

# 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.

## Crise e percalços da aferição de uma política pública – I

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: I. Introdução; II. O “sucesso” do Tarp; III. A qualidade dos processos de política; IV. Conclusão.

### I. Introdução

Estes são tempos em que as intervenções que os governos empreendem em economias em crise envolvem um grau de complexidade extraordinário, especialmente porque o efeito dessas políticas transborda para vários segmentos da atividade econômica tanto quanto tem implicações político-eleitorais e, portanto, muito qualifica o alcance de seus objetivos originais.

É incerta a apuração do ganho líquido pelo governo — e, por extensão, pelos cidadãos-contribuintes — com essa classe de iniciativa, mesmo que decorridos dois a três anos da introdução da política.<sup>1</sup> N. Barofsky — inspetor-geral do programa de salvamento do sistema financeiro nos EUA (Tarp,

---

\* 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.

<sup>1</sup> TREASURY now sees profit from bailouts. *New York Times*, 30 Mar. 2011.

Troubled Asset Relief Program) — apresenta algumas importantes reflexões que ilustram a questão levantada.<sup>2</sup> Perceba o leitor que o caso do Tarp, como apresentado na seção II, a seguir, tem expressivo valor didático para ser extrapolado para outras políticas, em outras economias nacionais, especialmente o Brasil.

Em outra frente, a agenda de política econômica no Brasil aparentemente vai se tornando similar à dos anos 1990, *pelo menos no discurso do governo e nas ênfases dadas pela mídia*: quando tanto se fala em resistência da taxa de inflação, que teima em escapar das metas do Banco Central, e no tradicional contraponto entre juros altos e cortes de gasto público, como centro do combate à inflação. Em uma leitura mais rápida, tem-se a impressão que se está de volta à reedição da antiga polêmica dos termos de troca entre crescimento econômico e inflação.

Todavia, esse é um equívoco de percepção tanto quanto de ambientação analítica — tal é o ponto de vista apresentado na seção III.

## II. O “sucesso” do Tarp

Remanesce a questão de, por sua grandiosidade, o Tarp ser uma política pública que talvez não deva ser aferida tão somente por sua missão de *salvamento de bancos*. Ou, em outras palavras, 30 meses depois de seu lançamento, a métrica do sucesso dessa iniciativa é questionável:

- ▼ de fato, hoje, “esses bancos [que foram acolhidos nesse programa] exibem lucros recordes e a aparentemente duradoura vantagem competitiva que os acompanha, por serem considerados ‘muito grandes, para serem deixados quebrar’”<sup>3</sup> ou, em outros termos, serem deixados à própria sorte.
- ▼ Evitar a quebra do sistema financeiro nacional é inegavelmente um benefício para toda a sociedade. E mais: ter os bancos estabilizados e voltando a conceder empréstimos e, posteriormente, tê-los repagando os empréstimos obtidos do Tesouro, em extensão e rapidez inesperadas, pode sintetizar outra perspectiva de sucesso dessa política do governo Obama.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> BAROFSKY, N. Where the bailout went wrong. *New York Times*, 29 Mar. 2011.

<sup>3</sup> BAROFSKY, N. Where the bailout went wrong. *New York Times*, 29 Mar. 2011.

<sup>4</sup> Sobre essa *estratégia de repagamento*, ver Monteiro (2011: cap. 4).

Portanto, talvez seja mesmo um equívoco sumariar essa política como simplesmente um “salvamento”.

O governo Obama aponta ter obtido lucro de US\$ 6 bilhões, apenas no programa de socorro a bancos, ao que se acrescentarão outros US\$ 14 bilhões, na medida em que centenas de pequenos bancos venham a repagar fundos recebidos do Tarp.<sup>5</sup> Ao mesmo tempo, sugerindo precisão estatística, o Tesouro dos EUA estima que até aqui os contribuintes tiveram ganho líquido de US\$ 23,6 bilhões, em toda essa operação — o que, pelas razões aqui arroladas, é uma informação a ser vista com grande cautela, especialmente na temporada pré-eleitoral de 2012.

O que são, afinal, US\$ 23,6 bilhões diante de um déficit orçamentário projetado para 2011 de US\$ 1,5 trilhão? Enfim, além da questão da precisão da medida, será essa a métrica de sucesso apropriada para uma política pública de tal envergadura?

- ▼ E, quanto a outros objetivos mais amplos (e eleitoralmente mais sensíveis) contemplados na mesma iniciativa, tais como a proteção dos valores dos imóveis residenciais e a preservação da propriedade imobiliária — e que *foram vitais para se obter o apoio legislativo necessário a essa lei emergencial de estabilização econômica?*

Dessa ótica, a conclusão a que se pode chegar está longe de ser reconfortante.

Foi indicado ao Congresso que o Tarp destinaria até US\$ 700 bilhões para a compra de hipotecas e, para obter os votos necessários, o Tesouro prometeu ainda que modificaria essas hipotecas, de modo a dar apoio aos desesperados proprietários de imóveis residenciais.<sup>6</sup> Com efeito, a lei estabelece expressamente que esse departamento de governo faça precisamente isso. No entanto, “pouco foi feito para cumprir os termos dessa barganha legislativa”.<sup>7</sup>

O formato institucional da obtenção desse segundo propósito do Tarp se dá também em 2009, por meio de outra política pública: Hamp (Home Affordable Modification Program) — o que ilustra como é imperioso investir na habilitação de *mecanismos de coordenação entre políticas*. E é nessa área que o Tarp seria notoriamente falho: o Hamp tem a cobertura de 3 a 4 milhões de

---

<sup>5</sup> TREASURY now sees profit from bailouts. *New York Times*, 30 Mar. 2011.

<sup>6</sup> FINAL arguments: was Tarp a success or failure? It depends on who you think was supposed to help. *Slate.com*, 1.4.11: Moneybox.

<sup>7</sup> BAROFSKY, N. Where the bailout went wrong. *New York Times*, 29 Mar. 2011.

famílias com problemas em suas hipotecas residenciais. Porém, até o final do primeiro trimestre de 2011, pouco mais de 600 mil famílias obtiveram modificações permanentes em seus empréstimos hipotecários.<sup>8</sup>

### III. A qualidade dos processos de política

As economias brasileira e mundial dos tempos atuais apresentam características institucionais muito distintas, comparativamente ao mundo de antes da crise de 2008 e, assim, há que notar a reconfiguração por que passa a intervenção governamental, bem como a reação dos agentes privados.

A crise oferece a oportunidade para que os governos nacionais ampliem sua presença em várias frentes, mais especialmente em volume orçamentário (gastos, dívida, impostos) e regulatório (estabelecimento de novos e completos blocos de regras que condicionam os mercados de bens e serviços).

Perceba o leitor a falta de resolução da classe política para com a promoção de um ajuste fiscal mais intenso do que o governo tem proposto realizar, mesmo que os preços estejam em alta. À proverbial “cultura do gasto público” observada no Congresso junta-se a retórica oficial de associar esse comportamento dos preços internos a fatores exógenos, tais como a trajetória do mercado mundial de *commodities*, especialmente do petróleo. Ademais, o trunfo da retomada do crescimento do PIB que se observa desde 2010, ainda que, hoje, em bases mais contidas, condiciona, por igual, o comportamento que Congresso e Judiciário possam ter nas escolhas públicas.<sup>9</sup>

A crise induz a um sentido de urgência que, por seu turno, leva a que o presidente faça concessões a um leque mais amplo de políticos do que os de sua estrita coalizão eleitoral.

Não apenas o Executivo tem maior condição de acelerar a trajetória de mudança nas políticas públicas, tanto quanto os legisladores elevam seu poder de barganha junto ao presidente da República (Posner e Vermeule, 2011:13). Uma resultante nessa barganha se define pela transferência de poder decisório ao presidente, com a alta gerência do Executivo passando a operar sob regimes de delegação de autoridade de decisão cada vez mais abrangentes.

---

<sup>8</sup> FINAL arguments: was Tarp a success or failure? It depends on who you think was supposed to help. Slate.com, 1.4.11: Moneybox.

<sup>9</sup> Comparativamente ao Primeiro Mundo, o Brasil segue sendo caso ímpar, por ter conseguido contornar a fase mais intensa da crise em um período relativamente mais curto.

Em 2011, o caso típico dessa ocorrência é a negociação em torno da fixação do salário mínimo no nível em que acabou sendo referendado pelo Congresso (Lei nº 12.382, 25/2/2011) e, talvez mais importante ainda, pela aceitação quase que pacífica de que em 2012-15 essa classe de regulação econômica seguirá uma fórmula de indexação que dispensa que o Congresso seja consultado previamente, dando ao presidente o poder de emitir um decreto, para formalizar o nível do salário mínimo nesse período.

A propósito, uma conjectura que se delineia quanto a isso é que tal indexação poderá se tornar imprópria, a valer a trajetória da taxa de inflação projetada para os próximos meses. Portanto, não se descarta a possibilidade de que o governo venha a neutralizar o impacto inflacionário dessa regra de atualização do salário mínimo, por alguma outra via menos transparente.<sup>10</sup>

#### IV. Conclusão

Em contraposição ao caso norte-americano apresentado na seção II, tome-se a operação de salvamento da economia de Portugal, em curso desde meados de maio de 2011: embora pressentida desde meados de 2010, só agora se anuncia uma operação de US\$ 110 bilhões<sup>11</sup> a ser aprovada pela Comissão Europeia.<sup>12</sup>

Há uma questão relevante nesse exemplo: por que se deixou a deterioração alcançar volume tão grande no desequilíbrio das contas públicas e de pagamentos aos credores externos? Terá sido essa disfunção de todo percebida? Terá sido subavaliada? Em qualquer dos casos, fica exposta a pouca efetividade dos mecanismos institucionais, tanto no âmbito da economia nacional quanto no da União Europeia.

Nessa linha de raciocínio, o sucesso dessa regulação econômica deve levar em conta:

---

<sup>10</sup> O cancelamento puro e simples dessa regra de atualização enfrentaria o período vindouro de eleições municipais — o que poderá acautelar a coalizão no poder quanto ao impacto negativo que isso possa ter na reação sindical e no eleitorado em geral.

<sup>11</sup> Comparativamente, operação análoga com a Grécia totaliza US\$ 155 (maio de 2010) e com a Irlanda, US\$ 120 (novembro de 2010).

<sup>12</sup> PORTUGAL asks Europe for bailout. *New York Times*, 6 Apr. 2011. Cerca de 15% desse aporte total serão alocados como capital novo a bancos portugueses que tenham sido barrados do mercado financeiro, por mais de um ano (MARKETS losing faith in Portugal. *New York Times*, 4 May 2011). Os recursos para esse *bailout* virão, em partes iguais, do European Financial Stabilization Mechanism, do European Financial Stability Facility e do FMI.

- ▼ os prejuízos (refletidos pelo maior montante da ajuda agora demandada) na obtenção da estabilidade econômica que essa operação trará a Portugal, cuja economia em 2011 deve sofrer contração real de 1,3% no PIB, com a taxa de desemprego da mão de obra alcançando 14%.
- ▼ A maior probabilidade de contágio que essa operação tardia traz para outras economias europeias, mais especificamente para a Espanha e, de novo, a Grécia.<sup>13</sup>
- ▼ Outra vez, essa política apresenta complexas interações com políticas convencionais de ajuste fiscal — o que mais diretamente terá reflexões na eleição de junho de 2011, para a formação de um novo parlamento e um novo governo.

A incerteza que cerca o futuro dessa política de salvamento em Portugal é, assim, muito elevada.<sup>14</sup>

Por igual, como mostra didaticamente o caso da economia norte-americana, também há a componente inescapável das eleições presidenciais de 2012: o presidente Obama dá partida à sua campanha pela reeleição<sup>15</sup> — o que põe em evidência *outros custos a que não apenas a política de salvamento está sujeita, mas, de fato, toda estratégia que o governo venha a adotar daqui em diante.*

Um ingrediente novo na campanha eleitoral (que não estava disponível em 2008) decorre da recente decisão da Suprema Corte,<sup>16</sup> ao viabilizar grandes doações privadas às campanhas eleitorais. Este é um tema a que o governo Obama mostra-se especialmente vulnerável,<sup>17</sup> em face de um de seus mais notórios comprometimentos: o de combater o uso de dinheiros privados nas campanhas eleitorais e as distorções que as grandes doações trazem ao fomentar o atendimento preferencial de grupos, em sua atuação junto ao processo político e ao governo em geral.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> UNEASE about Greece grows as S.&P. Downgrades its debt again. *New York Times*, 9 May 2011.

<sup>14</sup> MARKETS losing faith in Portugal. *New York Times*, 4 May 2011.

<sup>15</sup> OBAMA to campaign on record of progress. *Washington Post*, 4 Apr. 2011. Post Politics.

<sup>16</sup> Ciclo político-eleitoral. *Estratégia Macroeconômica*, v. 18, n. 445, 8 nov. 2010.

<sup>17</sup> OBAMA reelection campaign expected to tap big-money donors. *Washington Post*, 4 Apr. 2011. Post Politics.

<sup>18</sup> Com a nova regra ativada pela decisão da Suprema Corte, e que já dá sinais de beneficiar grandemente o Partido Republicano, o presidente Obama arrisca perder credibilidade junto ao eleitorado, uma vez que a competição eleitoral só será efetiva caso os democratas também

Já no âmbito da economia brasileira, é curioso que o debate contemporâneo tanto enfatize a *qualidade dos resultados finais* da política econômica, tais como o gasto público e as exportações, porém pouco se dê atenção à *qualidade dos processos e regimes*, sob os quais se produz a política econômica.

## Referências

MONTEIRO, J.V. *Governo e crise: escolhas públicas, 2007-2011*. Rio de Janeiro: Editora FGV, [2011] (no prelo).

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

DAVIDOFF, S.; ZARING, D. Regulation by deal: the government's response to the financial crisis. *Administrative Law Review*, v. 61, n. 3, p. 463-541, Summer 2009.

POSNER, E.; VERMEULE, A. *The executive unbound: after the Madisonian Republic*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

---

recorram às grandes doações (OBAMA reelection campaign expected to tap big-money donors. *Washington Post*, 4 Apr. 2011. Post Politics.).