

O Cidadão e o Estado - Ensaio sobre Regulação

George J. Stigler

Por Roberto Fendt

Um diálogo de surdos

A controvérsia entre liberais e conservadores¹ nos Estados Unidos não tem levado a nada. Quando se trata de temas como liberdade, eficiência e *welfare*, entre muitos outros, assistimos a um diálogo de surdos. Em particular, dois desses temas que envolvem a competência do Estado dividem conservadores e liberais.

O primeiro tema é: até que ponto o Estado é capaz de resistir às investidas dos grupos de interesse? O outro: até que ponto o Estado é capaz de desincumbir-se de suas tarefas? Dito de outra forma: o Estado faz o que não deveria e deixa de fazer o que é sua obrigação?

Muitos aceitam o ponto de vista que o Estado se intromete em uma atividade econômica simplesmente porque um grupo politicamente bem situado pede proteção. O ponto de vista dos conservadores a respeito é que a intervenção do Estado revela a vulnerabilidade do processo político à exploração por grupos de interesses. E a vulnerabilidade é tanto maior quanto maior for o papel do governo na economia.

O liberal, no sentido americano do termo, contesta o conservador de duas formas. O argumento mais simples é que muitas vezes as políticas públicas não são tão ruins assim; o argumento mais forte é: não podemos deixar de usar um instrumento de política pública simplesmente porque às vezes ocorrem abusos.

O segundo tema refere-se à competência com que o Estado se desincumbe das suas funções econômicas. A aprovação prévia, por uma agência reguladora, de novos lançamentos de ações protege de perdas os investidores? A “verdade na publicidade” informa e protege os consumidores?

Vou lhes pedir que acreditem em uma coisa estranha. Não se sabe a resposta para esse tipo de indagação, já que poucas políticas públicas foram objeto de estudos sérios. O conservador, por exemplo, não julgou necessário documentar suas alegações de fracasso dessas políticas; por seu turno, o liberal também não se deu ao trabalho de documentar sua avaliação de que as políticas foram bem-sucedidas.

O diálogo de surdos prossegue com a discussão da competência individual. A situação é a seguinte: o liberal supõe que o indivíduo está perdendo paulatinamente sua capacidade de lidar com os problemas que emergem em uma sociedade industrial avançada. Antigamente, o consumidor podia decidir-se pela compra de um cavalo examinando os seus dentes, mas como é possível julgar a qualidade de um carro moderno?

O conservador tem várias respostas para essa pergunta. A primeira, que apenas registro de passagem, é que se os liberais não são capazes de comprar um carro, os conservadores são. Uma segunda resposta, mais geral, é que é fácil exagerar as dificuldades.

Analisemos mais detidamente a questão da competência do indivíduo. A questão central referente à competência individual é a seguinte: até que ponto nossa economia funciona bem do ponto de vista do consumidor?

Para responder a essa pergunta é preciso observar que em todos os casos de exploração da ignorância dos consumidores, dos trabalhadores ou dos investidores por um empresário, o principal protetor da classe explorada são os demais empresários, concorrentes do explorador. Eu não preciso estar bem informado, porque se alguém tenta tirar partido da minha ignorância, o que acaba acontecendo é que logo os rivais do aproveitador procuram ofertar a mercadoria a um preço competitivo. Não há como duvidar: a concorrência é a padroeira do consumidor.

É verdade que nem sempre a concorrência existe. Mas a queixa comum de falha do mercado na proteção ao consumidor raramente é contra o monopólio, mas sobre o fato de que a concorrência é inexistente, fraca demais ou que seu efeito é muito lento. Os liberais ainda não foram capazes de documentar qual a rentabilidade da fraude e do logro, ou até que ponto eles persistem no tempo. Contentam-se em apontar apenas casos escandalosos ou em desfiar argumentos apriorísticos. A defesa da concorrência pelos conservadores também tem-se mostrado excessivamente teórica: adicionou-se muito pouca evidência empírica à elegante teoria econômica de um sistema competitivo.

O fato é que uma economia de mercado calcada na iniciativa privada dispõe de instrumentos poderosos, a especialização e a concorrência, para servir ao consumidor. Se os indivíduos se defrontam continuamente com problemas novos em uma sociedade moderna, os liberais não têm o direito de pressupor que o indivíduo seja incapaz de resolvê-los; e os conservadores não têm o direito de supor que o mercado vá automaticamente resolver os problemas para o indivíduo.

Um diálogo frutífero entre conservadores e liberais pressupõe o levantamento e a análise de um grande volume de informação e estudos de casos. Evidentemente, esses estudos não eliminarão as diferenças de opinião sobre políticas públicas. Persistirá o desacordo sobre os papéis da responsabilidade individual e da benevolência social. Independentemente de multiplicarmos nossas pesquisas, persistirão questões factuais e teóricas cujas respostas são consistentes com políticas públicas alternativas. Mas um diálogo proveitoso deve ter por foco nossas controvérsias e servir para mudar as políticas públicas. Precisamos desse diálogo.

Reflexões sobre a liberdade

Por pelo menos quarenta anos os conservadores [no sentido americano do termo] vêm-nos alertando sobre a usurpação da liberdade pelo Estado. Se o desejássemos, seria possível coletar um sem número de previsões sombrias sobre o desaparecimento da liberdade e da responsabilidade individuais. E, no entanto, se inquirirmos a população, verificaremos que poucas pessoas julgam que sua liberdade está seriamente ameaçada pelo Estado.

Que liberdades o americano típico perdeu nas últimas décadas? Por exemplo, não é possível exercer um grande número de profissões sem dispor de uma série de qualificações impostas pelo Estado. Contudo, poucas pessoas consideram que essas restrições ao exercício de uma profissão constituem invasão da liberdade individual, embora a liberdade de escolha entre as diversas ocupações seja uma liberdade que depende da disposição e da capacidade de adquirirmos a necessária qualificação mínima ditada pelo Estado.

Outro exemplo: certamente não dizemos que a alguém aleijado das pernas, de nascença, lhe tenha sido negada a liberdade de escolher uma carreira no atletismo. Pode-se tentar exercer qualquer atividade com um nível de qualificação determinada pela comunidade. O cerne da questão é essa expressão, “determinada pela comunidade”. Pode-se dizer que, ao ser negado o meu direito de contratar os serviços de advogados ou

médicos com menor preparo do que aquele que a maioria dos meus concidadãos considera apropriado, estará ocorrendo uma invasão da minha liberdade. Por que a comunidade deveria determinar o menor nível de qualificação e treinamento com que devo satisfazer minhas necessidades?

A resposta, naturalmente, é que, pelo menos em uma parcela apreciável dos casos, sou considerado incompetente para decidir sobre os padrões de qualificação. O que equivale a dizer que não sou capaz de distinguir um bom cirurgião de um açougueiro, um bom advogado de um charlatão, um *plumber* (bombeiro) competente de um *bumbler* (besouro), e assim por diante.

Indo direto ao ponto: a sociedade não acredita que uma pessoa tenha o direito de errar na função de consumidor. E o consumidor parece aceitar esse diagnóstico: não pode comprar um remédio sem receita médica; no entanto, não se rebela diante de uma exigência que sem qualquer dúvida é proibitivamente cara. O mesmo ocorre quando não pode contratar os serviços de um médico com menor qualificação e, por isso, mais barato.

Por outro lado, qualquer adolescente nos diria que algumas transgressões à sua liberdade são intoleráveis, mas que essas transgressões são de natureza política e social, em vez de econômicas: não se deveria ameaçar a liberdade de expressão e não se deveria discriminar as minorias. Nenhuma restrição à liberdade de decisão dos consumidores provoca objeções sérias, e esse jovem se disporia a restringir ainda mais a liberdade de escolha dos consumidores, especialmente em áreas como saúde e educação.

Outro ponto merece consideração. As despesas efetuadas pelo governo substituíram em larga medida as despesas privadas, e essa mudança é um desafio adicional à liberdade de escolha. O problema nos parece menos grave [nos Estados Unidos] porque as despesas privadas aumentaram em valor absoluto ao longo do tempo, embora a despesa pública tenha crescido no século XX de algo em torno de 5% para 35% do PIB. Contudo, o americano típico considera que todas as atividades exercidas pelo setor público valem a pena – do que se depreende que essas atividades não seriam, em escala adequada, custeadas com recursos privados.

Parece, portanto, inevitável concluir que os americanos não acham que o Estado, atualmente ou em futuro previsível, irá cercear a sua liberdade. O conservador, ou o liberal tradicional – ou libertário, se preferir chamá-lo assim – certamente aceitará com relutância essa afirmação. Dirá que daí decorre o maior desafio de nosso tempo: educar o americano típico para os perigos da perda gradual da liberdade.

Hayek mostrou no seu *O caminho da servidão* que existe uma tendência de o controle do Estado aumentar além dos limites compatíveis com a liberdade. Mas Hayek não tenta provar que essa tendência existe, embora apresente alegações nesse sentido. Esse profundo estudo tem dois objetivos distintos: (1) demonstrar que controles políticos muito abrangentes da atividade econômica fatalmente reduzirão a liberdade pessoal (política, intelectual, assim como econômica) a um mínimo patético; (2) que eventualmente nos tornaremos uma sociedade totalitária similar à da Alemanha nazista e à da Itália fascista, se o aumento do controle da atividade econômica que está em curso na Inglaterra, nos Estados Unidos e em outras democracias ocidentais continuar por tempo e amplitude suficientes.

Essa segunda afirmação não é uma proposição histórica – e não se conhece nenhuma evidência histórica em seu favor: trata-se da proposição analítica de que os sistemas totalitários constituem uma forma extremada, e não uma forma diferente, do *welfare state* democrático a que se endereçava o livro. É como se Hayek estivesse

aconselhando a quem bebe socialmente, e em especial a alguns ingleses – que estavam se tornando bebedores contumazes – a não se tornarem alcoólatras.

É fato que outros cem anos de expansão do governo às taxas observadas nas últimas décadas certamente destruiriam nossas liberdades básicas; contudo, o que garante que essa tendência persistirá? Falando francamente, não há qualquer evidência disponível em favor dessa afirmativa.

Sempre que se projetou a tendência de uma sociedade a um distante *terminus* se cometeram invariavelmente dois erros. Primeiro, a tendência pode trilhar um número muito maior de direções do que o profeta é capaz de imaginar: nenhuma tendência é tão bitolada quanto acredita seu observador. Além disso, a tendência encontra na sociedade outras forças que se contrapõem a ela e que eventualmente dão ao curso dos eventos um rumo insuspeitado. Sempre foi assim; não temos razão para acreditar que os profetas atuais sejam mais sábios do que os de outrora.

Daí concluo: ou pescamos ou damos de comer aos peixes. Com relação à liberdade, os conservadores deveriam ou silenciar ou encontrar alguma coisa útil para dizer. Creio que há coisas úteis a dizer. Não podemos amedrontar o homem moderno com o encantamento, mas podemos aterrorizá-lo com a evidência. E essa evidência, creio, tomará uma variedade de formas:

1. Creio que um estudo completo das barreiras de acesso às profissões e da amplitude com que essas barreiras existem no campo social demonstrará que o espaço da liberdade de escolha de uma carreira profissional tornou-se seriamente restrito simplesmente em razão da ignorância de muitos e de interesses corporativos.

2. É também possível mostrar que a segunda grande área de invasão potencial da liberdade pessoal é a crença disseminada na incompetência do indivíduo e na eficácia da censura econômica das preferências individuais.

3. O Estado tornou-se um distribuidor de muitos direitos valiosos, como, entre outros, a exploração de canais de TV. Quem estudou em que base esses favores são distribuídos? Suspeito que um estudo cuidadoso mostraria um vasto capricho, muita venalidade e um número considerável de calos nos joelhos dos candidatos às benesses do Estado. A noção de brutalidade da concorrência pode ser suavizada um pouco no conceito do público quando se estudarem sistemas alternativos de justiça distributiva.

Estou seguro de que estudos do tipo aqui propostos darão vitalidade, conteúdo e direção a todos os que temem pela liberdade em nossa sociedade. Os estudos podem confirmar a necessidade de reformas e de vigilância na preservação da liberdade ou sugerir que tais receios são prematuros. Em qualquer caso eles são essenciais para remover esse tema da categoria de clichê. Não se presta qualquer serviço à liberdade ou ao conservadorismo continuando a pregar o iminente ou eventual desaparecimento da liberdade: precisamos saber do que estamos falando.

O que regulam os reguladores? o caso da eletricidade

A literatura sobre regulação tornou-se tão vasta que hoje cobre quase tudo; e, no entanto, só raramente toca, e ainda assim de forma superficial, na mais básica das questões que dizem respeito à regulação: faz alguma diferença para o resultado de uma atividade econômica se essa atividade é regulada ou não?

Quem quer que tenha alguma relação com uma atividade econômica regulada considerará impertinente essa pergunta trivial. Afinal, os preços mais sensíveis não são controlados? Não é necessário que uma companhia aérea obtenha autorização da autoridade competente para explorar uma determinada rota? O número e requisitos para a instalação de companhias de telecomunicações em um dado mercado não são também

sujeitos a detalhada regulamentação? Enfim, será que todos os procedimentos administrativos necessários para atender às regulamentações não servirão apenas para encanecer os empresários e enriquecer os advogados?

O fato é que, diante da profusão de regulamentações, não há como deixar de concluir que as inúmeras mudanças nos instrumentos reguladores constituem prova conclusiva, não de uma eficaz regulação, mas apenas do desejo de regular. Portanto, a questão dos efeitos da regulação não pode nunca ser respondida simplesmente enumerando os atos em vigor. Uma miríade de restrições nos impede hoje de fazer coisas que sequer sonharíamos em fazer, mesmo que permitido: não assassinaríamos nossos vizinhos, nem mataríamos de fome nossos filhos, ou poríamos fogo na casa para receber o seguro. É preciso uma análise do comportamento das pessoas sujeitas à regulamentação para determinar os seus efeitos.

Constatamos no estudo que realizamos² para medir os efeitos da regulação no mercado de energia elétrica que o controle de preços da energia não produziu qualquer efeito significativo sobre as tarifas cobradas.

A ineficácia da regulação deriva de duas circunstâncias. Em primeiro lugar, do fato de cada prestadora de serviços de energia elétrica não possuir um poder de monopólio significativo a longo prazo, já que cada empresa enfrenta a concorrência tanto de outras fontes de energia como de outras empresas geradoras.

A segunda circunstância é que a agência reguladora é incapaz de forçar a empresa prestadora do serviço a operar com uma dada combinação de despacho, preço e custo. Essa incapacidade decorre unicamente de fatores tecnológicos, fora do alcance do regulador.

Em conseqüência, concluo que a teoria da regulação de preços está baseada na hipótese tácita de que, na ausência da regulação, um monopolista teria um poder exorbitante sobre seus consumidores. Se fosse verdadeiro que o lucro do monopólio, na ausência do controle das tarifas, fosse 10 ou 20% acima da correspondente taxa de retorno em regime de concorrência – implicando que os preços fossem da ordem de 40 a 80% acima do custo marginal de longo prazo – então haveria uma razão objetiva para regular a atividade. No entanto, conforme nosso estudo mostrou, as empresas geradoras de energia elétrica não se enquadram nesse caso.

A regulação do mercado de ações

É difícil encontrar algum tipo de intervenção do Estado na atividade econômica que seja tão admirado como a regulação do mercado de ações efetuado pela SEC – Securities and Exchange Commission (a Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos).

A regulação do mercado acionário americano tem por objetivo aumentar o quociente de verdade no mercado acionário e prevenir e punir a fraude; não surpreende, portanto, a admiração pelo trabalho da SEC, pois quem é a favor da ignorância ou da fraude? Sendo assim, nada melhor que estudar esse mercado regulado para entendermos como se estrutura na vida real uma política pública.

Os testes de hipóteses que realizamos em nosso estudo³ mostraram que as exigências da SEC para o registro de emissões de ações novas não tiveram qualquer efeito relevante sobre a qualidade dessas emissões vendidas ao público. Os compradores das ações não tiveram um retorno maior (nem tampouco menor) depois da criação da SEC, relativamente ao retorno observado no período que antecedeu a sua criação.

Além disso, do ponto de vista da eficiência e do crescimento da economia americana, um mercado de capitais eficiente é ainda mais importante que a proteção dos investidores – de fato, um mercado de capitais eficiente é a maior proteção do investidor.

Uma outra forma de verificar se o mercado é eficiente é verificar se o mercado é competitivo: as taxas de corretagem são determinadas pela concorrência entre os corretores? Certamente não, até porque vigoram [na época em que foi escrito o livro] taxas de corretagem compulsórias mínimas fixadas por um cartel auto-regulado. Não paira qualquer dúvida de que os investidores teriam um benefício maior que o proporcionado pela SEC se as taxas de corretagem passassem a ser determinadas pela concorrência entre os corretores [como ocorre hoje] e sujeitas à supervisão da autoridade antitruste.

Até agora a comunidade acadêmica não deu ao mercado de capitais a atenção que ele merece, dada a sua importância e o fascínio analítico que seu funcionamento exerce. A área está repleta de problemas no campo da economia da informação: que transações de balcão deveriam ser reportadas? As ordens de compra aos *traders* no pregão deveriam ser retardadas para assegurar paridade com os *outsiders*? E assim por diante. O mercado de capitais também é uma área atraente para a aplicação da teoria da decisão sob incerteza: para citar apenas um exemplo, quais são os critérios *ex post* para a ocorrência de especulação eficaz? As perspectivas de pesquisa para a comunidade acadêmica certamente são animadoras.

A teoria tradicional das funções econômicas do estado

Os economistas têm uma visão esquizofrênica do Estado. Por um lado, afirmam que a economia de mercado apresenta um certo número de falhas. Para remediar essas falhas propõem a intervenção do Estado. Ao mesmo tempo, os mesmos economistas – junto com o resto da população – encaram o Estado como uma instituição bem intencionada, embora inepta, com frequência guiada pela emoção e administrada com venalidade.

Proponho aqui reexaminarmos essa questão. Devo adiantar que considero a complexa teoria do bem-estar econômico – nome que se dá à análise econômica das “falhas de mercado” – uma mistura de cinismo e esperança, que se faz passar por sabedoria política, improdutiva e opaca. Dito isso, examinemos a seguir a teoria econômica das funções do Estado.

Os economistas desenvolveram, até o final do século XIX, uma sofisticada construção teórica, onde mercados competitivos desempenham um papel central. Nessa construção, a concorrência entre os agentes econômicos maximiza o bem-estar da sociedade, no sentido de que não é possível melhorar a posição de um indivíduo sem prejudicar pelo menos a de um outro – ou, olhando o lado da produção, não é possível aumentar a produção de um bem sem sacrificar a produção de pelo menos um outro.

Se isso fosse literalmente verdadeiro, o Estado teria somente duas óbvias funções. A primeira consistiria em assegurar, da melhor forma possível, a concorrência. A segunda seria alterar a distribuição de renda – no mínimo cuidando das pessoas desprovidas de fontes de renda, no máximo buscando um completo igualitarismo. Além disso, competiria ao Estado preservar a ordem e fazer valer os contratos – essas funções são atribuídas ao Estado porque elas tendem ao monopólio, e quem quer que controle o exército e a justiça é o governo.

Essa conclusão não poderia deixar de provocar a crítica dos teóricos da economia, que se empenham em buscar em toda parte falhas no funcionamento do mercado.

Passemos agora a examinar as principais “falhas”, que podem ser classificadas em três categorias: externalidades, bens públicos e erros de decisão.

EXTERNALIDADES

Dizemos que ocorre uma externalidade se as partes envolvidas em uma decisão econômica não são responsáveis por danos ou benefícios causados por essa decisão a terceiros. Se os danos não são reparados, incentivam-se atividades que causam dano à sociedade como um todo; se as partes envolvidas em uma decisão não se beneficiam integralmente dos ganhos acarretados a terceiros, há um desincentivo a atividades que são vantajosas do ponto de vista da sociedade como um todo. Portanto, a menos que as externalidades sejam irrisórias, não se maximizará o bem-estar social. O mesmo se passa com o investimento: se todos os resultados, bons e maus, do investimento (na linguagem do economista, seu produto marginal social) não forem apropriados pelo investidor, os recursos não serão aplicados com a máxima eficiência.

Os indivíduos afetados por uma decisão econômica foram classificados por Pigou em três categorias. A primeira categoria compreende os proprietários de bens de produção duráveis, como a terra. Um arrendatário não fará uma melhoria que dure além do seu contrato de arrendamento porque o proprietário, e não o arrendatário, se beneficiará dos ganhos decorrentes da melhoria após o término do contrato.

A terceira categoria compreende o caso em que estão envolvidos rivais. Um exemplo simples: suponhamos que eu arque com as despesas de trazer de longe trabalhadores qualificados e que alguns, subsequentemente, abandonam o emprego para trabalhar para o meu rival; da próxima vez eu não vou trazer tantos qualificados quantos seria desejável (isto é, lucrativo), a menos que meu rival arque com a sua parte nos custos de transporte.

Resta a segunda categoria, um verdadeiro saco de gatos, que não detalharemos aqui – aquelas situações em que parte dos efeitos de um investimento se dá sobre terceiros, que não os donos de terra ou os rivais.

São exemplos ilustrativos de externalidades, entre outros: a impossibilidade de o proprietário de um farol (marítimo) cobrar de cada navio que orienta; a impossibilidade de o descobridor de uma lei científica cobrar por todos os benefícios que gera; e a ausência de pagamentos, pela indústria de bebidas (alcoólicas), a policiais e prisões usadas por seus consumidores.

Nem Pigou nem seus seguidores nunca se propuseram uma questão que, em retrospecto, é óbvia: por que o proprietário de uma fábrica nunca negociou com as donas de casa cujas roupas que secavam no varal se sujaram pela fumaça que sai das chaminés? A resposta implícita, na maioria das vezes, foi que “tecnicamente” essa negociação não era viável; ocorre, contudo, que estudos de viabilidade constituem justamente uma área central da análise econômica. Em 1961, Ronald Coase publicou o seu artigo “O problema do custo social” (*Journal of Law and Economics*), no qual explicou a inviabilidade de se consultar todas as partes afetadas por uma decisão econômica pela presença de custos de transação – os custos de adquirir informação, negociar com as partes e fazer valer os contratos. Essa solução simples sinalizou um grande avanço: o economista pôde a partir de então estudar sistematicamente os fatores que determinam que transações são viáveis e quais não são.

É de Coase uma proposição quase inacreditável em sua simplicidade: na ausência de custos de transações não importa a qual das partes a lei atribui direitos e obrigações. A mesma quantidade socialmente ótima de fumaça seria gerada se o dono da fábrica ou a dona de casa fosse responsável pelo dano causado pela fumaça à roupa lavada. Se um

ou outro, o motorista ou o pedestre, for responsabilizado pelo ferimento no último em caso de acidente de trânsito, cada um tomaria o cuidado socialmente ótimo para evitar acidentes. E nessa situação de custos de transação zero, nenhum monopolista restringiria a produção abaixo do nível ótimo porque os consumidores pagariam ao monopolista para não fazê-lo.

BENS PÚBLICOS

Um bem público puro é definido como qualquer mercadoria ou serviço que pode ser usado por uma pessoa sem reduzir o consumo da mesma mercadoria ou serviço por outras pessoas. O protótipo de um bem público é a defesa nacional: a proteção ao meu vizinho não reduz a proteção de que desfruto. Outro exemplo seria o uso de um conhecimento básico: se meu vizinho usa um teorema matemático ou um novo princípio da física, isso não interfere com o meu uso do mesmo conhecimento. O conceito de bem público foi formalizado pela primeira vez em termos explícitos por Paul Samuelson em 1954 (*The Review of Economics and Statistics*).

Mesmo em condições competitivas, o mercado não é capaz de prover os montantes apropriados de bens públicos. A oferta de um bem público normalmente será monopolística porque não custa mais suprir 5.000 pessoas do que custa suprir 500. Portanto, as conhecidas ineficiências de um monopólio privado são inevitáveis se o bem público (quer estejamos falando de uma força área, de uma descoberta científica ou do corpo de bombeiros) for ofertado privadamente.

O elemento de monopólio, contudo, na maior parte das vezes terá uma importância negligenciável. Por exemplo: somente uma emissora pode transmitir através de um dado canal de televisão, e a recepção da transmissão em uma residência não prejudica a recepção em outra residência. Contudo, com o progresso esperado na tecnologia, seria possível ter-se uma centena de canais de televisão em uma cidade [como hoje ocorre], e nenhum deles teria um significativo poder de monopólio.

Há uma segunda dificuldade com relação aos bens públicos. Se o meu vizinho paga por esse bem, ele estará disponível de graça para mim. Em conseqüência, terei um incentivo para não revelar meu desejo pelo bem – por exemplo, ao dizer que não tenho o menor interesse em segurança nacional ou em transmissões de televisão. Se todos agirem da mesma forma, o bem em questão será ofertado em quantidades inadequadas. Muitos concluiriam que nesse caso o Estado deveria chamar a si a provisão do bem público e financiar a sua produção com impostos.

Essa conclusão não se segue necessariamente, já que a falha de mercado não é inevitável. Por exemplo, o sinal da transmissão de televisão pode ser codificado, e somente o espectador com um decodificador pode assistir aos programas.

ERROS DE DECISÃO

Mesmo quando todos os bens são privados e não existem externalidades, existe uma terceira categoria de falhas de mercado. Quando os indivíduos escolhem meios inapropriados para satisfazer seus desejos, não estão maximizando suas satisfação e, portanto, não se atinge o ótimo social.

Não é difícil conceber uma longa lista de áreas de incompetência econômica: afirma-se que as linhas aéreas não são capazes de escolher bons pilotos, de forma que é preciso regulá-las. As famílias viveriam em moradias inseguras, se o código de obras não as protegesse. Motoristas dirigiriam automóveis desnecessariamente perigosos, se

deixados à própria sorte. Mesmo as roupas que usamos seriam inflamáveis e ordinárias sem a proteção da lei.

Uma característica dessas “falhas de mercado” é que elas representam mais que conhecimento imperfeito, já que todo conhecimento é imperfeito. Os indivíduos protegidos não adquiririam um montante apropriado de informação, de *moto proprio*, mesmo se pudessem adquiri-la pelo custo de produção. Eu posso contratar uma firma para escolher médicos competentes (se a Associação Médica Americana permitir), da mesma forma que contrato uma universidade para escolher professores competentes para ensinar meus filhos. Eu posso preferir comprar em uma loja que garanta seus produtos e, portanto, delegar à loja a tarefa de testar a qualidade. A irracionalidade consiste no subinvestimento em informação.

Uma segunda característica é que essas falhas envolvem a ausência de satisfação dos desejos dos indivíduos, e não uma censura desses desejos. Quando a sociedade proíbe a venda pública de heroína, ela não está respondendo a uma falha de mercado, mas sim impedindo que o mercado satisfaça demandas indesejáveis.

FALHAS DE MERCADO COMO BASE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Essas três categorias de falhas de mercado norteiam a agenda da intervenção do Estado na vida econômica, de acordo com os preceitos da *welfare economics* (a assim chamada teoria economia do bem-estar). As externalidades, os bens públicos e as incompetências dos indivíduos, diz-se, abrem espaço, cada uma e todas, para que um governo inteligente e eficiente melhore a vida econômica dos cidadãos.

Uma teoria útil das falhas de mercado deveria nos dizer em que categorias de atividades econômicas ocorrem as falhas de mercado. Considere-se, por exemplo, as decisões incompetentes dos consumidores. Que tipos de bens e serviços o consumidor usualmente compra por engano ou de forma ineficiente? São produtos novos ou produtos perigosos, ou produtos comprados infreqüentemente, ou adquiridos em pequenas quantidades ou produtos cujos benefícios ocorrem ao longo do tempo? A resposta é que, infelizmente, o economista *não* sabe quando o consumidor é incompetente – ele aceita as alegações de um Upton Sinclair ou de um John Galbraith, sempre que essas alegações são também aceitas pela comunidade em geral. Não se dispõe de análises econômicas mostrando qual o erro médio das decisões dos consumidores por diferentes tipos de decisão. O mesmo pode ser dito a respeito de todas as demais categorias de falhas de mercado.

A COMPETÊNCIA DO ESTADO

Temos uma lista, uma longa lista, de falhas de mercado. Elas deveriam ser corrigidas na medida do possível, e sabemos que há somente duas alternativas ao mercado: o Estado e rezar. Ocorre que ambas se confundem.

Já apontamos que os economistas têm duas visões do Estado. A primeira é o resultado da realidade histórica – talvez não de uma leitura sistemática ou abrangente, mas de qualquer forma baseada na observação empírica. Conhecemos as imperfeições do sistema político, a sua suscetibilidade a minorias bem posicionadas, a sua lerdeza em introduzir novas tecnologias, as agências que são ilhas de indolência, o descaso de eminentes políticos para com os direitos do público e o seu enorme interesse em suas próprias fortunas.

A segunda visão do Estado é aquela ditada pelas *necessidades* de uma organização otimizada: uma instituição de nobres objetivos e meios irresistíveis.

Nem o cinismo da primeira visão do Estado nem o otimismo desarrazoado da segunda visão servem como base para o economista fazer recomendações de políticas públicas razoáveis. Podemos dizer à sociedade que pule da frigideira do mercado, mas não temos nenhuma base para prever se ela aterrissará no fogo ou em uma rede macia.

A teoria da Regulação Econômica

O Estado pode tanto ser um indutor como uma ameaça às atividades econômicas. Com seu poder de proibir ou compelir, subsidiar ou tributar, o Estado muitas vezes promove ou causa dano, de forma seletiva, a um grande número de atividades econômicas. A tarefa central da teoria econômica da regulação é explicar quem recebe os benefícios e quem arca com os ônus da regulação, que forma ela toma e quais os efeitos da regulação sobre a alocação dos recursos.

A regulação tanto pode ser imposta sobre um setor como pode resultar de seus próprios esforços de obter para si a regulamentação. Uma tese central aqui exposta é que, como regra geral, a regulação é “adquirida” pelo setor e é instituída e operada basicamente em seu benefício.

Há duas concepções alternativas sobre a regulação. A primeira é que ela é instituída para a proteção e o benefício do público em geral. A segunda é a de que não há como buscar racionalidade no processo político: a “política” é imponderável, uma mistura de forças das mais diversas naturezas em constante e imprevisível mutação, compreendendo atos de grande virtude moral (como a emancipação dos escravos) e da maior vulgaridade (como o congressista que, ao votar uma determinada lei, prepara a própria cama).

Que Benefícios um Setor Pode Receber do Estado?

O Estado tem um recurso que, em princípio, não é partilhado sequer com o mais poderoso de seus cidadãos: o poder da coerção legal. O Estado pode tomar o dinheiro dos cidadãos pelo único meio permitido pelas leis de uma sociedade civilizada, a tributação. O Estado pode determinar o deslocamento físico de recursos e as decisões econômicas das famílias e empresas, sem o seu consentimento. Esses poderes criam as condições para que um setor utilize o Estado para aumentar a sua rentabilidade. São quatro as principais políticas disponíveis para essa finalidade.

A mais óbvia contribuição que um grupo de interesse pode desejar do governo é um subsídio direto em dinheiro. Outro grande recurso público comumente almejado é o controle sobre o acesso ao mercado por novos rivais. Uma variante do controle do acesso ao mercado é a proteção dada pela tarifa aduaneira, nos casos em que exista um recurso doméstico especializado que seja necessário ao funcionamento da indústria.

Um terceiro conjunto geral de poderes do Estado é o que afeta produtos substitutos e complementares. Se possível, os produtores de manteiga gostariam de contar com o apoio do Estado para suprimir a produção de margarina (produto substituto da manteiga) e encorajar o consumo de pão (produto complementar).

A quarta categoria de políticas públicas é o controle de preços. Mesmo os setores que já tenham obtido do Estado o controle do acesso ao mercado por empresas rivais, muitas vezes procurarão também obter do Estado o controle de preços, administrado por uma agência reguladora dotada de poderes coercitivos. Esses poderes são importantes porque, se o número de firmas na indústria regulada é relativamente grande, a discriminação de preços será difícil de manter na ausência da regulamentação.

Limitações dos Benefícios Políticos

As várias benesses políticas não podem ser obtidas por um setor pelo processo usual de operação das empresas – a maximização dos lucros (o mesmo que dizer minimização dos custos). O processo político impõe certas limitações ao exercício do poder de mercado decorrente da cartelização da indústria. Essas limitações são de três naturezas.

Primeiro, a distribuição do poder de mercado entre as firmas que compõem o setor se altera. Em uma atividade desregulada, a influência de cada firma sobre o preço e a produção é proporcional à sua participação no total da produção. Diferentemente, as decisões políticas levam em consideração também a força política das várias firmas. Assim, as empresas pequenas têm uma influência maior do que a que possuiriam em uma atividade desregulada. Dessa forma, quando são distribuídas quotas às empresas, as de pequeno porte quase sempre receberão quotas maiores do que teriam em um mercado competitivo. Segundo, a regulamentação com base no processo político tem custos. Finalmente, o processo político automaticamente dá assento nas agências reguladoras aos *outsiders* à indústria.

Essas limitações são previsíveis, e devem sempre entrar no cálculo da lucratividade da regulação para o setor que demanda a regulamentação.

Os Custos de Obter a Regulamentação

Para explicar por que muitos setores são capazes de empregar a máquina política a seu favor, precisamos examinar a natureza do processo político em uma democracia.

Um consumidor escolhe entre viajar de trem ou de avião, por exemplo, votando com o seu bolso: ele patrocina, num dado dia, o modo de transporte que prefere naquela ocasião. O mercado acumula esses votos econômicos, prediz o seu curso futuro e investe de acordo com essa previsão.

Como o processo político é coercitivo, as decisões diferem completamente das decisões tomadas no mercado. Se o público é solicitado, através do processo político, a tomar uma decisão entre dois meios de transporte – digamos, para decidir se as companhias aéreas ou as ferrovias deveriam receber um subsídio –, qualquer que seja a decisão ela deve ser obedecida por todos, viajantes e não-viajantes, viajantes este ano e viajantes no ano que vem. Essa característica de compulsoriedade universal das decisões cria duas diferenças entre os processos de decisão política democrática e os processos de mercado.

Primeiro, as decisões devem ser tomadas simultaneamente por um grande número de pessoas: o processo político demanda simultaneidade de decisão. Isso torna maior o custo da decisão política, tornando a votação sobre temas específicos proibitivamente cara. Se eu já incorro em custos para comprar uma passagem de avião, imagine-se o custo em que incorrerei toda vez que meus concidadãos decidirem levar à votação suas preferências entre ferrovias e aerovias.

Segundo, os processos de decisão democráticos devem envolver “toda” a comunidade, e não simplesmente aqueles que estão diretamente interessados na decisão. O processo político de decisão não pode excluir o eleitor desinteressado: os abusos decorrentes de qualquer exclusão, exceto a auto-exclusão, são óbvios. Portanto, o processo político não permite a participação de cada um na medida de seu interesse e conhecimento da matéria em questão.

Essas características do processo político podem ser modificadas pela introdução de mais níveis de governo e pelo uso seletivo de processos de decisão direta. O principal

método de lidar com o problema consiste em empregar representantes de tempo integral organizados (disciplinados) em firmas que se denominam partidos políticos.

O representante e seu partido são recompensados por sua descoberta e pelo atendimento dos desejos políticos do seu eleitorado; a recompensa é o sucesso na eleição e as benesses dos cargos. Para isso, o representante e seu partido devem formar uma coalizão de interesses duráveis dos eleitores.

O processo político de decisão tem como característica principal a participação infrequente e, em princípio, universal. As despesas incorridas pelos eleitores para descobrir os méritos de cada proposta de política e para expressar suas preferências são determinadas por custos e benefícios, da mesma forma como ocorre com a compra de qualquer bem no mercado.

Os custos de obtenção de informações são maiores na arena política porque se torna necessário buscar informação sobre muitos temas que não são de interesse direto do indivíduo. Dessa forma, o eleitor pouco saberá a respeito da maioria das matérias em discussão no legislativo. A expressão de preferência na votação será menos precisa do que as expressões de preferência no mercado, porque muitas pessoas desinformadas estarão votando e afetando as decisões.

O sistema funciona para implementar todas as preferências fortes das maiorias e muitas preferências fortes de minorias, mas também para descartar as preferências fracas de maiorias e minorias.

O setor que busca o poder político deve dirigir-se ao vendedor apropriado, o partido político. O partido mantém sua organização e seu apelo eleitoral prestando serviços onerosos aos eleitores o tempo todo, e não somente antes das eleições. Parte dos custos dos serviços e da organização é paga colocando-se uma parte do pessoal do partido nos cargos públicos. Um partido da oposição, no entanto, é normalmente considerado pelos eleitores um seguro que disciplina o partido no poder; contudo, os custos do partido de oposição não são integralmente cobertos por fundos públicos. Ao buscar a regulação, o setor deve estar preparado para pagar com as duas coisas de que um partido necessita: votos e dinheiro. O partido, contudo, não deve abusar: se ele se torna extorsivo (ou erra muito na sua leitura dos desejos dos eleitores), é possível eleger outro partido que proporcione os serviços governamentais a um preço mais baixo.

CONCLUSÃO

A visão idealista da regulação está profundamente enraizada no pensamento dos profissionais da economia. Os economistas estão se comportando como aqueles que criticam os supermercados por vender alimentos ou os políticos por angariar votos. O erro fundamental dessa crítica é que ela conduz nossa atenção na direção errada: ela sugere que a forma de fazer com que as agências reguladoras não sejam subservientes aos regulados é pregar sermões aos reguladores ou aos que os nomeiam. A única forma efetiva de direcionar a agência na direção correta seria mudar a sua sustentação política e remunerar os reguladores numa base que não esteja relacionada com os seus serviços aos regulados.

Até que a lógica da vida política seja estudada e compreendida, não disporemos de um embasamento sólido para reformar o uso do Estado, da mesma forma que as vítimas do uso do Estado por grupos de interesses não terão disponíveis os necessários instrumentos para a sua proteção.

Talvez os economistas devessem extrair disso uma lição: rapidamente restringir o acesso à prática da profissão por terceiros, com base na teoria racional do comportamento político.

As agências reguladoras protegem o consumidor?

O consumidor sempre esteve sujeito às vicissitudes do acaso, da ignorância, da negligência e da fraude. Ao longo dos séculos em que o Estado pouco se interessou por esses problemas, o consumidor recorreu a dois recursos para tratar das possíveis vicissitudes no comprar, emprestar, trabalhar e viver.

O primeiro recurso foi sua própria inteligência, consagrada na doutrina do *caveat emptor* – o comprador compra ao seu próprio risco. O segundo recurso disponível ao consumidor contra as vicissitudes de um mau desempenho é a concorrência.

Naturalmente, nem a diligência dos mortais comuns nem as energias de uma economia competitiva podem detectar, prevenir ou corrigir todos os azares, negligências e fraudes da vida. Portanto, nada mais natural que nos voltarmos para aquele centro de autoridade, aquele depositário da virtude e da benevolência, aquela fonte de justiça – o Estado, para prover a mais ampla proteção ao consumidor. Em consequência, convivemos hoje com um regime luxuriante e prolixo de leis e agências para proteger o consumidor.

A esse respeito, minha tese central é a seguinte: a regulação da atividade econômica enfraquece as defesas que o consumidor tem no mercado e muitas vezes impõe uma carga adicional sobre o consumidor, sem lhe assegurar a correspondente proteção. A doutrina do *caveat emptor* não perdeu sua força: a única coisa que mudou é que agora o consumidor deve precaver-se contra ameaças diferentes, diante das quais está menos capacitado de se defender.

Contra o argumento de que a regulação dos mercados impõe custos altos, particularmente por suprimir as forças da concorrência, os defensores da regulação argumentam que os benefícios da regulação contrabalançam os custos que ela impõe à sociedade.

Não tenho a inclinação e nem disponho da necessária evidência empírica para negar que o processo regulador ocasionalmente triunfa. Por exemplo, o atraso na introdução da talidomida nos Estados Unidos acabou se revelando um extraordinário sucesso, e deveria ser reconhecido como tal. Contudo, não devemos basear as políticas públicas em triunfos ocasionais ou em fracassos escandalosos, mas no desempenho regular dessas políticas. Se as mesmas políticas que retardaram a introdução da talidomida também retardassem a introdução de uma nova penicilina pelo mesmo lapso de tempo, deveríamos computar esse atraso no lado dos custos dessas políticas.

O inescapável fato da vida, do ponto de vista do consumidor, tanto hoje como no passado, é que ele deve acautelar-se. Tome-se como exemplo de uma atividade regulada a cooperativa, que tão cuidadosamente cartelizou a produção e a distribuição do leite nos Estados Unidos, em detrimento do interesse econômico do consumidor.

Quanto maiores a exploração perpetrada por uma empresa e o consumo de um produto qualquer, tanto maior será o ganho para o consumidor se ele puder encontrar uma nova fonte de oferta. Ele não terá que procurar muito. Outras empresas, motivadas pelo lucro, tentarão energicamente responder à demanda com preços mais baixos, embora ainda lucrativos. O incentivo do lucro é capaz de pôr um freio até mesmo na exploração de um monopolista.

Por outro lado, a quem o consumidor pode recorrer se estiver sendo explorado por uma cooperativa de produtores de leite protegida por uma agência reguladora nacional que, ou negligencia seus interesses, ou, como no caso dos Estados Unidos, de fato arma e protege um cartel que explora o consumidor? A sua única defesa consiste em organizar uma campanha política para mudar ou eliminar o sistema. Do ponto de vista de um consumidor essa é uma perspectiva sombria. Os custos a serem incorridos – em

termos de tempo, esforços e dinheiro – para mudar a legislação são muito grandes; por outro lado, o ganho esperado, para um dado consumidor individual, é muito pequeno.

Os produtores agrícolas protegidos da concorrência, as cooperativas de leite e seus empregados têm um interesse em jogo muito maior, de forma que eles podem e, de fato, montam uma ofensiva legislativa que domina e cria a legislação pertinente. O consumidor fica indefeso diante de nosso processo político, que permite que pequenos grupos compactos, com substanciais interesses *per capita*, vençam a massa difusa de consumidores, nenhum dos quais é capaz de combater eficazmente a legislação que favorece os grupos de interesse.

A superioridade das defesas tradicionais do indivíduo – dependência de seus próprios esforços e do poder da concorrência – reside precisamente nas características que as distinguem da regulação pública. Cada uma das defesas tradicionais está disponível e funcionando todo o tempo – o interesse próprio e a concorrência não são modas passageiras. Cada uma das defesas tradicionais está ao alcance dos indivíduos e de pequenos grupos – mudanças de política e adaptação a novas circunstâncias não requerem mudanças na máquina insensível, pesada e cara de um grande Estado. É a regulação que deve preocupar o consumidor.