# RAP

seções especiais

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

ISSN
0034-7612

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# 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.

## Governança da crise econômica

Jorge Vianna Monteiro

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Mais lições da crise de 2008; 3. Crise & Estado administrativo; 4. Conclusão.

### 1. Introdução

Há aspectos implícitos na crise econômica da atualidade que deixam muito mal as análises que, de certo modo, zeram o componente institucional na modelagem macroeconômica. Isso se dá não apenas pelo fato de se tentar discutir o resultado de um jogo de estratégia, sem que as regras desse jogo sejam especificadas, mas igualmente por se pressupor que a formação de expectativas dos agentes econômicos decorre linearmente do padrão que vinha sendo observado anteriormente à crise.

Vale notar que a prontidão com que os governos nacionais têm implementado políticas econômicas corretivas pode ser uma importante condicio-

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



FGV
EBAPE

nante na formação dessas expectativas. Todavia, isso não parece ter sido suficiente: em meados de janeiro de 2009, US$ 350 bilhões da operação original de salvamento da economia norte-americana (US$ 700 bilhões) já haviam sido gastos, com limitado impacto na trajetória de queda dessa economia. Em decorrência, há a expectativa de que deva haver muita persuasão quanto aos critérios pelos quais os restantes US$ 350 bilhões sejam alocados.[1]

Por outro lado, fica cada vez mais evidenciado que épocas de crise econômica são especialmente propícias ao encaminhamento (e sucesso de seu atendimento) de demandas por benefícios preferenciais junto ao processo político, deixando em segundo plano o atendimento geral.

A seção 2 aborda a pouca efetividade da regulação econômica posta em prática nos EUA (e que tem servido de molde para o que vai acontecendo em outras economias nacionais) sob o pano de fundo das medidas que o governo brasileiro tem adotado com o mesmo propósito.

Em outra frente de argumentação, um dos efeitos benéficos de uma perturbação mundial, de grande envergadura, como é a que se presencia neste início de 2009, é o progressivo reconhecimento pelos cientistas sociais (e, em especial, pelos economistas, ainda que relutantemente) de um *fiasco* intelectual: por não se ter antecipado o *foco* dos acontecimentos que estão em curso pelo menos desde a falha no mercado de hipotecas, na economia dos EUA.

Em uma segunda onda, há o progressivo reconhecimento das fragilidades da estrutura conceitual e analítica em que o campo profissional-acadêmico tem sido construído.

A seção 3 desenvolve essa perspectiva em que as mudanças institucionais na economia nacional são o foco da análise.

## 2. Mais lições da crise de 2008

Como relatado recentemente na coluna de D. Berman, no *Wall Street Journal*, o escândalo da Eron não chegou a ser o fim dos escândalos econômicos, como prematuramente se pensara. Em 2002, no rastro da falência da gigante do setor de energia, surgia a Lei Sarbanes-Oxley, saudada em setembro de 2006, pelo então presidente da Securities and Exchange Commission (SEC), como tendo

[1] "The morning meeting: Bush farewell, Obama prepares, new TARP money, and the auto show", *The World Newser:* ABC News' World News Daily Blog, 12 jan. 2009.

inaugurado uma era em que "a confiança do investidor foi restaurada (...) e (as informações financeiras tornadas) mais confiáveis e transparentes".[2]

Todavia, não são apenas os burocratas do Executivo (em variados graus de delegação de poder com que operam as políticas econômicas) que se equivocaram e ainda se equivocam:[3]

- a mesma classe de legisladores que hoje está sendo chamada para avalizar a transferência de substanciais recursos financeiros públicos, em prol do salvamento de importantes mercados de bens e serviços, também está envolvida em sérios erros de avaliação.

Afinal, muitas das ações de regulação empreendidas pelos burocratas se sustentam em legislações mais amplas aprovadas no Parlamento.

O caso dos EUA mais uma vez é muito didático: o Financial Services Committee da Câmara de Representantes realizou, em 2006, 56 audiências públicas, versando desde seguro contra enchentes à transparência dos demonstrativos financeiros, sem que em qualquer dessas sessões viessem à tona os temas que se tornaram tão cruciais nos últimos seis a oito meses.[4]

- Adicionalmente, tal qual o caso Eron, vai ficando evidente que os próprios agentes privados praticam uma estratégia de *verdades privadas e mentiras públicas*.

Ou seja, em suas próprias expectativas individuais antecipam oportunidades de ganhos que contrariam o interesse coletivo, seja por que atribuem pouca importância às consequências de seus próprios erros gerenciais, seja por que antecipam que oportunamente o *lobbying* que venham a empreender

---

[2] D. Berman, "Post-Enron crackdown comes up woefully short", *Wall Street Journal*, 28 out. 2008.

[3] Veja-se igualmente o *caso Madoff*, com a SEC admitindo que, em várias oportunidades, poderia ter detectado a maior fraude financeira já ocorrida na economia norte-americana que eclodiu em 15 de dezembro de 2008. A propósito, ver "SEC ignored credible tips about Madoff, chief says", *WashingtonPost.com*, 17 dez. 2008, e "SEC says it missed signals on Madoff fraud case", *New York Times*, 17 dez. 2008. Por outro lado, um curioso indicador da fragilidade institucional de como mesmo as tentativas de acertar o passo são empreendidas, é que a implementação do programa do Tesouro norte-americano de salvamento financeiro (dimensionado em cerca de US$ 700 bilhões) é um documento de *duas* páginas. Comparativamente, um empréstimo educacional requer que se preencha um formulário de oito páginas, enquanto a compra de imóvel financiado requer o preenchimento de um formulário de cinco páginas ("Billion dollar bank baillout application only 2 pages long", *The World Newser:* ABC News' World News Daily Blog, 16 dez. 2008).

[4] D. Berman, "Post-Enron crackdown comes up woefully short", *Wall Street Journal*, 28 out. 2008.

junto ao processo político viabilizará a intervenção corretiva do governo que se fizer necessária.

Tome-se como evidência dessa constatação a informação recente[5] de que decisões estratégicas internas às duas grandes organizações do mercado hipotecário norte-americano, Freddie Mac e Fannie Mae, datadas de 2005, já incorporavam o conhecimento das arriscadas hipotecas que as duas companhias estavam comprando e garantindo, *em quantidades crescentes*.[6]

- Nesse mesmo bloco de agentes privados se incluem empresas de *rating*: a despeito de empréstimos de tão elevado risco, "Fannie relacionava-os como obtendo grau elevado (AAA) atribuído por agências de *rating* de crédito (...) (havendo preocupação quanto à possibilidade) de essas agências não estarem avaliando apropriadamente o risco desses títulos", como afirma o então principal responsável pela área de crédito da Fannie Mae.[7]

Levando em conta que o contorno mais amplo da crise atual se mantém muito semelhante nas várias economias nacionais, seja nos indicadores macroeconômicos, seja no padrão de resposta de políticas econômicas, vale repassar as evidências mencionadas acima para o contexto brasileiro.

Em 11 de dezembro de 2008, o governo anunciou uma nova rodada de medidas de estímulo econômico que, se, por um lado, representam a reação padronizada que vem sendo testada em inúmeras economias nacionais, por outro evidencia o sucesso de dois mecanismos institucionais recorrentemente acionados na economia brasileira:

- o *lobbying* da Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), cartel político da indústria automotiva, que mais uma vez é bem-sucedido em seu pleito de obter uma transferência de renda a favor das montadoras de veículos.

O formato ora anunciado é o da eliminação da alíquota do IPI incidente sobre veículos populares, viabilizando um desconto de aproximadamente R$

---

[5] "Internal warnings sounded on loans at Fannie, Freddie: executives were told of subprime risk", *Washington Post.com*, 9 dez. 2008.

[6] A propósito, o fato de que agora se evidencie que, em boa extensão, a crise atual já vinha sendo antecipada por formuladores de política *de dentro* do sistema financeiro norte-americano retira relevância à insistência de comentaristas econômicos brasileiros que têm enfatizado o ineditismo de esporádicas previsões pessimistas feitas anteriormente no meio acadêmico dos EUA.

[7] "Internal warnings sounded on loans at Fannie, Freddie: executives were told of subprime risk", *Washington Post.com*, 9 dez. 2008.

1.500 no preço final do carro novo. Como já mencionado, esse é o tipo de tratamento preferencial de baixo custo político para o governo, tanto quanto de fácil aceitação pela sociedade como um todo, uma vez que a conjuntura de crise mascara os interesses especiais que estão sendo servidos.

A crise oculta, por exemplo, o sentido irrestrito desse benefício, uma vez que a isenção tributária não vem acompanhada por condicionalidades regulatórias, que exigiriam o comprometimento da indústria automotiva em se pautar por novos padrões de qualidade de sua produção.[8]

- Os burocratas da área fiscal tentam viabilizar nessa oportunidade sua antiga reivindicação de introduzir maior variedade de alíquotas na incidência do imposto de renda da pessoa física (de três alíquotas passa-se a cinco alíquotas).

No presente ambiente de crise, a justificativa para a adoção de alíquotas adicionais do IRPF é a do estímulo *emergencial* ao consumo, especialmente nas faixas de renda mais baixas. Todavia, cessada a crise, a autoridade fiscal terá disponível mais um instrumento de manipulação na política tributária que poderá ser adequadamente operado em prol de outros objetivos mais permanentes que os burocratas do governo possam vir a ter, tal como o de majoração da receita tributária.[9]

## 3. Crise & Estado administrativo

Na Grande Depressão do final dos anos 1920 e começo dos anos 30 do século passado ficaram evidenciados:

- os equívocos da teoria macroeconômica dominante ("modelo clássico"), o que deu curso à chamada *revolução keynesiana*;

[8] Vale lembrar que nos EUA a derrubada no Senado (11 dez. 2008) do projeto de lei de socorro às três grandes montadoras norte-americanas, recém-aprovado na Câmara de Representantes, tem como lastro precisamente o sentido *livre* com que a operação de socorro financeiro seria empreendida. Os senadores demandavam uma contrapartida, em termos de cortes acentuados nos salários e benefícios defendidos pela United Automobile Workers, grupo de interesses dos trabalhadores nessa indústria ("Senate abandons automaker bailout bid", *New York Times*, 13 dez. 2008).

[9] Por igual, essa é uma cortina de fumaça que atenua os custos políticos do governo, mais uma vez, adotar uma correção definitiva de apenas 4,5% nos valores da tabela de descontos do IRPF a vigorar em 2009.

- a indisponibilidade de uma visão estatística *unificada* de uma economia nacional — o que mais adiante seria reparado com o quadro conceitual dos grandes agregados ou a quantificação da *contabilidade nacional*.
- a inexistência de um modelo de política econômica que estilizasse a capacidade de o governo agir como unidade de controle, ou seja, intervir na realidade socioeconômica — deficiência que foi preliminarmente sanada pela teoria *quantitativa* de política econômica ou *modelo de Tinbergen-Frisch* que tem os seus primórdios em 1936 (Monteiro, 1982, caps. 4 e 5).

Retrospectivamente, mesmo tendo em consideração o baixo nível de sofisticação institucional de uma economia nacional dos anos iniciais do século XX, não espanta que o mundo possa ter sido surpreendido pelo "*crash* de 1929" e pelo longo período de reação que os governantes e intelectuais levaram para equacionar soluções efetivas para lidar com essa crise. Perceba o leitor, o quão tosca deveria ser a essa época a construção de uma estratégia macroeconômica, dado que eram indisponíveis recursos analíticos e estatísticos que, hoje tão difundidos em seu uso, são indispensáveis mesmo à conceituação do que seja política econômica.

Por certo que a questão mais complexa que qualquer um de nós pode fazer na atualidade econômica nacional é: em que *extensão* e *profundidade* a economia brasileira será afetada pela crise mundial?

Em decorrência, são igualmente difíceis de serem equacionadas as questões subsidiárias: será possível observar o mesmo *padrão de propagação* dos efeitos depressivos, como vem ocorrendo nas economias dos EUA e da EU, com o início no setor financeiro, contaminando, logo em seguida, a indústria e o comércio, chegando à geração de emprego? A *mistura* de políticas compensatórias, ora em curso nessas economias, terá igual *efetividade* no Brasil? O *tamanho* Estado-regulador que vai ressurgindo na economia norte-americana terá algum paralelo com a multiplicação de intervenções econômicas que o governo brasileiro vem promovendo nos últimos meses nos mercados de bens e serviços?

A referência histórica da Grande Depressão é relevante na medida em que, por exemplo, a regulação do moderno sistema bancário foi estabelecida precisamente como decorrência desse acontecimento: o governo torna-se o emprestador de última instância e o garantidor de que os bancos tenham fundos suficientes para cobrir os depósitos a eles confiados (seguro de depósitos, supervisão dos bancos por um banco central e empréstimos subsidiados aos bancos).

Contudo, é insuficiente observar e correlacionar *resultados* finais macroeconômicos, uma vez que a crise é essencialmente uma crise de *confiança*, não se devendo propriamente a algum problema econômico subjacente (Posner e Vermeule, 2008). Há que ter em conta os *processos* ou *regimes* em que essa perda de confiança está se sustentando: deve-se considerar o ambiente legal em que operam as instituições políticas e os agentes econômicos fazem suas escolhas.

Em especial o gerenciamento da crise envolve o entendimento de como opera (Posner e Vermeule, 2008:15):

- o *Estado-administrativo*, uma vez que são os burocratas governamentais que desempenham o papel central na reação à crise;
- o conjunto de regras do processo político pois são essas regras que definem, ao fim e ao cabo, a quem está alocado que tipo de poder de decisão que será acionado na definição e operacionalização de novas regulações econômicas.

Quanto ao primeiro atributo, tem sido muito semelhante o processo de implementação das medidas anticrise, com destaque para variados graus de parceria entre as unidades orçamentárias e de tesouraria dos governos e a autoridade monetária, mesmo que centrada na noção de Banco Central independente. Todavia, é no segundo atributo mencionado que o receituário de política econômica nas várias experiências nacionais tem se apresentado singular.

Nos EUA, observa-se que a classe política está sendo chamada para se engajar diretamente na adoção de medidas anticrise. Na questão do *timing* da reação governamental, há no caso brasileiro uma componente perversa que alija os políticos do centro dessas deliberações: o mecanismo de emissão de medidas provisórias não apenas concentra poder de decisão na burocracia do Executivo, como também, pelas peculiaridades das regras legislativas vigentes, paralisa a tomada de decisão do Congresso Nacional (Monteiro, 2007, apêndices A e B).[10]

[10] Nessa perspectiva, em 15 de dezembro de 2008, a estrutura tributária federal foi mais uma vez alterada por uma profusão de novas regras do jogo: a MP nº 451 emitida nessa data (e que incorpora as alterações tributárias mencionadas na seção 2) é um documento de 10 páginas que acomodam 21 detalhados artigos e um anexo.

## 6. Conclusão

Contrastando com o intenso e muito expedito engajamento dos legisladores norte-americanos na instrumentação dessas medidas, o caso brasileiro, por força de seu peculiar ambiente institucional, mostra o Congresso Nacional letárgico e pouco predisposto a assumir sua parcela de poder no sistema constitucional da separação de poderes.

Quantidade emitida de medidas provisórias*
Governo Lula 2003-2008**

| Situação | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Convertidas em lei | 55(30) | 76(49) | 35(18) | 58(44) | 62(46) | 41(27) |
| Tramitando | 27(27) | 10(10) | 16(16) | 19(19) | 20(19) | 10(10) |
| Revogadas | 1(1) | – | 1(1) | – | 4(4) | 1(1) |
| Rejeitadas | – | 4(4) | 3(3) | 2(2) | 1(1) | 5(2) |
| Prejudicadas | – | – | 2(2) | – | – | – |
| Perda de eficácia | – | 2(2) | 3(2) | 3(3) | – | 1(0) |
| Total** | 58 | 65 | 42 | 68 | 70 | 40 |
| MP/Leis*** | 46,4% | 36,5% | 29,8% | 51,5% | 51,8% | 18,8% |

* Os números entre parênteses representam a quantidade de MPs com data de emissão do ano indicado na respectiva coluna.

** Há um estoque de 52 outras MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, ainda preservam seu *status* de medida provisória.

*** Equivalência da produção de MPs em termos de leis ordinárias aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas e os atos de rejeição de MPs.

Como mostra a tabela, a quantidade de leis de iniciativa do Executivo (medidas provisórias) se equipara correntemente a pouco menos de 1/5 da quantidade de projetos de lei aprovados pela legislatura. A queda acentuada na quantidade de emissões de MPs em 2008, comparativamente a 2006 e 2007, pode ser atribuída a uma relevante deliberação tomada em 2008 pelo Supremo Tribunal Federal, que alterou as regras do jogo da emissão de MPs: tornou-se inconstitucional instrumentar a abertura de crédito extraordinário na execução orçamentária da União, por meio de MP. Assim é que, comparativamente a 2007, em 2008 o número de MPs de abertura de crédito extraordinário se reduziu em 3/4.

Porém é a característica *qualitativa* da emissão de MPs poder bloquear o processo decisório de uma ou de ambas as casas do Congresso simultanea-

mente, que promove a disfunção mais grave desse *sui generis* poder de propor do Executivo no jogo das escolhas públicas.

Em uma crise econômica, sem dúvida que tal poder representa uma flexibilidade gerencial que pode fazer a diferença na obtenção de uma pronta solução dos problemas de política (Monteiro, 2000). Todavia, com a crise de proporções que vem sendo observada em outras economias nacionais, é pouco provável que a concentração de poder no Executivo seja um atributo suficiente na formulação das atuais políticas compensatórias. Os custos políticos associados a essas ações (notórios e substanciais atendimentos preferenciais que concentram benefícios e diluem os ônus, sobretudo os tributários) são um componente crucial desse gerenciamento da crise.

## Referências bibliográficas

MONTEIRO, J. V. *Fundamentos da política pública.* Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1982.

_____. *Como funciona o governo*: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

POSNER, E.; VERMEULE, A. Crisis governance in the administrative state: 9/11 and the financial meltdown of 2008. *Harvard Public Law Working Paper,* n. 8-50, 2008.