Considerações teóricas para uma pesquisa sobre "captura econômica".

Brandão de Andrade e Silva Rodrigo.

Cita:

Brandão de Andrade e Silva Rodrigo (2010). *Considerações teóricas para uma pesquisa sobre "captura econômica"*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/460>

V^{to} Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Considerações teóricas para uma pesquisa sobre “captura econômica”

Rodrigo Brandão de Andrade e Silva
(Universidade de São Paulo – USP)

São Paulo, 2010

Apresentação

O principal objetivo deste trabalho é debater se a utilização do método de análise de redes sociais é útil para trazer contribuições empíricas ao debate acadêmico sobre captura econômica de burocracias estatais. Nesse sentido, procurarei identificar continuidades entre a literatura especializada no tema e a realidade brasileira. Para tanto, analisarei a trajetória profissional dos burocratas que ocuparam os postos do alto escalão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE¹ no período 1994-2008. Entre outras razões, a pesquisa justifica-se pelo fato de que, não raro, lemos em revistas e jornais que as agências reguladoras nacionais seriam meramente postos estratégicos para que determinados grupos empresariais conseguissem moldar a política regulatória em benefício próprio e, conseqüentemente, em detrimento do bem-estar do consumidor e de seus rivais no setor. Em virtude de suas premissas, essa suposição pode ser denominada “hipótese da captura econômica”.

Apesar de popular em meios acadêmicos e não-acadêmicos, as evidências empíricas de captura são pouco exploradas e, por isso, não dispomos de provas suficientes para confirmar ou rejeitar tal suposição sobre o funcionamento da política no Brasil. Assim sendo, ao identificar continuidades entre a literatura e a realidade brasileira, contribuirei, nos termos de King, Keohane & Verba (1994), para a realização de um estudo sistemático sobre o tema em questão, permitindo, talvez, o fortalecimento ou o enfraquecimento daquela especulação. Caso seja bem-sucedido nesse intento, acredito que farei alguma contribuição no sentido de fortalecer o olhar sobre como tem sido as relações entre Estado e mercado desde as privatizações da década de 1990.

Em virtude dos objetivos que pretendo alcançar, parece-me bastante adequado utilizar o método de análise de redes sociais para analisar a trajetória profissional dos burocratas em questão. Centrando a atenção nos principais cargos que são preenchidos por nomeação política, pretendo responder questões como “O diretor x veio de alguma

---

¹ O termo “alto escalão do CADE” aparecerá diversas vezes ao longo deste texto e, por isso, apresento desde já uma rápida definição para ele. Tal qual definido por mim, o alto escalão do CADE é composto pelo presidente da instituição, bem como por seis conselheiros. Esses sete burocratas são indicados pelo Presidente da República e fazem parte do plenário do órgão. Essa definição será desdobrada na segunda sessão deste trabalho.

empresa?”, “E, ao deixar o cargo, foi contratado por alguma empresa?”, “Qual é a trajetória dele no setor público?”, etc. Essas perguntas demonstram o quão complexo é o debate sobre a captura. O simples fato de um diretor ter sido recrutado de uma empresa ou de ter migrado para uma após cumprir o período de quarentena certamente não caracteriza “captura econômica”.

Dificuldades como as expostas acima talvez possam ser contornadas ou atenuadas por meio de um intenso diálogo com a literatura, o qual poderá permitir uma definição mais precisa do termo “captura econômica”. Início essa “busca” por uma maior precisão conceitual já na *próxima sessão* deste trabalho. Apresentados os caminhos que pretendo seguir nesse debate, passarei para uma *segunda sessão*, na qual, além de descrever o CADE, apresentarei as razões de ter sido ele a burocracia escolhida para estudo. E, por fim, em uma *terceira sessão*, farei considerações mais precisas sobre a análise de redes. Ali, procurarei justificar de modo mais cuidadoso porque esse método me parece o mais adequado para meus objetivos.

1. Captura econômica: primeiros passos na busca por uma definição conceitual

Como se sabe, a idéia de “captura econômica” ganhou projeção com o artigo “The Theory of Economic Regulation” (1971), de George Stigler. Para esse economista, *empresários* e *políticos* seriam atores racionais auto-interessados: enquanto os primeiros procurariam maximizar seus rendimentos financeiros, os outros buscariam a (re)eleição. Nesse contexto, supõe-se, por exemplo, que empresários de um determinado setor econômico financiariam as campanhas eleitorais dos políticos e esses, caso fossem (re)eleitos, retribuiriam seus financiadores com políticas públicas que elevassem seus lucros. Entre as políticas que aumentariam os lucros das empresas de um setor, a mais eficiente não seria a concessão de subsídios diretos a elas, mas sim a imposição de barreiras àquelas que desejassem adentrar a área. Logo, para Stigler (1971), a “captura econômica” corresponderia tanto à obtenção de vantagens por parte de algumas empresas a expensas de suas rivais e dos consumidores, bem como à uma ação coletiva

dos empresários incluídos em um setor contra possíveis entrantes, o que também prejudicaria os consumidores².

É possível imaginarmos que a relação entre políticos e empresários descrita acima não poderia se materializar sem o consentimento de um terceiro ator: a *burocracia estatal*. Replicando a lógica aos burocratas, podemos dizer que esses, igualmente racionais e auto-interessados, seriam sensíveis tanto a ofertas políticas que lhes elevassem o *status* – como, por exemplo, a promoção de cargos –, quanto a ofertas financeiras. Entre essas, estariam propinas e promessas empresariais aos funcionários estatais de que esses teriam emprego garantido no setor privado caso favorecessem ou não prejudicassem as empresas.

Diante das considerações apresentadas, não é exagerado afirmarmos que, quanto maiores as tarefas de governo, maior o reinado dos interesses privados e, conseqüentemente, menor o bem-estar do conjunto da população. Conhecida como *neo-utilitarista*, essa interpretação aconselharia, segundo Evans (1993), a redução das tarefas estatais, bem como a substituição de controles burocráticos por mecanismos de mercado sempre que possível. Os países que seguissem à risca essas sugestões inspirariam maior credibilidade aos investidores privados – domésticos e externos –, angariando, assim, uma soma maior de investimentos produtivos de longo prazo. Desconfiado dessa relação, Evans (1993) analisa as características burocráticas de Estados que, entre as décadas de 1970 e 1980, foram bem-sucedidos na atração de investidores privados. Entre tais características, o autor destaca duas: a coerência corporativa e a existência de vínculos sólidos entre o Estado e setores externos a ele.

A primeira qualidade faz referência ao modo como os funcionários estatais são recrutados, bem como aos incentivos que lhes são oferecidos para que não atuem com vistas a auferir rendas do Estado. Já as ligações com diferentes setores da sociedade e do mercado são nomeadas por Evans (1993) como “elementos não-burocráticos da burocracia”. Esses elementos funcionariam como um canal pelo qual o Estado, a um só

---

² Pode-se dizer que a definição de Stigler (1971) para “captura econômica da política” pauta-se fortemente no método da inferência descritiva, uma vez que, para determinar a ocorrência do fenômeno, o economista parte dos efeitos (subsídios financeiros a grupos empresariais, imposição de barreiras à entrada de novas empresas no setor, etc) à causa (“captura econômica”).

tempo, obteria informações acerca dos agentes privados com os quais interage e também implementaria as suas políticas. A conjugação de coerência corporativa com vínculos externos culminaria no que o autor designa “autonomia inserida”. Ainda que já evidente, vale mencionar que o conceito descreve a capacidade estatal de interagir com o mercado e com a sociedade sem que a máquina pública seja conduzida de modo a favorecer sistematicamente os interesses de grupos privados específicos.

Como se pode perceber, a idéia de “autonomia inserida” sugere que a formação da burocracia estatal a partir de quadros do setor privado, e *vice-versa*, pode ser uma estratégia eficiente para aprimorar a capacidade de ação do Estado. Todavia, riscos existem. E esses irão variar de acordo com a seleção dos burocratas e com as regras que regem a atuação deles. Preocupado com a primeira dessas duas variáveis, julgo ser útil a utilização do método de análise de redes sociais para a identificação da origem profissional dos dirigentes do CADE e também para a identificação dos lugares (empresas, consultorias, mundo acadêmico, etc) para onde foram após deixarem os respectivos cargos. Ao realizar essa tarefa, julgo ser possível visualizar a existência, ou não, de padrões na trajetória profissional dos ocupantes do alto escalão da instituição, o que pode colocar alguma luz sobre como tem sido a relação entre mercado e Estado desde as privatizações promovidas na década passada.

Caso a utilização do método de análise de redes sociais indique a existência dos mencionados padrões, acredito que tais padrões poderão revelar, primeiramente, se a máquina pública é mais fortemente conectada à algum setor econômico. Se constatarmos a predominância de alguma área econômica específica no alto escalão do CADE, o método utilizado pode identificar, na seqüência, se os atores de algum grupo empresarial desse setor ocupam sistematicamente esses postos. Ou seja, penso que a utilização do método de análise de redes sociais pode indicar se os membros do órgão em questão possuem vínculos constantes com “empresa específica” ou com “setor econômico, mas não com empresa específica”. Diante disso, o termo “captura econômica” pode ser definido como “nomeação sistemática de indivíduos de determinado setor e/ou empresa para o alto escalão do CADE”.

2. Uma breve descrição do CADE

Em conjunto, a Secretaria de Direito Econômico – SDE, órgão do Ministério da Justiça, a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, pertencente ao Ministério da Fazenda, e o CADE constituem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. Entre outras funções, as duas secretarias emitem pareceres e instruem processos tanto sobre infração à livre concorrência nos casos de conduta³, quanto sobre os atos de concentração antes de serem realizados. Ao CADE cumpre o julgamento de tais processos, sendo que as decisões do órgão só podem ser contestadas junto ao Poder Judiciário.

Segundo o “Guia Prático do CADE – A Defesa da Concorrência no Brasil”, as atividades do órgão possuem três finalidades, a saber: prevenir, reprimir e educar. No que tange à prevenção, cumpre ao CADE analisar “[...] as alterações estruturais do mercado, apresentadas sob a forma dos atos de concentração ou qualquer outra forma que possa afetar negativamente a concorrência, ou seja, a análise das fusões, incorporações, associações entre empresas, dentre outras” (p. 18). Já a função repressiva corresponde à sanção de penalidades – como, por exemplo, multas – com vistas à cessação de infrações à ordem econômica. Por fim, o papel educativo está associado à difusão da cultura de defesa da concorrência por meio de palestras, seminários, pesquisas acadêmicas sobre o tema, etc.

Indo além, aponto que cabe ao Presidente da República indicar o presidente da instituição, bem como os seis conselheiros que, juntamente com esse presidente, constituem o plenário do órgão. Além dessas sete indicações, o Poder Executivo deve nomear também o Procurador-Chefe do CADE. As oito nomeações presidenciais devem ser sabatinadas pelo Senado Federal e os titulares dos postos possuem mandatos de dois anos, renováveis por mais dois. Como já mencionado previamente, o termo “alto escalão do CADE” faz referência aos seis conselheiros e ao presidente, uma vez que são eles quem tem poder de voto sobre os processos referentes a atos de concentração e casos de conduta. Cada um dos sete membros do plenário possui direito a um voto, e, em caso de empate, o voto de minerva é do presidente da instituição. Por fim, aponto que as

---

³ O termo “casos de conduta” faz referência às infrações a ordem econômica, como, por exemplo, cartéis, vendas casadas, preços predatórios, acordos de exclusividade, etc.

decisões são tomadas por maioria simples e que cada processo é acompanhado por um conselheiro-relator, o qual é escolhido por meio de sorteio realizado em sessão pública.

Outra informação relevante sobre a instituição é que ela foi criada em 1962, tendo sido transformada em autarquia em 1994, o que elevou a sua importância no campo da defesa da concorrência. O site do CADE não informa quem foram os membros do órgão no biênio 1994-1995, mas traz esses dados para os anos seguintes. Verificando as atas das sessões de julgamento, consegui os nomes dos atuais e dos antigos membros da instituição. Esse levantamento mostrou que os mandatos dos presidentes foram sempre renovados e, por isso, até hoje, o CADE foi presidido por apenas quatro pessoas, a saber: Gesner José de Oliveira Filho (1996-2000), João Grandino Rodas (2000-2004), Elizabeth Maria Mercier Querido Farina (2004-2008) e Arthur Sanchez Badin (2008-atual). Já os ex-conselheiros são 27 e os atuais, 5.

Apresentado o CADE, parto às justificativas de ter sido ele a burocracia escolhida para estudo. Como não poderia deixar de ser, a primeira razão está associada à definição de “captura econômica” apresentada por Stigler (1971). Parece-me razoável a suposição de que, tentando evitar entrantes em um setor econômico ou a fim de atentar contra a ordem econômica para maximizarem as próprias rendas, empresários, em conjunto, de um setor econômico e/ou empresas específicas tentem neutralizar a atuação da instituição⁴.

Outra justificativa está associada à distribuição dos custos e dos benefícios promovidos pelas atividades do CADE. Acredito ser possível afirmar que, do ponto de vista do consumidor, as ações do órgão, em geral, promovem benefícios e custos difusos, enquanto que, para as empresas de um setor, os benefícios e os custos são concentrados. Nesse contexto, os empresários de um determinado setor, quando

---

⁴ É fato que ter o controle de agências reguladoras específicas ou da SDE pode ser ainda melhor para as empresas, uma vez que, assim me parece, o CADE só pode atuar quando provocado por esses outros órgãos. Ou seja, controlar esses outros órgãos talvez permitisse às empresas se “livrarem” até de denúncias. Apesar disso, considero o CADE uma boa escolha para estudo. Inicialmente, porque a SDE não tem poder nem de prevenção, nem de repressão. E, em segundo lugar, porque estudar agências específicas não me permitira ter uma visão geral sobre como tem sido a relação entre Estado e mercado, uma vez que as reguladoras são responsáveis por segmentos específicos da economia. Nessa linha, devo mencionar ainda que o CADE é uma agência reguladora pouco estudada.

ameaçados por algum custo em potencial, têm, a um só tempo, incentivos para se mobilizarem (evitar essa possível perda financeira) e custos reduzidos para fazerem isso, uma vez que constituem um conjunto consideravelmente inferior ao da população. Os cidadãos, por sua vez, mesmo quando prejudicados por alguma manobra mal-sucedida do CADE, podem encontrar custos para se organizarem contra esse insucesso muito maiores do que aqueles decorrentes da (in)ação do órgão. Assim sendo, penso que muitos empresários teriam muito interesse em controlar o conselho, enquanto poucos indivíduos teriam interesse em fiscalizá-lo. Seguindo as considerações de Wilson (1980), não me parece também que políticos tenham muito interesse em monitorar as atividades da instituição, uma vez que políticas públicas de regulação, ao contrário de grandes temas – como guerra e paz – e de assuntos que “doem no bolso” – como inflação e desemprego –, não são as principais responsáveis por se ganhar ou perder voto.

3. À guisa de conclusão: “análise de redes sociais e política regulatória antitruste: uma relação possível?”

Uma vez que se deseja analisar as relações entre setores econômicos e/ou empresas específicas com o CADE, o *método de análise de redes sociais* parece ser o mais adequado. Isso porque, segundo Scott (2000), “[r]elações não são propriedades de agentes, mas sim de sistemas de agentes; essas relações conectam pares de agentes em um sistema relacional mais amplo” (p. 03). A idéia central é que a análise dessas relações pode explicitar o modo como são estruturadas as ações de um grupo. Essa estrutura, por sua vez, só pode ser visualizada mediante a observação de padrões, de regularidades nas relações estudadas. Conforme já mencionado anteriormente, ao estudar o CADE, faz-se possível não “explicar” as ações do órgão, mas sim identificar quais são os padrões e as regularidades nas relações que mantém com o mercado. Ou seja, parece razoável – e coerente – afirmar que a utilização do método de análise de redes sociais no estudo de políticas públicas permite identificar apenas indícios sobre a existência, ou não, de “captura econômica” de burocracias estatais, e não explicações definitivas sobre a atuação dessas burocracias. Em outras palavras, e a fim de contemplar um conceito caro à análise de redes, parece ser possível afirmar que a

utilização do método de análise de redes sociais permite apenas identificar os *limites relevantes* na relação existente entre o CADE e o mercado.

Referências bibliográficas

EVANS, P. (1993). “O Estado como problema e solução”. Lua Nova.

Guia Prático do CADE – A Defesa da Concorrência no Brasil. In www.cade.gov.br

KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. (1994). *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey, Princeton University Press.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade*. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Out 1999, vol.14, no.41, p.45-67.

Olivieri, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Nov 2007, no.29, p.147-168.

PELTZMAN, S. (1976). “Toward a more general theory of regulation”.

SCHNEIDER, B. (1994). “Burocracia pública e política industrial no Brasil”. Editora Sumaré.

SCOTT, J. (2000). *Social Network Analyses – A Handbook*. London, SAGE Publications

STIGLER, G. (1971). “The Theory of Economic Regulation”. *Bell Journal of Economics*.

WILSON, James Q. (1980) (Org.). “The Politics of Regulation”. Basic Books, Inc., Publishers.