ao volumoso estímulo financeiro direto concedido a esses mesmos setores ao final de 2008 e em 2009.²

- ▼ O novo *design* que vem assumindo a fronteira entre economia pública e economia privada.

Tacitamente, as regras constitucionais que definem essa fronteira (em funções, poderes e recursos)³ são reconfiguradas, antevendo-se sua vigência informal que é politicamente aceita pelos políticos e na sociedade em geral.⁴

A seção 2 aprofunda esses desenvolvimentos nas economias contemporâneas.

Por uma segunda perspectiva, dois acontecimentos de enorme expressão econômica têm o significado comum de prenunciarem vasta reformulação nas regras das escolhas públicas. Refiro-me às polêmicas legislações da distribuição de *royalties* da exploração de petróleo e do associado regime de exploração da chamada camada pré-sal (Brasil) e a recém-aprovada reforma do sistema de saúde (*Affordable Health Care for America Act*, March 23, 2010), nos EUA.

¹ Parcialmente estendida a 2010.

² Já na esfera de entidades multilaterais (OMC, FMI, entre outras), pouco, de fato, já ocorreu; todavia, são evidentes os sinais de obsolescência de seus arranjos institucionais. Mesmo porque políticas de desoneração tributária, como a que se vem praticando no Brasil, não deixam de ser uma forma sutil de protecionismo, em relação ao qual a OMC assume posição muito mais passiva, comparativamente a práticas análogas de períodos anteriores.

³ Tanto quanto em termos de novas unidades de decisão, políticas, regulações e novos programas públicos (Moulton e Wise, 2010).

⁴ São evidências significativas desse desenvolvimento a virtual “estatização” de segmentos do mercado automotivo e financeiro, na economia norte-americana e, no caso brasileiro, a pouca resistência dos agentes privados a sua dependência crescente de fortes estímulos fiscais originados na economia pública (não obstante a reação contrária desses mesmos agentes ao nível da carga tributária). A atitude diante dessa nova ordem institucional é a ampla tolerância (na sociedade e em entidades multilaterais) de níveis mais elevados de endividamento público, tanto quanto a intensa mobilização de grupos de interesses, no propósito de ampliar o alcance de políticas de atendimento preferencial angariado junto ao processo político, ainda que isso signifique ter setores produtivos nacionais operando sob protecionismo comercial disfarçado.

A seção 3 aborda o significado dessas novas regulações.

Além do mais, duas outras evidências recentes servem para reforçar a tese de que a crise oficialmente iniciada em 2008 não encontra justificativa apropriada nem enquadramento analítico suficiente *fora do contexto institucional* em que operam as economias nacionais, como se evidencia:

- ▼ o depoimento de Robert Rubin, um dos nomes mais expressivos da comunidade financeira mundial e ex-secretário do Tesouro no governo Clinton;⁵
- ▼ noticia-se⁶ que, no caso da falência mais espetacular que ajudou a tornar visível a crise financeira, havia um canal secreto que o banco Lehman Brothers utilizava para expurgar investimentos de alto risco de sua contabilidade — tornando, pois, oculta grande parte das vicissitudes pelas quais o banco já vinha passando, mesmo antes de sua bancarrota oficial.

Essa é a perspectiva de análise da seção 4.

Por fim, a seção 5 trata das dificuldades em se regular a atividade de *lobbying* que secunda toda classe de intervenção governamental aqui tratada. Nessa seção, dois acontecimentos recentes da economia norte-americana servem para evidenciar ainda mais a imperiosa necessidade de se ter o raciocínio analítico estendido a esse lado da *demand* de políticas públicas:

- ▼ seja um prosaico acidente ocorrido em 5 de abril de 2010 em uma mina de carvão (Massey Energy) em West Virginia, EUA. Essa é uma atividade privada sujeita à estrita regulação governamental, especialmente na dimensão dos padrões de segurança com que operam as firmas do setor;⁷
- ▼ as redes de relacionamento social (aí incluídos blogs) têm sido utilizadas com um propósito não antecipado: o de canalizar atividade de *lobbying*.⁸

⁵ Testimony by Robert E. Rubin, *Before the financial crisis inquiry commission*, Washington, DC.

⁶ “Lehman channeled risks through ‘alter ego’ firm”, *New York Times*, Apr. 12, 2010.

⁷ Evidencia-se não ser esse um caso isolado, no que diz respeito à racionalidade desse segmento da atividade econômica em face dos condicionamentos ditados pela intervenção do governo nesse mercado.

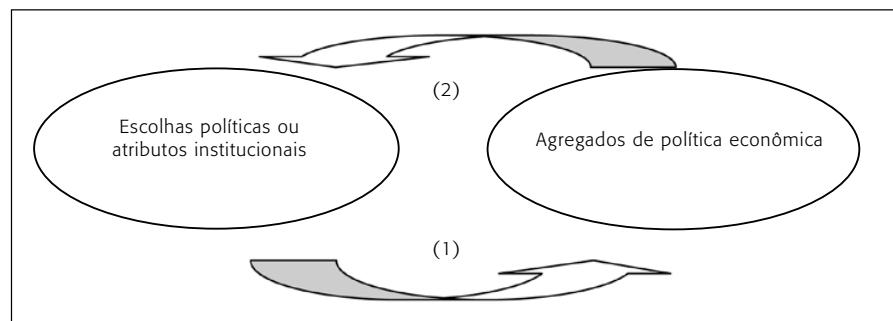
⁸ Sem sequer recorrer ao anonimato, perfis no Twitter e Facebook, tanto quanto em blogs sobre assuntos variados e triviais (mesmo que sejam de personagens de *cartoons* infantis, por exemplo) podem servir, igualmente, à propagação de interesses preferenciais de indústrias como serviços de saúde e regulação de energia, por exemplo. Ver “Undercover persuasion by tech industry lobbyists”, *Washington Post*, Apr. 14, 2010.

2. “Os economistas estão nus”?

Relativamente ao enquadramento dos problemas causados pela crise e às suas possíveis *soluções*, a teoria econômica dá sinais de perplexidade — ou, como prefere o Prêmio Nobel de Economia (1986), professor James Buchanan, “Os economistas estão nus” (Buchanan, 2009). Nesse pequeno grande texto, segundo a tradição analítica da *public choice*, o professor Buchanan argumenta que o cerne desse estado de coisas é que a questão relevante não é perguntar como este ou aquele padrão de resultados macroeconômicos pode ser alcançado por meio de possíveis ações políticas ou governamentais — o que, na figura, corresponde a causação (1).

Contrariamente, a questão se transforma em como este ou aquele conjunto de regras pode ser posto em operação, de modo a permitir a geração de uma ordem econômica e social que atenda a certas propriedades desejáveis — a causação (2) mostrada na mesma figura. Segundo o professor Buchanan, essa seria “a variante de investigação (analítica) que está faltando” (Buchanan, 2009:152).

Política econômica e suas variantes de análise



Ainda em termos da figura, há, portanto, duas classes de estratégia macroeconômica para a saída da crise: *mantidos os mecanismos decisórios públicos*, a tentativa de alterar a configuração dos resultados macroeconômicos finais (inflação, crescimento, entre outros), e da fixação prévia de metas de crescimento econômico e inflação, que possam ser viabilizadas, pela *reformulação de mecanismos decisórios públicos*, em bases mais permanentes e em harmonia com todo o conjunto de regras do jogo. Um exemplo ilustra essa perspectiva: em muitas economias nacionais, a atenuação da crise surgiu com a transferência de largas somas de recursos orçamentários públicos a bancos

privados, seguradoras e montadoras do setor automotivo — o que implica uma virtual “estatização” da propriedade dessas firmas. O Tarp (*troubled asset relief program*) norte-americano foi arquitetado substancialmente como uma atuação do tipo (1), acima.⁹

Todavia, transitoriamente, esse rumo pode conflitar não apenas com outros resultados macroeconômicos correntes e futuros (equilíbrio das contas públicas, estabilidade monetária), mas igualmente com comprometimentos expressos em regras constitucionais que dizem respeito ao sistema de separação de poderes, à autonomia decisória da autoridade monetária, e aos limites da participação do governo no total da economia, por exemplo.

Essa é uma consequência não antecipada (ou não desejada), do ponto de vista de alguns segmentos políticos, assim como de setores empresariais privados, mas sobre a qual não se observa manifestação contrária expressiva — o que é outro sinal da perplexidade já referida.

Considere-se a vertente (2), com a retomada do crescimento do PIB, por exemplo. Esse é um agregado macroeconômico que pode ser quantificado com razoável acuidade, embora não se sujeite ao controle direto dos *policy makers*: “na melhor das hipóteses, alterações pequenas e periféricas podem ser promovidas, enquanto o resultado agregado gerado pelo funcionamento da ampla e complexa economia permanece teimosamente imune ou se deteriora diante dos esforços de reforma empreendidos” (Buchanan, 2009:152).

A concepção de “jogo vinculado” (“*nested game*”), como estilizado na figura, libera a análise econômica da camisa-de-força de buscar resultados finais do desempenho da economia nacional, de um modo tão limitado, por ater-se à variante (1) dessa figura. Em outra frente, há a possibilidade de ter “cascatas de crises”, quando a “ignorância associada (às surpresas) implica que se adotem políticas equivocadas, e que esses erros possam gerar novas crises, na medida em que erros (também) têm efeitos não antecipados” (Congleton, 2005:192).

Tal é o caso de um aumento expressivo do gasto público promovido na tentativa de estancar os prejuízos de uma atividade econômica (mercado financeiro). Essa política pode provocar crises secundárias, na extensão em que não fiquem bem entendidas e integradas à política macroeconômica as relações (Congleton, 2005):

⁹ Embora, de início, tivesse o formato de investimentos públicos de curto prazo realizados em firmas privadas, a política do Tarp trouxe implicações de longo prazo, tanto para as organizações públicas quanto para as privadas.

- ▼ entre o risco financeiro da política adotada e a geração de ganhos privados (no mercado de ações, por exemplo);
- ▼ ou entre outros fatores de risco não observados inicialmente (a possibilidade de setores produtivos, socorridos ou não, se sentirem *estimulados* a relaxar, em termos de boas práticas de governabilidade, por exemplo) e o bem-estar dos indivíduos na coletividade.

Em suma: a vertente (2) na figura, quando menos, serve para lembrar que a crise de 2008-2010 recondicionou incentivos políticos fundamentais, tanto quanto a estratégia de política econômica demonstra incapacidade em lidar com problemas de informação associados à incerteza e urgência — o que, habitualmente, não ocorreria em outros tipos de crise (Congleton, 2005:193).

3. O caso da reforma da política da saúde na economia dos EUA

Na virada das décadas de 1970 e 1980, a teoria econômica sofreu um forte abalo com o reaparecimento da teoria dos jogos, desta vez no campo da modelagem de política econômica. A partir de então, os economistas passaram a se confrontar com uma variedade de questões analítica e empiricamente muito relevantes, algumas das quais ainda não inteiramente resolvidas:

- ▼ o *timing* da alteração nas regras do jogo tanto quanto seu processamento é diretamente influenciado pelo calendário eleitoral.

Em ambos os exemplos, 2010 é um ano eleitoral e fatos variados passam a assumir importância como podem ser associados ao ritmo da tramitação dessas propostas de regulação econômica. O impacto eleitoral na feitura da regra se dá pela preponderância de requisitos analíticos que se impõem às entidades (agências, fundos etc.) que dão conteúdo operacional à nova regra. Desse modo, o tempo que decorre entre a apresentação da proposta em si mesma e a sua finalização exemplifica o que a literatura corrente conceitua como *ossificação* da feitura da regra (Shapiro, 2009). Muitas vezes é a revisão judicial que pode tornar a feitura da regra mais problemática, ou seja, o tempo de sua promulgação é estendido. Outra vez, em ambos os exemplos aqui citados,¹⁰ as forças contrárias à aprovação dessas regras prometem recorrer à instância maior do Judiciário.

¹⁰ Como já referidos na seção 1: a regulação do pré-sal (Brasil) e a regulação do setor de atendimentos médico-hospitalares (EUA).

- ▼ A mudança de regras pode ser muito abrangente, alcançando frações significativas do PIB.

No caso dos EUA, o novo regime de cobertura de saúde afeta 1/6 do PIB norte-americano.¹¹ Por isso mesmo, muitas dessas alterações têm seus efeitos distribuídos ao longo do tempo, sendo implementadas em etapas (o caso brasileiro, a exploração do petróleo da camada pré-sal ainda está por ser equacionada, e no caso dos EUA, o horizonte mínimo da implementação da nova política de saúde é de 10 anos).¹²

Além do mais, o resultado líquido dessa mudança é virtualmente ignorado presentemente. Tome-se, por exemplo, o caso norte-americano: o custo total da expansão da cobertura do seguro de saúde gera despesas de US\$ 940 bilhões pelos próximos 10 anos. Junto com as diversas penalidades tributárias previstas nas novas regras, esses gastos teriam um efeito combinado de redução no déficit orçamentário público de US\$ 143 bilhões até o ano fiscal de 2019.¹³ Acrescente-se a isso o grau de especialização dessas mudanças, o que pode se traduzir pela mera extensão do documento legal que as corporifica: no caso da recém-aprovada lei do novo regime de saúde, trata-se de um documento de 153 páginas. Por vezes, chega-se a detectar *a posteriori* mecanismos operacionais que são intrinsecamente contraditórios diante de outras regras criadas no próprio pacote das novas regras ou de procedimentos já em vigor.¹⁴

No caso da legislação de *royalties* do petróleo está em causa a contradição que o projeto aprovado na Câmara dos Deputados apresentaria ante o comprometimento financeiro-orçamentário de estados produtores de petróleo e que já haviam incorporado o fluxo desses recursos em investimentos de longo prazo. Já no caso do *Affordable Health Care for America Act* identificou-se pelo menos uma provisão que pode comprometer boa parte da lei aprovada: um novo imposto incidindo sobre seguros de saúde de alto custo teria impacto no *trust fund* do seguro social¹⁵ — o que viola regras aceitas anteriormente na negociação legislativa e que viabilizaram a aprovação dessa lei:

¹¹ “Senate has some work left on health-care Bill”, *Washington Post*, Mar. 22, 2010. A12.

¹² Essa é uma fonte de complexidade para a modelagem de políticas, pois é incerto o impacto que tal perfil de mudança institucional promove no cálculo de estratégia dos agentes privados.

¹³ “House passes health-care reform Bill without republican votes”, *Washington Post*, Mar. 22, 2010. A01.

¹⁴ Essa, por certo, é outra vertente para explicar a ossificação do processo de produção de regras.

¹⁵ “Senate has some work left on health-care Bill”, *Washington Post*, Mar. 22, 2010. A12.

- ▼ a extensão das mudanças de regras aqui apresentadas, recondiciona, por igual, o arranjo federativo — o que, por si só, pode alimentar arguições quanto à constitucionalidade desses novos regimes regulatórios.

Esse é outro complicador que pode acompanhar a alteração de regras do jogo de política econômica: embora não intencionadas, tais alterações podem recondicionar efetivamente o funcionamento da *estrutura* da economia nacional e isso é relevante, não apenas por alimentar demandas judiciais na instância mais alta do Judiciário (como já referido), mas por criar complexos problemas de coordenação de políticas públicas.¹⁶

4. Novas lições estratégicas

Em 8 de abril de 2010, Robert Rubin, em seu depoimento, diagnostica que a crise se deve à extraordinária combinação de poderosos fatores que operam ao mesmo tempo e se alimentam uns aos outros. São os seguintes os fatores listados nesse depoimento:¹⁷

- ▼ excessos do mercado;
- ▼ baixas taxas de juros;
- ▼ grande elevação de preços dos imóveis;
- ▼ a subsequente e precipitada queda nesses mesmos preços;
- ▼ vastos aumentos no uso e na complexidade de derivativos;
- ▼ enganosos *ratings* AAA atribuídos a instrumentos do mercado de hipotecas *subprime*;
- ▼ práticas frouxas e abusivas nos empréstimos hipotecários;
- ▼ defeitos na regulação econômica vigente;

¹⁶ No caso brasileiro, ainda que se acorde de antemão a alocação de grande parte das receitas de *royalties* do petróleo em investimentos sociais, a harmonização do ritmo e da compatibilidade dessa classe de investimentos por todos os estados da federação irá requerer uma qualidade de planejamento que sempre foi o elo fraco das políticas públicas no Brasil (mesmo na *era do planejamento*: os anos de 1960 e 1970).

¹⁷ Esse é um rol de pelo menos nove causas para “explicar” a eclosão da crise, acionando mecanismos institucionais não especificados nessa “análise” — e que, a propósito, deveriam ter sido explicitados, dado o *status* do comitê em que ocorre o citado depoimento.

- ▼ altos níveis de *alavancagem* nas instituições financeiras em conjunto com qualidade deteriorada de compras de ativos, e muito mais.

Transparece desse depoimento, tanto quanto do já citado expediente escuso de que se fez uso no caso do Lehman Brothers¹⁸ o quanto amorfa (senão de todo inútil) tem sido a regulação econômica. O depoimento de Rubin pressupõe que seja (a) suficiente listar variáveis em desarranjo, independentemente do grau de conhecimento que se possa ter dos mecanismos segundo os quais elas se interligam, e seja (b) secundário tal conhecimento, para o *design* da regulação econômica. Contudo, sem a especificação dessas *regras do jogo*, tudo que se pode entender do desempenho do mercado financeiro ocorre no pressuposto da correlação entre os citados segmentos do mercado, e muito pouco se pode dizer quanto às relações de causa e efeito entre eles. Por extensão, torna-se superficial e inócuas a ação preventiva ou corretiva que as autoridades governamentais possam vir a empreender.

De forma mais ostensiva, o caso do Lehman Brothers ilustra prática antiga (que teria ocorrido desde 2001), virtualmente *fora* do alcance dos reguladores: o grau de exposição a investimentos de alto risco (tais como o das hipotecas *subprime*) sendo mascarado nas operações de outra firma (Hudson Castle) na qual o Lehman controlava a direção, detinha 1/4 de seu capital, além de ser integrada por ex-funcionários do próprio Lehman.¹⁹

Assim, qualquer solução para a crise pressupõe um maior envolvimento regulatório do governo e, igualmente, uma alteração significativa nas regras do jogo, uma vez que o *tamanho* do governo na economia será expandido. Em muitas economias essa é uma consequência não antecipada e que poderá eventualmente levar a mudanças em regras constitucionais: diretamente, já que recondiciona os limites entre a economia pública e a privada e, indiretamente, pelo reforço do poder de tributar do Estado.

Minimamente, como mostra o caso norte-americano, essa poderá ser a contrapartida para *adoçar* a resistência da sociedade ao intenso fluxo de recursos públicos que foi canalizado em 2008-2009 para operações de socorro

¹⁸ Seção 1.

¹⁹ “Lehman channeled risks through ‘alter ego’ firm”, *New York Times*, Apr. 12, 2010. Mesmo entidades que não faliram — e até mesmo apresentaram no período pós-crise sinais de estarem em franca recuperação — são hoje indiciadas, igualmente, por práticas fraudulentas e que acabaram por viabilizar o recebimento de verbas do Tarp. Esse é o caso, por exemplo, do banco Goldman Sachs (“Goldman tops forecast, with \$ 3.46 billion in earnings”, *New York Times*, Apr. 20, 2010; “Top Goldman leaders said to have overseen mortgage unit”, *New York Times*, Apr. 18, 2010).

aos mercados privados (especialmente, bancário, de seguros e automotivo). A política de recuperação desses recursos para o Tesouro resulta na expansão da receita de impostos: tal é o exemplo da política proposta pelo presidente Obama, em janeiro de 2010 (*Financial crisis responsibility fee*). Tal proposta de política econômica tem o objetivo de recuperar até US\$ 117 bilhões nos próximos 12 anos do custo projetado da operação de salvamento do Tarp. O novo encargo (a uma alíquota de 0,15%) seria lançado sobre toda firma que tenha recebido e/ou foi beneficiária indireta de fundos do Tarp e que detenha atualmente ativos consolidados superiores a US\$ 50 bilhões.

Relativamente à economia brasileira, é interessante pensar que no futuro essa proposta pode ter duas implicações estratégicas.

- ▼ Esse é um cenário que pode reacender a oportunidade de regulamentar no art. 153, inciso VII (“imposto sobre grandes fortunas”).

Tal conceito abarca os grandes lucros das firmas, uma vez que essa capacidade adicional de tributar pode se estender facilmente além da criação de novas e mais elevadas alíquotas do imposto de renda da pessoa física. A noção em que se apoia a nova receita compulsória proposta na economia dos EUA é a de *ressarcir* despesas públicas efetuadas no próprio setor beneficiado pelo Tarp.²⁰ De algum modo, essa é uma fundamentação distinta do habitual argumento de *redistribuição de renda* que tem sido usado para justificar o citado inciso VII.

- ▼ A adaptação pura e simples da estratégia de ressarcimento pelos custos do benefício concedido, no âmbito das frequentes desonerações tributárias que têm alcançado inúmeros segmentos da economia, especialmente da indústria, sendo que a indústria automotiva é a mais notória candidata a uma experiência piloto nessa direção.

Chamo a atenção do leitor para um fato que, de algum modo, tem sido pouco enfatizado nas análises da crise e que diz respeito ao *nível* em que se dará a redefinição das regras do jogo. Em seu *blog* re:The auditors, F. McKenna chama a atenção para o fato de que diante dos escândalos financeiros recentes (em várias economias nacionais), talvez se deva alterar o foco da regulação de mercado: do extensivo redesenho de detalhes operacionais dos sistemas de

²⁰ Esse é, possivelmente, um desdobramento não intencionado da política do Tarp, e que exemplifica seu impacto no longo prazo, como referido anteriormente na seção 2.

informação e de práticas gerenciais em geral, para maior ênfase ao que fazem os altos executivos que, “com uns poucos comandos”, podem passar por cima dos sistemas gerenciais de suas firmas. Afinal, emenda o comentário, mais de 80% dos casos de fraude contábil entre 1987 e 1997 nos EUA envolvem esse nível decisório nas firmas envolvidas.

Em toda a redefinição do quadro institucional das economias contemporâneas a questão relevante é: como podem reguladores e investidores e, de fato, qualquer pessoa, entender as demonstrações contábeis, se eles têm que *varar* muitos níveis de responsabilidade, até poder detectar comportamentos que são nocivos ao interesse coletivo?

5. Disciplinamento do *lobbying*

Um dos fatores mais recorrentes na trajetória da regulação econômica é a atividade de grupos privados que se mobilizam junto ao processo decisório público, na tentativa de viabilizar o que, ao fim e ao cabo, se assemelha a uma transferência de renda a seu favor.²¹

Além do mais, se em economias do Primeiro Mundo esse fenômeno resiste a seguidas inovações no disciplinamento desse mercado, considere o leitor o que não se passa de forma tão pouco transparente em economias emergentes, como a brasileira, em que o governo exerce forte e diversificada intervenção nos mercados e, portanto, é o provedor potencial de uma variedade muito mais ampla de benefícios de política pública.

O fluxo da regulação do setor de mineração (seção 1) tem sua característica substancialmente determinada por uma das mais antigas e intensas atividades de *lobbying*, especialmente na interação, de um lado, de legisladores no Congresso e burocratas da agência reguladora (Mine Safety and Health Administration, MSHA) e, de outro, dos cartéis políticos do setor, United Mine Workers of America e National Minig Associaton.

De um modo geral, o tipo e o *timing* dessa regulação são definidos a partir da interação desses dois grupos de participantes no jogo de escolhas públicas (Monteiro, 2007, cap. 1).

²¹ Tão mais intensa e generalizada seja essa atividade, tanto mais a provisão de políticas públicas tende a se afastar do atendimento a interesses gerais ou coletivos, consolidando uma rede de demandas que se ramifica na própria operação do processo político. Para tanto, esse mecanismo de atendimentos preferenciais (*rent seeking*) induz a um poderoso e complexo mercado de *lobbying* (Monteiro, 2007).

Alguns dados do caso em discussão aprofundam o entendimento quanto ao resultado final desse jogo:²²

- ▼ cerca de 200 ex-funcionários do Congresso, ex-reguladores federais e mesmo ex-legisladores atuam correntemente como lobistas, consultores ou executivos *seniores* em prol dessa indústria mineradora;
- ▼ de igual modo, muitos executivos dessa indústria se transferiram, em várias oportunidades, para as assessorias de legisladores ou postos na alta administração federal, muito especialmente na já referida MSHA que operacionaliza a política de padrões de segurança no setor.

Essas duas evidências do mercado de mineração conceituam a “porta giratória” que intercomunica a economia pública e a privada. Essa *porta* é um acesso especial que viabiliza o contato de lobistas com os agentes públicos (burocratas e políticos), criando oportunidades para que os lobistas persuadam os agentes públicos quanto às preferências de seus clientes — o que, por certo, é uma oportunidade não disponível ao cidadão-eleitor-contribuinte.

No outro exemplo citado (seção 1), o uso da internet, antes considerada por seu papel virtuoso de viabilizar um padrão de doações a campanhas eleitorais de vastas, porém pulverizadas, contribuições financeiras,²³ pode servir a propósitos opostos, ou seja, tornar o processo decisório público menos autônomo, muito influenciável por poderosas redes de contato virtual. Um caso concreto ilustra essa nova tendência: conhecido *blogger* e emissor de mensagens no Twitter atua, simultaneamente, como relações públicas apoiado por firmas da área de telecomunicações no grupo de interesses dessa indústria (NCTA — National Cable & Telecommunications Association).²⁴ Seu blog pode tratar de trivialidades que nada se relacionam com políticas públicas e nem sequer menciona a NCTA. Todavia, suas pequenas mensagens no Twitter assiduamente tratam de aspectos da regulação das telecomunicações, na perspectiva da NCTA.

Um tema em voga no debate regulatório dos EUA — e que muito provavelmente nos alcançará em breve, no Brasil — diz respeito a novas regras da

²² “W.Va. mine disaster calls attention to revolving door between industry, government”, *Washington Post*, May 18, 2010; “Mine blast means new realities for West Virginia democrats in Congress”, *Washington Post*, Apr. 19, 2010.

²³ “Fatos significativos do ambiente político nos EUA”, *Estratégia Macroeconômica*, v. 16, n. 405, 10 nov. 2008.

²⁴ “Undercover persuasion by tech industry lobbyists”, *Washington Post*, Apr. 14, 2010.

“neutralidade da rede”, ou seja, que essa regulação defina regras que impeçam os provedores da rede de discriminhar serviços, aplicações ou pontos de vistas expressados na web e, por outro lado, induza-os a ser transparentes no modo com que gerenciam suas redes.²⁵

6. Conclusão

Na perspectiva aqui adotada, mudanças de regras, sobretudo do teor dos exemplos já citados, levam a que os economistas e a sociedade em geral se vejam diante de importante *perplexidade analítica*: como e quando se poderá saber que as mudanças de regras, ora promovidas, deram certo?

Quanto mais complexo e abrangente seja o novo ambiente institucional em que opera a economia, maior é a incerteza em lidar com a questão de delimitar o *período hábil* em que se *capte* boa parcela do impacto dessas mudanças. Mesmo porque regras complexas costumam vir associadas a variados indicadores de resultado e, portanto, há o problema metodológico quanto ao tipo de mensuração que se deva usar nessa avaliação.

Tome-se o didático exemplo da melhoria de um sistema nacional de saúde. A que propósitos ou objetivos essenciais tal reforma está relacionada?²⁶

- ▼ o sentido mais caro da mudança será o de proteger as famílias da instabilidade financeira e possível bancarrota em decorrência das contas médicas;
- ▼ tal reforma almeja salvar vidas e garantir melhores níveis de saúde à população;
- ▼ ou, ainda, deter a espiral de custos do atendimento de saúde e controlar a dívida pública dessa provisão?

A interação dessas várias dimensões de objetivos de uma mudança institucional torna incerto o sentido segundo o qual se possa atrelar a geração desses resultados à pura e simples adoção do novo regime de regulação.²⁷

²⁵ Já houve inclusive deliberação judicial que questiona a autoridade da agência reguladora norte-americana do setor de telecomunicações de policiar o acesso à internet. A relevância do tema traduz-se em investimentos em *lobbying* feitos com essa orientação: a AT&T investiu US\$ 5,9 milhões em *lobbying* nesse segmento (um aumento de gastos de 15% comparativamente a janeiro-março de 2009); o Google investiu 57% a mais (um total de US\$ 1,4 milhão, em igual período) e a Comcast, US\$ 3,1 milhões, neste caso, fazendo *lobbying* em prol de sua fusão com a NBC Universal (“Undercover persuasion by tech industry lobbyists”, *Washington Post*, Apr. 14, 2010).

²⁶ “Get well soon”, *Slate.com*, March 23, 2010.

²⁷ Assim, por exemplo, decorridos 10 anos, a taxa de mortalidade da população terá declinado, não tanto porque a reforma no sistema de saúde salvou vidas, mas porque transcorreram até então

No exemplo norte-americano (seção 3), a produtividade de cada dólar investido em “salvar vidas” por se adotar um regime em que todos são obrigados a comprar um seguro de saúde pode, ao fim e ao cabo, ser menor do que a produtividade desse mesmo dólar investido em programas específicos de combate ao diabetes ou à hipertensão arterial (Cannon, 2009).²⁸

Por fim, relativamente à questão do disciplinamento da atividade de *lobbying* (seção 4), o ponto relevante é que tal atividade, que pode ocorrer por meio do uso de blogs e mensagens no Twitter e no Facebook, por exemplo, acaba em esforços que escapam à detecção das instâncias públicas que monitoram a atividade de *lobbying*. Ademais — e esta é uma complicação adicional para a regulação desse tipo do mercado e do próprio *lobbying* — ocupantes de postos públicos na burocracia e nas assessorias de políticos que de algum modo estão envolvidos com a formulação de políticas públicas são, eles próprios, usuários dessas redes de mídia social.²⁹ Seria, portanto, ingenuidade pensar que grupos privados não contratam tais serviços para fazer chegar suas preferências e demandas aos participantes do processo decisório público.³⁰

Do ponto de vista normativo, percebe-se o desafio para que se façam aperfeiçoamentos institucionais, com o propósito de reforçar uma democracia *não discriminatória* (Buchanan e Congleton, 1998) e que tenha por princípio a atividade política majoritária voltada ao atendimento geral.

Enfim, a argumentação aqui apresentada mostra quão pouco trivial é pressupor que as *regras do jogo não contam*!

avanços científicos e melhorias econômicas. Desse modo, o elenco de questões aqui apresentadas pode (re)configurar os próprios propósitos da mudança de regras.

²⁸ Nessa mesma linha de argumentos, o leitor deve se sentir estimulado a pensar nas implicações equivalentes no caso da partilha federativa das receitas de *royalties* do petróleo, como vem sendo encaminhado no Congresso Nacional, no começo de 2010.

²⁹ Uma realidade é que um regulador possa seguir uma conversação nos sites da web social tanto quanto estar ciente de quando amigos seus colocam textos ou escrevem atualizações de seus pontos de vista sobre temas dessas políticas (“Undercover persuasion by tech industry lobbyists”, *Washington Post*, Apr. 14, 2010).

³⁰ Ainda que sem contar com o patrocínio de corporações, pode-se construir um *lobbying* muito efetivo. Veja-se o caso (outra vez tirado da realidade da economia norte-americana): o Free Press, um desses grupos de interesses, arrastou seguidores no Twitter para a causa da neutralidade da rede (como já referido), formalizando uma petição com 2 milhões de assinaturas (“Undercover persuasion by tech industry lobbyists”, *Washington Post*, Apr. 14, 2010).

Referências

- BUCHANAN, J. *Economists have no clothes, rationality, markets and morals: studies at the intersection of philosophy and economics*, p. 151-431, 2009.
- _____ ; CONGLETON, R. *Politics by principle, not interest: toward nondiscriminatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- CANNON, M. A better way to generate and use comparative effectiveness research. *Cato Policy Analysis*, Cato Institute, n. 632, 2009.
- CONGLETON, R. The political economy of crisis management: surprise, urgency, and mistakes in political decision making. *Advances in Austrian Economics*, v. 8, p. 183-203, 2005.
- MONTEIRO, J. V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- MOULTON, S.; WISE, C. Shifting boundaries between the public and private sectors: implications from the economic crisis. *Public Administration Review*, p. 349-360, May/June 2010.
- SHAPIRO, S. *Explaining ossification: an examination of time to finish rulemakings*, 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1447337>>.