

RAP

s e ç õ e s e s p e c i a i s

Espaço dedicado à divulgação dos programas de pesquisa e de estudos e análises sistemáticas levados a efeito pela comunidade acadêmica da Ebape/FGV.

A conjuntura das escolhas públicas

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.

Economia de um Ano Eleitoral

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: I. Introdução; II. Manifestações eleitorais do STF e do TSE; III. Ciclo político-eleitoral; IV. Reconfigurações institucionais; V. Elementos de uma transição de governo; VI. Conclusão.

I. Introdução

Tanto por deliberações quanto pela surpreendente acessibilidade pública de seus membros, o Judiciário brasileiro tem um grau de exposição pública incomum, especialmente, quando comparado ao caso norte-americano — contraponto apropriado, uma vez que, numa e noutra economia, vigora uma estrutura constitucional de separação de poderes.

Como exemplos têm-se a aplicação da LC 135, 4-6-10 (lei da ficha limpa) pelo STF e a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral na campanha eleitoral de 2010. Tais são ocorrências que, para serem aferidas com isenção, requerem seu enquadramento em moldura analítica de democracia representativa.

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). 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.

A seção II desenvolve mais detalhadamente esses dois comportamentos.

2010 também é um ano eleitoral na economia norte-americana e é muito didático refletir sobre o celebrado pressuposto na teoria econômica de que um partido ou a coalizão no poder busca determinar a localização e o *timing* dos benefícios promovidos pelas ações governamentais, de modo que eles possam ser carreados aos seus membros e adeptos (Tufte, 1978:4). Essa é a hipótese de ganhos *privados* quanto ao resultado eleitoral e que se integra à essência da análise de escolhas públicas. É a motivação política sendo regularmente atribuída às políticas públicas praticadas e a geração de seus impactos ainda no ano eleitoral.

Tal é conjectura da existência de um “ciclo político-eleitoral” na trajetória da economia e da própria política macroeconômica.

A seção III apresenta algumas qualificações a esse tipo de raciocínio.

O ano eleitoral é ainda acrescido do fato de estar em curso uma crise econômica de enormes proporções que se desdobra, ainda que em diferentes intensidades, no Brasil e nos EUA. A crise prossegue afetando o ambiente institucional, mesmo que, por vezes, não ocorram alterações formais nas regras do jogo de política econômica. É o que tratam as seções IV e V deste texto.

II. Manifestações eleitorais do STF e do TSE

O ano eleitoral de 2010 é marcado por duas atuações muito peculiares e, em certo sentido, inovadoras por parte do Judiciário:

- ▼ no caso da LC 135, não há clareza na vigência de suas regras: a deliberação do STF quanto às limitações intencionadas pelos legisladores acabou protelada.

Após a apuração do primeiro turno das eleições, remanescem dúvidas sobre a validade de alguns milhões de votos. E pior: mesmo quando ainda estava por ocorrer o segundo turno em algumas eleições de governadores de estado há o mesmo tipo de incerteza, impedindo que eleitores tenham informação completa sobre regras da disputa em alguns estados. A revisão judicial tem a implicação de que uma instância decisória de membros não eleitos (juízes) possa sobrepor-se à vontade de uma maioria de representantes eleitos: um *dilema contramajoritário* (Monteiro, 2007:99-101).¹

¹ Em meados de 2010, a mencionada decisão do STF isentou (primeiramente por liminar) alguns políticos já condenados em órgão colegiado dos rigores da LC 135 (Vai “pegar”? *Folha de S.Paulo*,

Como pano de fundo, cabe indagar o quanto de deferência o STF deve mostrar, quando interpreta regras estabelecidas pelo Congresso. Vertente moderna desse tipo de enquadramento associa as escolhas públicas às “muitas mentes” do processo decisório (Sunstein, 2009): maiorias legislativas, passadas e presentes, políticas do Executivo, precedentes judiciais e a opinião pública. As decisões constitucionais do STF prestam deferência às muitas mentes, uma vez que essas outras instâncias decisórias são mais bem informadas, quando comparadas às deliberações de um ou no máximo dos onze juízes e isso por que há: (i) o *efeito-tamanho*: os processos legislativos majoritários envolvem quase seis centenas de políticos; (ii) o *efeito-diversidade*: legisladores tanto quanto o presidente da República representam grande variedade de preferências na sociedade; (iii) ademais, os demais departamentos de governo, Congresso e Executivo, têm organização interna mais efetiva para processar informações.²

- ▼ Quanto à manifestação do TSE, alguns de seus ministros declaram-se “estorrecidos” com as agressões mútuas nas propagandas dos candidatos presidenciais, no segundo turno eleitoral.³

É ingenuidade, no entanto, supor que esse seja o aspecto mais prejudicial aos valores democráticos do processo eleitoral brasileiro. Afinal, essa não é uma característica autônoma, pois que tem, a insuflá-la, comportamentos igualmente “estorrecedores” de outros segmentos da economia política nacional. Uma vez que o mercado de mídia na economia brasileira é fortemente concentrado, o peso das estratégias adotadas nesse mercado exerce substancial influência sobre a opinião pública. A estrutura *quase monopolística* desse mercado habilita acessos privilegiados às informações obtidas e, portanto, à constante desqualificação de outras fontes de divulgação que possam estar disponíveis ao cidadão-eleitor, mas que observam algum atraso em sua transmissão.

8 jul. 2010. Editoriais, A2; Ficha limpa maculada. *O Dia*, 3 jul. 2010. Editorial, 14). Porém, mantém-se boa margem de incerteza, mesmo após mais uma deliberação confusa do STF, em 27 de outubro de 2010. Afinal, se a lei tem brechas ou motivações inaceitáveis, a responsabilidade por essa característica da lei é do próprio Congresso (KAGAN reminds senators: legislation is your job. *New York Times*, 1^o July 2010).

² Assim, as regras constitucionais ficam mais bem conceituadas como produção de muitas mentes, comparativamente a ser uma pura construção do nível hierárquico mais elevado do Judiciário. A *mudança* constitucional passa a não ser focalizada nas interpretações do STF, mas na deliberação dos representantes eleitos e, por implicação, dos próprios cidadãos (Sunstein, 2009:3).

³ ‘Estorrecido’ com baixarias, TSE quer mudar campanhas. *Valor Econômico*, 26 out. 2010. A1 e A5.

Um possível enquadramento analítico desse comportamento é a *teoria do rent seeking* (Monteiro, 2007: cap. 6). Tal construção pressupõe que o processo político é o provedor de potenciais benefícios (ônus) instrumentados por desonerações fiscais, aplicação de recursos públicos, barreiras protecionistas, concessão ou supressão de subsídios e regras de regulação econômica de aspectos comportamentais nos mercados de bens e serviços. Em decorrência, grupos privados têm o incentivo a se mobilizar junto ao processo político, em suas várias instâncias, de modo que tais benefícios sejam viabilizados, aumentados ou tornados permanentes, e seus ônus sejam inviabilizados, diminuídos pelo compartilhamento ou tornados os mais transitórios.⁴

Tecnologia e padrões de concentração no mercado de mídia podem levar a que poucas firmas exerçam controle significativo no acesso ao conteúdo de informação. Como corolário, o “mercado de ideias” funciona sob exposição seletiva (Barron, 2008, 2007). Percebe-se que a mídia tem o foco estrito de aumentar os seus ganhos de mercado, e, para tanto, pode atuar como porta-voz de demandas preferenciais articuladas por grupos de interesses privados.

Nesse mercado muito concentrado, é mesmo possível a uma firma operar uma *estratégia eleitoral* que pode assumir *simultaneamente* as roupagens de:

- ▼ editoriais condenando apoios recebidos por um candidato, propostas ou comportamentos do candidato e seus apoiadores.⁵
- ▼ Crônica de cineasta, diretor teatral, ator, cantor ou compositor, por exemplo, sobre aspectos que lhe parecem mais reprováveis num candidato ou em suas propostas.
- ▼ Notícias diversas enfatizando aspectos potencialmente negativos ao candidato ou às suas conhecidas associações a outros indivíduos que, do ponto

4 A atuação desses interesses preferenciais se processa em duas grandes vertentes de investimentos de recursos reais: (i) *diretamente no processo político*, com financiamentos de campanhas de partidos ou políticos individualmente, nominalmente a favor ou contra um candidato, ou mais ocultamente, ao promover determinado tema substantivo de política (intervencionismo estatal, desenvolvimento sustentável, proteção às liberdades e aos direitos individuais, entre outros tantos); (ii) *diretamente no mercado*: demandando serviços especializados de *lobbying* e no uso de espaço e conteúdo na mídia. Em ambas as vertentes, o sentido comum é o de fazer chegar seus pleitos quanto à provisão de atendimento de políticas aos que atuam em algum departamento de governo. Subsidiariamente, há o objetivo de *amaciar* a opinião pública ou mesmo minimizar a reação contrária de segmentos da coletividade que se identifiquem como onerados, diante da provisão reivindicada.

5 Se houve uso de alguma imagem futebolística na retórica do candidato, por exemplo, nem mesmo a crônica esportiva escapa de capturar esse foco.

de vista da reportagem, são definitivamente tomados por párias sociais.

- ▼ Simplesmente não noticiar o que possa ser contrário aos interesses da direção da firma (ou favorável ao candidato a que a firma se opõe): a depender do alcance do veículo de comunicação, a *não notícia* pode ser efetivamente a *não ocorrência* do fato não divulgado.
- ▼ A informação usada como mecanismo de *contrapeso*: ao lado de um desempenho inegavelmente *bom* é destacada uma implicação (mesmo um desempenho em outra área) *ruim*, do ponto de vista coletivo. O impacto líquido buscado junto à opinião pública é o que melhor se articule às preferências da firma.
- ▼ Entrevistas com especialistas de políticas públicas, em que se enfatiza a fragilidade técnica ou acadêmica de propostas de políticas (ou, eventualmente, de políticas já em curso).
- ▼ Apresentar um acontecimento negativo, como absolutamente inusitado, não obstante já ter ocorrido em outras oportunidades, ou mesmo ter paralelo em economias do Primeiro Mundo.
- ▼ Replicação da mesma estratégia nas várias mídias do mesmo grupo econômico.
- ▼ Destaques às informações veiculadas são administrados segundo vários graus de difusão: horário da inserção, número de repetições, *timing* de noticiário de rádio (AM ou FM) ou televisão (canal aberto ou fechado), destaque em manchetes (jornais e revistas), ênfase ou superficialidade na exposição de informações ou temas nas reportagens, entre outros.

III. Ciclo político-eleitoral

Em que extensão o *terremoto* eleitoral que passou pela democracia dos EUA, em 2 de novembro de 2010, assim como a disputa eleitoral brasileira de outubro-novembro de 2010, são contrapontos perfeitos de uma conjectura analítica de ciclo político-eleitoral?

Na verdade, há várias qualificações a serem tomadas em consideração.

A reação dos eleitores não se forma expressivamente em torno de intenções corretas de políticos ou do governo, mas da geração de resultados econômicos efetivamente obtidos, sob um dado conjunto de induções que operam na economia nacional. Há, pois, qualificações muito relevantes nesse

tipo de causalção dos acontecimentos econômicos sobre processo e resultado eleitorais. De tal sorte que a comprovação empírica desse tipo de fenômeno requer expurgar ou lançar certas variáveis institucionais à celebrada condição de “tudo o mais constante”.

Tome-se, inicialmente, o caso da economia norte-americana:

- ▼ o ambiente de crise traduz-se por uma descontinuidade das políticas públicas, como exemplifica a ocorrência, em curto período de tempo, de duas políticas do tipo-reforma: a do sistema de saúde e a do sistema financeiro.
- ▼ Essas e outras políticas postas em prática desde final de 2008 apresentam um *timing* de geração de resultados positivos (reativação da economia e redução do desemprego da mão de obra) que se revela adverso ao governo incumbente.⁶
- ▼ A campanha eleitoral desenvolve-se excepcionalmente sob um regime em que uma regra eleitoral significativa foi alterada: a possibilidade de que *dinheiros políticos* (Monteiro, 2007: cap. 6) possam ser utilizados em *grandes montantes* — e *sem observar procedimentos de disclosure* — diretamente na defesa de temas substantivos ou ideologias de política, e, assim, no ataque ou defesa de candidaturas.⁷

Ademais, há o favorecimento de se promover uma disputa eleitoral com características de consulta plebiscitária, em termos ideológicos: *governo grande versus governo mínimo* ou ainda, a ênfase no *custo* da política de recuperação econômica, por exemplo — o que é muito explorado no uso de espaço na mídia pela oposição republicana.

A não sincronia do calendário eleitoral e a incidência de benefícios líquidos (ou *boas notícias*) quanto às políticas praticadas pelo governo tem na política do Troubled Asset Relief Program (Tarp) seu exemplo mais notório. Agora, sabe-se que em um período de 24 meses (outubro de 2008 a outubro

⁶ Nesse sentido, não apenas era inexorável a punição eleitoral do governo Obama, tanto quanto ser essa uma ambientação institucional propícia ao fortalecimento das chances eleitorais da oposição republicana.

⁷ Não subsiste a crítica de ser esse um argumento pouco consistente, uma vez que algumas candidaturas apoiadas em doações milionárias acabaram derrotadas. Na verdade, a principal consequência desse *novo regime* de financiamento de campanhas habilitado pela Suprema Corte dos EUA não é tanto a viabilização de candidaturas assim financiadas, mas o *relaxamento de todo o processo eleitoral*, agora reforçado pela crença dos doadores e do eleitorado em geral de se estar observando um comportamento ético e constitucionalmente apto.

de 2010) todo o custo fiscal direto dessa política econômica terá sido de menos de 1% do PIB.

Esse é um resultado extraordinário, quando comparado com crises financeiras sistêmicas do passado: o FMI estima que a média do custo fiscal líquido na resolução de 40 crises bancárias ocorridas desde 1970 foi de 13% do PIB; no caso da economia norte-americana, o custo fiscal líquido do saneamento de poupanças e empréstimos foi de 2,4 do PIB.⁸ A inferência mais objetiva desses dados numéricos é que uma política macroeconômica em curso pode ser mais efetiva e empreendida a um custo muito menor do que se antecipa e, em decorrência — sem que os eleitores e os próprios políticos se deem conta —, permite descontar positivamente a trajetória *futura* da economia.⁹

Em outra frente, no caso brasileiro, há duas condicionantes para a hipótese de se verificar um ciclo político-eleitoral na disputa de 2010, *em seu sentido puro*, em razão de:

- ▼ o inusitado envolvimento do governo incumbente na campanha eleitoral, em todos os seus desdobramentos práticos (propaganda eleitoral e atos de campanha com a presença da alta gerência do Executivo e, muito especialmente, do próprio presidente da República).
- ▼ Houve intenso engajamento da mídia, a ponto de se poder identificar em certos casos o exercício de efetiva *estratégia eleitoral* contrária à candidatura governista (e não apenas um apoio formal a uma das candidaturas) por parte de firmas com posição dominante no mercado de mídia.¹⁰

Esses dois fatores puxam em direções opostas, mas, outra vez, o que é relevante ser levado em consideração é o *relaxamento de todo o processo eleitoral*, com a habilitação de estratégias ou comportamentos dos participantes do jogo de escolhas públicas (Monteiro, 2007: cap. 1) que são estranhos à teoria do ciclo político-eleitoral.

⁸ Troubled asset relief program — Two year retrospective executive summary. U.S. Department of the Treasury: Office of Financial Stability, Oct. 2010.

⁹ Contudo, esse tipo de informação e de sincronia de fatos acabou se revelando tarde demais, quando as preferências do eleitorado já estavam definidas, além de deixar espaço de tempo suficiente para que a oposição republicana investisse em sua bem sucedida estratégia eleitoral. Adicionalmente, em razão da destacada posição do presidente Obama favorável a limitar o mecanismo da ação de grupos de interesses preferenciais, a facilitação do uso de recursos privados na campanha política acaba privilegiando, na proporção de três para um, as candidaturas de Republicanos (Pontos para reflexão — II. *Estratégia Macroeconômica*, v. 18, n. 44, 11 out. 2010).

¹⁰ Para um detalhamento dessa estratégia eleitoral da mídia, ver a seção II, acima.

IV. Reconfigurações institucionais

Dois exemplos da realidade econômica de 2008-10 podem ser interpretados como reconfigurações institucionais e ambos dizem respeito ao *status* de independência da autoridade monetária:

- ▼ na economia brasileira, o engajamento direto do ministro da Fazenda em defesa da subida da taxa cambial, de modo a limitar a valorização do real frente ao dólar, coloca o Banco Central em posição de menor autonomia para operar políticas que promovam esse resultado final.¹¹

Não obstante, o presidente do Banco Central questiona sua permanência à frente da condução da política monetária na futura administração federal, caso não possa exercer sua função com “autonomia total [para operar a política de juros]”.¹²

- ▼ Mais dramaticamente, nos EUA, sem poder contar com o apoio de políticos republicanos, agora muito mais predominantes nos governos estaduais e no Congresso, para sustentar mais uma expansão do gasto público, o governo Obama apela para que o Federal Reserve amplie a quantidade de moeda em circulação na combalida economia nacional.

Por meio da atuação do FED serão recomprados US\$ 600 bilhões em títulos do Tesouro, ao longo de um prazo de 6 meses — em uma atuação induzida pelo Executivo já apelidada de “facilitação quantitativa”.¹³

Em ambos os casos citados acima, o contraponto é a visão da autoridade monetária que tenta atuar como um quarto departamento de governo e que, como tal, pode vir a exercer um poder institucional *imperialista*.¹⁴ Não obstante, as circunstâncias institucionais empurram a AM justo na direção oposta. O que vai se tornando relevante é que a crise mistura de uma forma muito complexa a missão de manutenção da estabilidade de preços com o propósito de promover a atividade econômica e o emprego da mão de obra. Nesse mandato *dual* é difícil para o Banco Central manter-se afastado das preferências reve-

¹¹ Na melhor das hipóteses, critérios políticos reconfiguram o conjunto de escolhas do Banco Central.

¹² MEIRELLES avisa que só fica no Banco Central se tiver autonomia total, *O Estado de São Paulo*, 19 nov. 2010. Nacional, A4.

¹³ BERNANKE: fed's right on stimulus, China. CNNMoney.com, 19 Nov. 2010.

¹⁴ THE trap of the Federal Reserve's dual mandate. *Washington Post*, 18 Nov. 2010.

ladas por políticos e pelo governo em geral — o que compromete sua credibilidade como autoridade estritamente monetária, assim como sua propalada independência operacional.

Em outra frente, a crise apresenta as economias europeias e a norte-americana seguindo, de início, trajetórias distintas, mas, afinal, convergindo para um repertório de políticas muito assemelhado. Assim é que, enquanto nos EUA o governo promoveu em 2008/09 vasta expansão da fronteira de gastos públicos, as economias europeias seguiram o caminho dos cortes nos gastos públicos, elevando os custos do acesso à Previdência Social, congelando salários no setor público, entre outras medidas. No entanto, ao final de 2010, as recomendações finais da comissão bipartidária, criada pelo presidente Obama em 18 de fevereiro de 2010 são verdadeiramente o “momento da verdade” — título dessas recomendações.¹⁵ Embora a iniciativa mais notória seja na área da Previdência Social (como ocorreu na França, recentemente), a mudança que se pressupõe nessas intervenções é muito mais variada e profunda, uma vez que são especificados mecanismos institucionais que devem ser operados com os objetivos de política encampados.

Tipicamente tem-se:

- ▼ cortes discricionários em programas governamentais, ao mesmo tempo em que se definem mecanismos que limitem a capacidade de políticos e burocratas em contornar essas novas limitações.
- ▼ Reforma da estrutura tributária.
- ▼ Reforma do sistema de saúde.
- ▼ Geração de poupança compulsória por meio de eliminação de subsídios agrícolas e mudanças no sistema previdenciário público e privado.¹⁶

¹⁵ The moment of truth: report of the National Commission on Fiscal Responsibility and Reform. The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform. Washington, D.C.: White House, 1 dez. 2010.

¹⁶ Na verdade, a iniciativa proposta pela National Commission pressupõe uma *reforma* do processo orçamentário público, e não simplesmente a adoção de maior rigor na decisão de gasto público. Há uma variedade de novos mecanismos decisórios a serem adotados. Entre outros, é definido um arranjo de “cinto-e-suspensórios” que introduz limites de gastos, com o bloqueio à tramitação de projeto de lei que exceda tais limites, tanto quanto a exigência de que o gasto excedente seja cortado de modo a mantê-lo dentro dos limites preestabelecidos. Adicionalmente, definem-se parâmetros *específicos* para fundos que possam ser necessários para lidar com catástrofes e eventos assemelhados, com a peculiaridade de que os próprios legisladores se encarregarão de prover “um conceito legal claro” do que venha a ser uma emergência.

O tema da autonomia decisória da autoridade monetária acaba de ter um desdobramento recente, que ilustra a trajetória sinuosa do FED norte-americano, ao longo de dezembro de 2007 a julho de 2010. Informações, agora disponíveis, dão conta de que o FED andou efetivamente a reboque das prioridades de política econômica, como estabelecidas pelo Executivo e, portanto, de critérios essencialmente político-eleitorais:¹⁷

- ▼ ao promover operações de liquidez subsidiadas, a atuação do FED teve extensão muito mais ampla e profunda do que se tinha conhecimento até aqui.¹⁸
- ▼ Ainda que todas essas operações possam ser escoradas na sustentação da liquidez de toda a economia nacional — requisito fundamental para sair da crise ou evitar que ela se agrave —, não cabe dúvida de que essa extensão de mandato tem um significado essencialmente político.
- ▼ Grande parte dessas operações de socorro ocorre sem garantias ou obrigações assessorias, tais como impor limitação às remunerações dos executivos das firmas beneficiadas, ou redução de encargos assumidos pelos tomadores de empréstimos hipotecários.¹⁹

V. Elementos de uma transição de governo

Após oito anos contínuos de mandato presidencial, a economia brasileira passa pela primeira vez por um período de transição de administrações federais *de mesma ideologia*.

A introdução de nova regra constitucional, que permitiu que o então governo incumbente em 1995-98 estendesse seu mando para o período 1999-

¹⁷ FED documents breadth of emergency measures. *New York Times*, 1^o Feb. 2010.

¹⁸ O Citigroup, por exemplo, recorreu ao FED *freneticamente* por 174 vezes, ao longo de um período de 13 meses; um banco inglês (Barclays) se beneficiou de uma operação de US\$ 48 bilhões, contratada junto ao FED; mesmo firmas de fora do mercado financeiro solicitaram e obtiveram esse tipo de ajuda, tais como General Electric e Harley Davidson. A ampliação do socorro a firmas de outras economias nacionais alcançou mesmo bancos japoneses, seguradoras e fundos de pensão da Suécia e da Coreia do Sul e não ficando de fora bancos centrais estrangeiros. O FED resistiu a esse *disclosure* que só se tornou possível por iniciativa do Congresso dos EUA. Observe o leitor que a amplitude dessa atuação do FED pode indicar quão politicamente mais crítica é a conjuntura que se segue à bancarrota do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008 (que, para alguns analistas, seria a data de origem da crise).

¹⁹ Comentário do senador Bernard Sanders que capitaneou a exigência do *disclosure* (FED documents breadth of emergency measures. *New York Times*, 1^o Feb. 2010).

2002, marcou uma transição endógena, tal qual uma prorrogação de mandato eletivo. Mesmo assim, essa transição foi traumática, não apenas por ser essa uma conjuntura em que a economia nacional apresentava desempenho medíocre (como logo se evidenciaria com a política cambial posta em prática em janeiro de 1999), como também pelo fato de a nova administração federal, a se inaugurar mais à frente, em 2003, viria a ser comandada pela oposição. Contudo, a conjuntura neste final de 2010 é oposta à do final de 2002: a transição se dá em um quadro de otimismo econômico interno, frente ao crescente pessimismo na economia mundial, especialmente nos EUA e na União Europeia, assim como a sucessão ocorre entre administrações de *mesma ideologia* política e econômica, ainda que passados dois mandatos sucessivos da mesma coalizão no poder.

Já nos EUA, a transição tipicamente se inicia no meio do primeiro mandato presidencial, em razão do resultado das eleições parlamentares e de governadores que se realizam dois anos antes da eleição presidencial. Essa é uma transição que pode selar antecipadamente as chances de um segundo mandato para o governo-incumbente, ainda que reste completar 50% do primeiro mandato.

O pano de fundo para a transição no Brasil é de que, tanto mais a economia dos EUA se mostra pouco reativa aos sucessivos e expressivos estímulos adotados pelo governo Obama, tanto mais significativo se torna o desempenho alcançado pela economia brasileira. Essa é uma observação relevante, especialmente em termos de *lições da experiência*, uma vez que a crise de 2008 apresenta características e intensidade únicas, e vai requerendo, passo a passo, o teste de variadas ações de política econômica. Nas economias do Primeiro Mundo observa-se que as mudanças institucionais se processam em *ondas*, com a adoção de novas regras que vão dando lugar a outras regras que tentam chegar mais próximo do objetivo final de retomar o crescimento econômico e reduzir a persistentemente elevada taxa de desemprego da mão de obra.

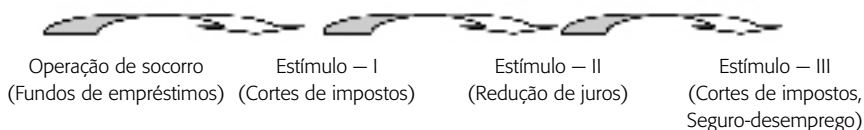
Na economia norte-americana, em sequência à etapa de *socorro* em final de 2008 e com adições ao início de 2009 (Troubled Asset Relief Program — Tarp —, que totaliza US\$ 700 bilhões) ocorrem:

- ▼ em 2009, uma *primeira* etapa de *estímulo*, combinando programas de gasto público e desonerações de impostos, que totaliza US\$ 862 bilhões.
- ▼ um *segundo* estímulo, com a compra de títulos do Tesouro pelo FED (dezembro de 2010 a junho de 2011) no montante de US\$ 600 bilhões. A racionalidade dessa intervenção é a redução das taxas de juros de longo prazo.

- ▼ e, um *terceiro* estímulo, com o pacote de corte de impostos, a vigorar em 2011/12, que totaliza US\$ 801 bilhões (adicionado de US\$ 57 bilhões na ampliação da vigência do seguro desemprego por mais 13 meses).

A princípio poder-se-ia pensar nesses vários passos²⁰ como elementos de uma estratégia unificada, preconcebida, como estilizado pela figura 1.

Figura 1
Sequenciamento macroeconômico



Todavia, há numerosa evidência que indica que a perplexidade de economistas e não economistas diante dos acontecimentos de 2008 ainda persiste (Monteiro, 2011), de sorte que a “sequência” mostrada na figura 1, que pode ser identificada nesse passo a passo macroeconômico na experiência dos EUA, é uma reafirmação dessa perplexidade e de verdadeira *improvisação*, para reerguer a economia norte-americana e mundial.

Ou ainda, a adoção desse tipo de sequência pode ser um comprometimento que diz algo de *ruim* sobre o processo político na democracia representativa (mais especificamente, sobre como opera o sistema constitucional da separação de poderes), e não algo de *bom*: revela que se está operando “sem uma clara teoria do que está errado na economia, ou como repará-lo”:²¹

- ▼ por um lado, um dos segmentos do processo político (Democratas, atual Situação) não tem força (votos) suficiente para estabelecer e implementar sua política econômica preferida. Como segunda melhor solução, os Democratas aceitam aprovar políticas que não creem que de todo irão resolver a crise.

²⁰ Contagem mais ramificada desses estímulos pode incluir cerca de US\$ 500 bilhões em diversas operações menores e pontuais não discriminadas acima. Tal inclusão eleva o valor global do esforço para reerguer a economia dos EUA para US\$ 3,4 trilhões (STIMULUS price tag: \$2,8 trillion: a trillion here, a trillion there. CNNMoney.com, 20 dez. 2010). A reportagem da CNNMoney não relaciona os já mencionados US\$ 600 bilhões da compra de títulos do Tesouro.

²¹ E. Klein. An incoherent Congress. *Washington Post*, 17 dez. 2010.

- ▼ Já a Oposição prefere repetir o receituário praticado no governo Bush (Republicano), mais do que empreender políticas que removam os obstáculos que ela mesma identifica como obstrutores da recuperação.²²

Na economia brasileira, a etapa de socorro acaba se *confundindo* com a etapa de estímulo, por via de desonerações de impostos, expansão de financiamentos pelo BNDES, contenções (ou mesmo reduções) da alta dos juros e da valorização do real. A transposição do sequenciamento referido na figura 1 para o caso brasileiro pode ser ilustrada pela instrumentação da política de distribuição de *royalties* do pré-sal. A versão aprovada pelo Congresso Nacional (Lei 5938, 10-12-2010) subverte a estratégia de crescimento pretendida pelo Executivo em pelo menos duas vertentes:

- ▼ torna inevitável que a União venha a compensar a grande maioria dos municípios que arcará com os efeitos do muito provável veto presidencial à Lei 5938. Com isso, condiciona-se a Proposta Orçamentária da União não apenas para 2011, mas para os demais períodos orçamentários.
- ▼ Atribui grande poder a uma força política que até aqui tem sido fraca e ocasional: os grupos organizados que representam interesses das prefeituras municipais, tais como a CNM (Confederação Nacional dos Municípios), e FNP (Frente Nacional de Prefeitos).

Em ambas as vertentes a sociedade perde em bem-estar, uma vez que recursos públicos serão alocados para sustentar uma competição de ganhos especiais agenciados pelo governo federal, não invalidando a perspectiva da criação de um fundo especial que venha a ter a dimensão quantitativa equivalente à alocação equitativa dos recursos obtidos com a exploração do pré-sal, nos termos da Lei 5938.

Ao mesmo tempo, cria-se uma nova instância de compartilhamento de recursos comuns que, eventualmente, poderá ser estendida a outras fontes de exploração mineral, por exemplo, independentemente da localização das jazidas.

²² Essa visão dos fatos é coerente com a análise de Christina Romer — economista-chefe do Council of Economic Advisers do governo Obama — no National Press Club, Washington, D.C., em sua despedida do cargo, em que destaca: não ter antecipado o quão ruim seria o colapso econômico em 2008; ainda não entender exatamente por que tudo foi tão ruim; a resposta ao colapso ter sido inadequada; e também não ter muita ideia de como acertar as coisas (Monteiro, 2010).

VI. Conclusão

A influência do desempenho econômico global sobre o comportamento do eleitorado não pode deixar de levar em conta o extraordinário ambiente institucional em que se tem, especialmente, a descontinuidade observada no mecanismo do *rent seeking* por parte de grupos privados (caso dos EUA), e a excepcional intrusão tanto do governo incumbente quanto da mídia na disputa eleitoral (caso do Brasil).

Essa classe de ocorrência é uma lição de cautela quanto ao monitoramento e à interpretação de 2010 na trajetória da economia brasileira, comparativamente a outros anos de eleição, tanto quanto na determinação empírica do reflexo do desempenho econômico sobre o resultado eleitoral.

Em outros termos, o que se requer é a incorporação da teoria do ciclo político-eleitoral em uma visão analítica de governo muito mais robusta do que aquela que tem estado subjacente a constatações quanto à economia contemporânea. Ou, visto por outro lado, a ocorrência do ciclo político-eleitoral pode estar fortemente associada a uma degeneração dos arranjos da democracia representativa.

Circunstâncias de crise promovem não apenas *reconfigurações informais de mandato eletivo do governo*, como também induzem a que a *extensão de tempo* em que se pode capturar o verdadeiro significado das escolhas públicas desempenha papel crítico em sua aferição.

Referências

BARRON, J. Access to the media: a contemporary appraisal. *Hofstra Law Review*, v. 35, n. 3, p. 937-953, Spring 2007.

_____. Access reconsidered. *George Washington Law Review*, v. 76, n. 4, p. 826-844, June, 2008.

MONTEIRO, J.V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. Ambiguidades institucionais e intelectuais. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 5, p. 1243-1258, set./out. 2010.

_____. *Governo e crise*. [no prelo, 2011].

SUNSTEIN, C. *A constitution of many minds*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

TUFTE, E. *Political control of the economy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.