

Nota sobre o Estado e o mercado*

ADAM PRZEWORSKI**

“This paper discusses the reform of the State under two aspects: “what the State must do” and “what kind of State will provide only what must be done”. First it revises the history of the State and economy relationship, evidencing the repercussion of the theory of incomplete markets and incomplete information. Following, the paper analyses three groups of relations of the “principal-agent” kind: between governments and private economic agents (regulation), politicians and bureaucrats (oversight), and citizens and governments (accountability). The conclusion is that the performance of the State depends on the institutional structure of all these mechanisms, and that well-structured institutions will permit and induce government to intervene in the economy in a superior way than a non-interventionist State.”



1. INTRODUÇÃO

O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem condições ao aparelho de Estado para que ele faça o que deve fazer e ao mesmo tempo o impeça de fazer o que não deve.

O que se entende por papel mais apropriado ao Estado depende do modelo de economia e do modelo de Estado adotados. Uma questão é: “o que o Estado deve fazer?”; outra é: “qual o tipo de aparelho de Estado irá propiciar que se faça apenas o que se deve fazer?”. Sendo assim, eu inicio essa breve análise sobre a reforma do Estado com uma recapitulação dos debates sobre qual é o papel mais apropriado para o Estado em relação à economia e somente após isso abordarei a questão da reforma do Estado. Em primeiro lugar, eu reviso brevemente a história das controvérsias sobre a relação entre o Estado e a economia, destacando as repercussões

* Este texto é parte do paper “On the Design of the State”, preparado para o seminário “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe” organizado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, maio de 1996. Tradução: Ricardo Ribeiro.

** Da New York University.

da teoria dos mercados incompletos e da informação incompleta para nosso entendimento dessa relação. Após isso, examinarei três classes de relações do tipo agente-principal: entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (*oversight* — supervisão), e entre cidadãos e os governos (*accountability* — responsabilização). Concluo que a qualidade do desempenho do Estado depende da estrutura institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem estruturadas permitirão e induzirão os governos a intervirem na economia de uma maneira superior a um Estado não-intervencionista.

Análises econômicas recentes mostram que os mercados não são eficientes e a intervenção estatal pode melhorar a alocação de recursos realizada pelo mercado. O Estado tem um importante papel a desempenhar não apenas na garantia da segurança material para todos os indivíduos e na disposição de alcançar outras metas sociais, mas também na promoção do desenvolvimento econômico. Nada garante, entretanto, que a intervenção estatal será de fato benéfica. Trabalhando com informações limitadas e sujeitas a pressões da parte de interesses especiais, os funcionários públicos podem não ter o conhecimento necessário ou podem não querer engajar-se em ações que promovam o interesse geral, ao invés de seus próprios interesses ou os interesses de seus aliados privados. Assim, a tarefa de reformar o Estado exige, por um lado, que o Estado seja dotado de instrumentos que lhe permitam uma intervenção efetiva, e, por outro lado, ao mesmo tempo, a criação de incentivos para que os funcionários públicos atuem segundo o interesse público. Alguns desses incentivos podem ser gerados dentro da própria organização interna do governo. Esses, no entanto, não são suficientes. Para que o governo funcione adequadamente, a burocracia deve ser controlada por políticos eleitos que, por sua vez, devem ser passíveis de fiscalização e punição pelos cidadãos. Em particular, os políticos devem utilizar o conhecimento privado que os cidadãos têm sobre o funcionamento da burocracia para monitorar os burocratas, e os cidadãos devem ser capazes de discernir quem é responsável pelo quê e de puni-los adequadamente, de forma que os governos que funcionem de forma adequada permaneçam no poder e aqueles que não o fizeram o percam. Se esses mecanismos forem bem-concebidos, um sistema econômico sujeito a um Estado intervencionista funcionará melhor do que se os mercados fossem deixados à sua própria sorte.

Uma observação é necessária. Muitos dos problemas vinculados à estruturação de instituições estatais surgem porque os políticos eleitos e os burocratas escolhidos podem ter interesses e metas particulares. Eu não estou afirmando que todos os funcionários públicos sejam motivados apenas por seus interesses privados. Eu reconheço que muitos deles de fato se preocupam com o bem público; realmente, há boas razões para crer que muitas pessoas vão trabalhar no setor público porque querem servir ao público. Mas, o funcionamento das instituições não pode depender da boa vontade das pessoas que as compõem. Como Madison coloca, “o objetivo de toda constituição política é, ou deveria ser, primeiro, recrutar como líderes aqueles que possuam mais sabedoria para identificar, e mais virtude para buscar, o bem comum da sociedade; e, após isso, tomar as mais efetivas precauções para mantê-los virtuosos e para que continuem a dispor de confiabilidade pública.”

2. O ESTADO E O SISTEMA ECONÔMICO: PERSPECTIVAS CONFLITANTES

Para entender a racional subjacente à reforma do Estado, devemos reexaminar os debates sobre o papel mais apropriado ao Estado em relação à economia. Esses debates giram em círculos nos quais os argumentos quanto às falhas do mercado são contrapostos por afirmações quanto às falhas da regulação. À medida que se revê a história dessas controvérsias, elas aparecem quase como uma luta de boxe, com o Estado e o mercado sendo, de forma alternada, atirados à lona. Apresento agora um breve esquema dessa história.

No modelo econômico neoclássico padrão, existem mercados para tudo, todos sabem igualmente, no presente e no futuro, sobre tudo, não há bens públicos, externalidades, custos de transação e retornos crescentes. Como, considerando-se essas hipóteses, o mercado proporciona a melhor alocação possível de recursos, não há, nessa estrutura, lugar para o Estado. A intervenção estatal em qualquer forma ou modelo, não é nada mais do que um transferidor de renda; ora, transferindo rendas faz com que as taxas de retorno divirjam das definidas pela alocação competitiva, reduz os incentivos e informa mal sobre as oportunidades. Essa conclusão deriva-se diretamente do modelo: como o Estado não tem nada com que contribuir, tudo o que faz é pernicioso. O mercado vence o primeiro *round*.

Entretanto, o próprio fato de esse modelo ter de, pelo menos em parte, ser caracterizado de forma negativa — pela ausência de bens públicos, externalidades, custos de transação e monopólios — indica um problema imediato. Na presença dessas “falhas”, os mercados não mais alocam os recursos de forma eficiente. Essa foi a observação que delineou a doutrina da intervenção estatal sacralizada, em 1959, no *Bad Gottesberg Programm* do Partido Social Democrata Alemão: “os mercados quando possível, o Estado quando necessário”. A prescrição geral que surgiu dessa observação foi que os mercados deveriam ser deixados em paz para fazer o que fazem bem, isto é, alocar recursos privados nos casos em que a taxa de retorno privada não se desvie da taxa de retorno social, ao passo que o Estado deveria prover os bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades, e regular os monopólios decorrentes da existência de retornos crescentes. O Estado leva o segundo *round*.

Os neoliberais atacaram essa visão de diversas maneiras: (i) argumentando que, na ausência de custos de transação, as imperfeições do mercado podem ser eficientemente minimizadas pelo mercado quando há uma correta realocação dos direitos de propriedade (Coase, 1960); (ii) destacando que a noção de imperfeições de mercado, incluindo o conceito de bens públicos, não é clara e nenhuma teoria pode defini-los *ex ante* (Stigler, 1975); (iii) observando que, mesmo se o mercado falhar em agir eficientemente, não há garantias que o Estado possa fazer algo melhor (Stigler, 1975 e Wolf, 1979). Os neoliberais sustentam que as prescrições para a intervenção estatal estão baseadas em modelo ingênuo de um Estado onisciente e benevolente. Eles afirmam que a razão pela qual o Estado intervém é a mesma de qualquer outra ação econômica: o interesse privado de alguém. Assim, embora o Estado seja necessário para que a economia possa funcionar, ele pode e de fato causa danos à economia. Aqui se encontra o dilema fundamental do liberalismo econômico: “o economista reconhece

que o governo pode fazer algumas coisas melhor que o livre mercado, mas ele não tem nenhuma razão para acreditar que o processo democrático impedirá que o governo exceda os limites da intervenção ótima” (Posner, 1987:21). De fato, as análises da decadência do keynesianismo apresentadas em meados dos anos 70, fossem elas de esquerda (Habermas, 1975), de centro (Skidelsky, 1977) ou de direita (Stigler, 1975), eram quase idênticas: o Estado tornara-se poderoso e por isso oferecia-se como um alvo atrativo para os interesses privados, numa atividade do tipo *rent-seeking* (Buchanan, Tollison, e Tullock, 1980; Tollison, 1982). Em consequência, o Estado era permeado por interesses específicos, prevalecia a lógica privada e a coesão interna das intervenções do Estado desintegrava-se. Assim, o terceiro *round* termina com o Estado na lona.

O objetivo da teoria econômica “constitucional” (*constitutional economics*) tornou-se desarmar as intervenções do Estado, particularmente aquelas que julgam projetos privados, que reagem a condições econômicas atuais, ou que transferem renda diretamente. Assim, por exemplo, na visão de Posner (1987, p. 28), “um governo forte o bastante para manter a lei e a ordem, mas muito fraco para lançar e implementar ambiciosos esquemas de regulação econômica ou para empenhar-se em extensos programas redistributivos, é provavelmente o governo ótimo para o crescimento econômico”. A prescrição neoliberal institucional é impedir que o Estado seja capaz de intervir, porque o próprio fato de o Estado potencialmente poder fazer algo é, segundo a visão deles, suficiente para causar danos econômicos.

A tecnologia neoliberal institucional para limitar o Estado inclui (i) reduzir o tamanho da administração pública; (ii) reduzir o tamanho do setor público; (iii) isolar o Estado das pressões privadas; (iv) contar com regras mais do que com decisões discricionárias; e (v) delegar decisões sujeitas a inconsistências dinâmicas para organismos independentes que não tenham incentivo algum para submeter-se a pressões políticas. A administração pública deveria ser reduzida porque o Estado é “majestático” e a produtividade do serviço público é presumivelmente menor do que a do setor privado.¹ O setor público deveria ser privatizado porque entende-se que os governos são mais suscetíveis às pressões políticas provenientes das empresas públicas que das empresas privadas. O Estado deveria ser isolado das pressões políticas para que não seja presa dos interesses privados, que, caso contrário, agiriam como *rent-seekers*. A política econômica deveria ser conduzida por meio de regras, como a do padrão ouro ou a lei americana para o equilíbrio do balanço de pagamentos, que eliminariam as discricionariedades, e assim seria superado o caráter subótimo decorrente das inconsistências dinâmicas (Kydland e Prescott, 1977). Finalmente, uma alternativa às regras, é delegar importantes decisões políticas, principalmente no campo monetário, para instituições que sejam imunes a pressões políticas e não tenham, assim, incentivo algum para produzir inconsistências dinâmicas (Cukierman, 1992).

¹ Presumivelmente, o tamanho ótimo do setor produtivo governamental é ótimo quando o produto marginal do setor público e do setor privado, em relação ao estoque de capital (Barro, 1990) e ao emprego (Findlay, 1990) são iguais. Evidências econométricas de que em muitos países o Estado, segundo esse critério, é muito pequeno, podem ser encontradas em Ram (1986) e Cheibub & Przeworski (1995).

Entretanto, a visão de que mesmo na ausência de “tradicionalis” falhas, os mercados sejam eficientes, parece que atualmente está morta, ou pelo menos moribunda. As ineficiências provocadas pela inexistência de alguns mercados e pela informação imperfeita (mais rigorosamente, informação endógena)², são ambas mais profundas e devastadoras que as imperfeições que desfiguram o mercado neoclássico. Em um resumo recente, Stiglitz (1994: 13) declarou firmemente: “o modelo neoclássico padrão — a composição formal da mão invisível de Adam Smith, a idéia que a economia de mercado irá garantir a eficiência econômica — dá poucas diretrizes para a escolha de sistemas econômicos, pois na medida em que informações imperfeitas (e o fato de os mercados serem incompletos) sejam consideradas na análise, como certamente devem ser, perde-se o pressuposto da eficiência dos mercados”. Quando alguns mercados não existem, o que inevitavelmente ocorre, e as informações são endógenas, como necessariamente o são, os mercados não se equilibram necessariamente, os preços, unicamente, não indicam os custos de oportunidade e pode até mesmo provocar desinformação sobre eles, a maior parte das ações individuais cria externalidades, a informação é geralmente assimétrica, o poder de mercado é ubíquo, e são abundantes as oportunidades de apropriação privada de “rendas” criadas pelo setor público. Não há mais “imperfeições”: não há nada fora para ser distorcido, não há um mercado único, mas inúmeras possibilidades de arranjos institucionais, cada um com diferentes conseqüências.

Além disso, algumas formas de intervenção estatal são inevitáveis (Cui, 1992). A economia só pode funcionar se o Estado garantir os investidores (responsabilidade limitada), as empresas (concordata e falência), e correntistas (um sistema bancário garantido por um Banco Central). Mas esse tipo de arcabouço estatal induz inevitavelmente a uma fraca restrição orçamentária. O Estado não pode ao mesmo tempo dar garantias aos agentes privados e não ceder às suas demandas, mesmo que elas sejam resultantes de negligência induzida pela segurança garantida (*moral hazard*). Se os mercados são incompletos e a informação imperfeita, a existência de *moral hazard* e seleção adversa faz com que a alocação do tipo *first-best* seja inatingível.

Mesmo o mais ardente neoliberal admite que os governos devem garantir a lei e a ordem, os direitos de propriedade e os contratos, e promover a defesa contra ameaças externas. A teoria econômica dos mercados incompletos e da informação imperfeita abre espaço para uma atuação muito maior do Estado. A complacência neoclássica em relação ao mercado é indefensável: os mercados simplesmente não alocam recursos de forma eficiente. Mesmo que os governos tenham apenas as mesmas informações que os agentes privados, alguma intervenção estatal iria, sem dúvida, elevar o nível de bem-estar.

Assim, o Estado tem um papel positivo a desempenhar. Mas o quarto *round* termina, na melhor das hipóteses, como um esboço. Tudo o que sabemos agora é que existem coisas importantes que o Estado pode fazer. Mas as conseqüências do murro neoliberal ainda são sentidas: será que o Estado fará o que deve fazer e não fará o que não deve?

² Uma forma de se ter uma idéia quanto a mercados incompletos é pensar que sabemos que faremos transações no futuro. Por sua vez, uma boa maneira de se ter uma idéia quanto à informação imperfeita e pensar que aprendemos, observando ações de outros indivíduos, incluindo seus desejos de comprar e vender.

REFERÊNCIAS

- BUCHANAN, J. M., TOLLISON, R. & GORDON, T., (eds.). 1980 *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station, Texas A&M University Press.
- COASE, R. H. (1960) "The problem of social cost". *The Journal of Law and Economics* 3:1-44.
- CUI, Z. (1992) "Incomplete markets and constitutional democracy." Manuscript. University of Chicago.
- CUKIERMAN, A. (1992) *Central bank strategy, credibility, and independence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- HABERMAS, J. (1975) *Legitimation crisis*. Boston, Beacon Press.
- KYDLAND, F. E., & PRESCOTT, E. C. (1977) "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans." *Journal of Political Economy* 85: 473-491.
- POSNER, R. A. (1987) "The Constitution as an economic document." *The George Washington Law Review* 56:4-38.
- SKIDELSKY, R. (ed.). (1977) *The end of keynesian era: essays on the disintegration of the keynesian political economy*. Cambridge, Cambridge University of Chicago Press.
- STIGLER, George. 1975. *The citizen and the state. Essays on regulation*. Chicago, University of Chicago Press.
- STIGLITZ, J. E. (1994) *Wither socialism?* Cambridge. MA, MIT Press.
- TOLLISON, R. D. (1982) "Rent-seeking: a survey." *Kyklos* 35: 575-602.
- WOLF, C. (1994) *Governance: the world bank's experience*. Washington D.C., The World Bank.