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.

Ambiguidades institucionais e intelectuais

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Efeitos que vão além dos resultados e alcançam os processos; 3. Quão complexas podem ser as regras das escolhas públicas; 4. Regras, poder discricionário e complexidade estratégica; 5. A "grande ambiguidade" em 2010; 6. Conclusão.

1. Introdução

Passados quase dois anos, desde o início da crise mundial, a economia dos EUA prossegue como um relevante centro de observação quanto às políticas que são formuladas e implementadas, tanto quanto por seus efeitos sobre os principais indicadores macroeconômicos:

- não obstante a envergadura dessas ações, a retomada do crescimento e a redução do nível de desemprego ainda são ocorrências frágeis em "terreno não mapeado".[1]

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV) e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

[1] A analogia de lidar com a crise ser similar a se estar trilhando um "terreno não mapeado" é de Christina Romer, ex-economista-chefe do Council of Economic Advisers do governo Obama. Em

FGV
EBAPE

A seção 2 explora a dimensão em que a crise não apenas tem afetado os resultados finais do desempenho econômico, mas igualmente os arranjos institucionais que secundam esses indicadores macroeconômicos:

- tomando vantagem da nova política regulatória que passará a direcionar o sistema financeiro global[2] percebe-se mais aprofundadamente o papel desempenhado pelas regras das escolhas públicas e por seus atributos.

Estes são tempos que comprovam que uma providência essencial na reconfiguração das políticas econômicas é a transferência da atenção dos *policy makers*, dos resultados finais do jogo para a moldura institucional em que o jogo transcorre.

Na seção 3, o *mind set* dos *policy makers* passa a ser o de pré-fixar determinadas *propriedades*, p_1, p_2, ..., p_n, desejáveis do desempenho macroeconômico, e indagar quais as características institucionais, c_1, c_2, ... , c_m, que devem vigorar, para viabilizar tal desempenho.

Já a seção 4 estende a perspectiva de que em uma economia nacional é possível observar, sobretudo em tempos de crise, duas ocorrências muito interligadas:

- ações gerenciais que se sobrepõem a regras formalmente estabelecidas em lei, sob o argumento tácito de ser necessário dispor de uma *via rápida* para operacionalizar uma dada política econômica;
- a adoção de regras que se destacam por estabelecer princípios e posicionamentos que expressam preferências quanto a comportamentos desejáveis, do ponto de vista dos *policy makers*. Essas são "regras superficiais" (*soft rules*), mas que, não obstante, têm consequências políticas.

Por fim, a seção 5 discute a ambiguidade e a incerteza com que todo o ambiente econômico de 2008-2010 tem sido tratado pelos economistas — o que afeta não apenas o diagnóstico da própria crise, mas também as alternativas de políticas que valem ser praticadas. Pelo menos, desde 2008 a conjuntura econômica mundial dá sinais de que a recessão permanecerá como o espectro a ser confrontado por longo tempo: em algumas economias, como os

sua despedida do cargo, ela destaca incisiva e surpreendentemente: (a) não ter antecipado o quão ruim seria o colapso econômico; (b) ainda não entender exatamente porque tudo foi tão ruim; (c) a resposta ao colapso ter sido inadequada; (d) e não ter muita ideia de como acertar as coisas. Disponível em: <http://press.org/news-multimedia/videos/cspan/295277-1>.

[2] "Central bankers reach initial accord on global standards", *New York Times*, Jul. 26, 2010.

EUA, Japão e grande parte da União Europeia, o impacto é tangível, significativo e sem apresentar data terminal à vista.[3]

2. Efeitos que vão além dos resultados e alcançam os processos

Há evidências de diversas propriedades do jogo de política econômica que podem ser monitoradas, para efeitos comparativos, presentes e futuros, com o caso brasileiro:

- a substancial expansão da regulação financeira (aprovada pelo Congresso dos EUA, em 15 de julho de 2010).

Esse é um conjunto de regras que se distribui por um documento de 2.300 páginas (um "monstro legislativo", segundo um líder do Partido Republicano).[4] Complementando tal complexidade, essa reforma irá requerer: 70 novos conjuntos de regras que se apliquem ao recém-criado órgão de proteção financeira do consumidor; 11 à área de seguro de depósitos; 30 a serem desenvolvidas pelo Banco Central; e 205 novas regulações do mercado de valores mobiliários. Com incidência individual e sobre pequenas empresas, estima-se que devam surgir 533 novas regulações:[5]

- diretamente ligada a essa complexidade, a nova regulação apresenta um complexo *timing*, quanto à sua integral operacionalização.

Considerando-se o ambiente de incerteza que vigora na economia, é certeza que essa operacionalização sofrerá efeitos não antecipados, especialmente aqueles decorrentes da lenta capacidade de reação da economia aos estímulos do Tarp (*Troubled asset relief program*) e de outras iniciativas, bem como daqueles que decorrem das induções criadas pela própria reforma financeira, como mencionado:

- o novo padrão regulatório concentra poder decisório no Departamento do Tesouro.[6]

---

[3] Já para outras economias, onde notadamente se inclui o Brasil, a repercussão é branda, mas sem deixar de pairar no horizonte a ameaça de que um choque externo de grandes proporções poderá neutralizar a vitalidade do mercado interno.

[4] "Congress passes financial regulation Bill", *New York Times*, Jul. 15, 2010.

[5] Idem.

[6] "Timothy Geithner´s real grows with passage of financial regulatory reform", *Washington Post*, Jul. 17, 2010, A01.

São exemplos dessa ocorrência institucional: a criação de um conselho, integrado por funcionários de alto escalão do governo federal e chefiado pelo secretário do Tesouro, *para detectar e prevenir ameaças sistêmicas ao mercado financeiro, dando ao governo nova autoridade de assumir o controle e fechar instituições financeiras em estado precário, com a liquidação de ativos, e forçando a acionistas e credores a assumirem as perdas*; as novas regras também colocam o secretário do Tesouro à frente de um novo órgão de defesa financeira dos consumidores (pelo menos até a confirmação de um burocrata para o cargo,[7] mas que, de todo modo, dá ao secretário do Tesouro amplo espaço para organizar a nova frente de regulação econômica), tanto quanto caberá a ele dar solução a diversos aspectos da lei de reforma, que aguardam detalhamento, como é o caso dos derivativos financeiros:

- em contraponto, a passagem legislativa da reforma se confronta com poderosa mobilização do setor financeiro privado: entre janeiro de 2009 e abril de 2010 teriam sido gastos cerca de US$ 600 milhões, na atividade de *lobbying*, com o objetivo de atenuar aspectos específicos dessa reforma, segundo estimativas da OpenSecrets.org: center for responsive politics.

No texto final das novas regras do jogo, contabilizam-se resultados positivos dessa atividade, em questões de redução da escala dos grandes bancos e do disciplinamento de operações de risco, ainda que o *lobbying* possa ter sido ineficaz, como no caso das proteções ao consumidor em operações financeiras.[8]

A figura 1 é uma forma didática de decompor a reforma financeira em categorias analíticas mais informativas e, ao mesmo tempo, introduzir o significado das novas regras do jogo anunciadas pelo Comitê da Basileia.[9]

Essa figura habilita a que sejam reconhecidas três instâncias de formulação de políticas:

- a escolha feita no conjunto de regras, (1), é, em si mesma, a instância mais fundamental da formulação de uma política econômica, pois que corresponde à definição da moldura institucional-constitucional em que ela passa a operar;

---

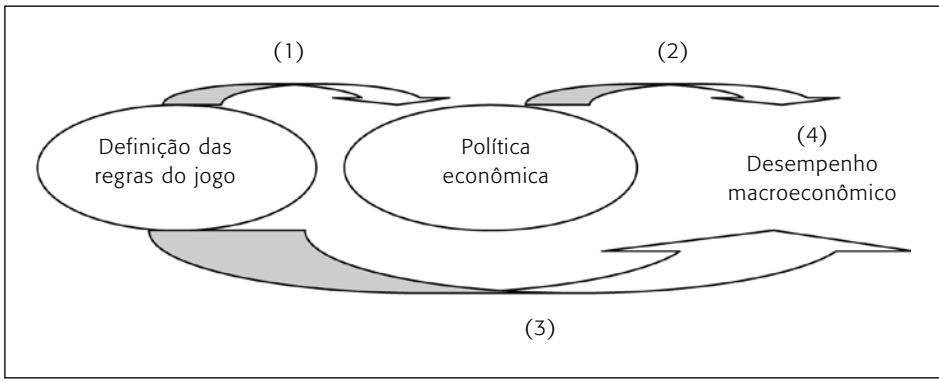
[7] Uma curiosidade de época eleitoral: certo de que o nome indicado para dirigir o novo Consumer Financial Protection Bureau enfrentará forte resistência no Senado, o presidente Obama optou por nomear Elizabeth Warren, como sua *assistente* para assuntos de proteção ao consumidor e, assim, protelar os custos políticos da indicação, no momento ("Warren to unofficially lead consumer agency", *New York Times*, Sep. 15, 2010).

[8] "Congress passes financial regulation Bill", *New York Times*, Jul. 15, 2010.

[9] Ver seção 3.

- o sentido convencional de política econômica, isto é, [(2)→(4)], no pressuposto de que (1) é estabelecido exogenamente ao jogo;
- reforma econômica, que é um conjunto de políticas operadas como {[(1)→(2)] → (4)} ou [(3)→(4)], de tal modo que, para uma *dada* configuração desejável (na escala de preferências dos *policy makers*) de (4), é possível determinar a configuração apropriada (ótima) das regras do jogo.[10]

Figura 1
***Mind* sets dos formuladores de políticas**



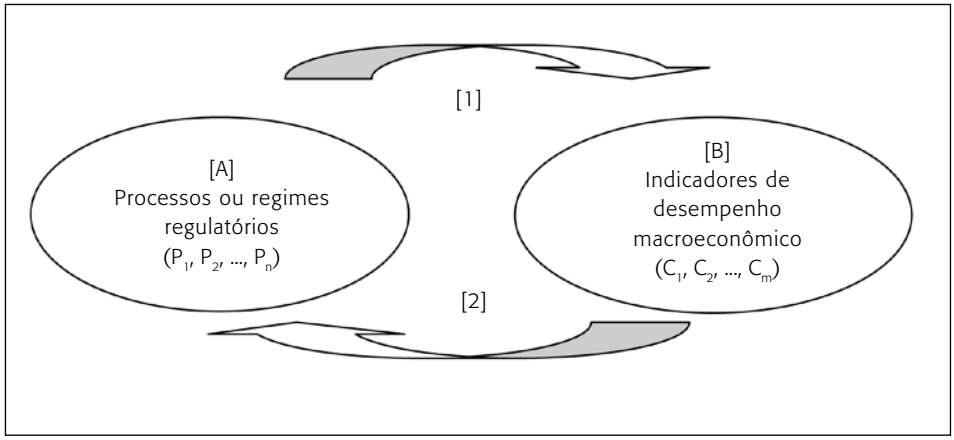
A distinção entre essas classes de estratégias é, ademais, acentuada pelo fato de que, por via de [(2)→(4)] ou [(3)→(4)], é possível criar impactos *discriminatórios*, em uma variedade de mercados, alimentando a ação de grupos de interesses especiais — como exemplificado acima pelo *lobbying* dos bancos. Uma forma de corrigir esse feito é restringir a deliberação política, segundo *princípios*: na estratégia da classe {[(1)→(2)]→(4)} ou [(3)→(4)], as escolhas de alternativas de política econômica seriam feitas, levando-se em consideração *critérios de generalidade*: não se permitiria a grupos privados se assegurarem de benefícios, em detrimento de outros grupos, e o interesse geral seria mais bem contemplado (Buchanan, 2008:178).

[10] Ou, visto por outro ângulo, na figura 1 a seta (3) tem o sentido invertido, como apresentado na figura 2.

3. Quão complexas podem ser as regras das escolhas públicas

A figura 2 conceitua a introdução da nova regulação anunciada pelo Comitê da Basileia, para o sistema financeiro mundial.

Figura 2
As novas regras da Basiléia: um exemplo de mudança de *mind set* na política econômica



Fundamentalmente, o novo conjunto de regras (ou *main design elements*, como referido no documento do Comitê da Basileia) pertence à esfera (A), na figura 2, enquanto a preocupação de construir um sistema bancário global menos suscetível ao tipo de choque que ocorreu em 2008 é a preocupação ampla, que preside as características definidas em (B). Tanto quanto há "melhores" e "piores" configurações de (B), há "melhores" e "piores" especificações de (A), gerando padrões de resultados macroeconômicos (Buchanan, 2008:172).

A regulação ora estabelecida pelo Comitê da Basileia tem a lógica indicada na seta (2), isto é, para uma enumeração predefinida de características ($\mathbf{c}_j$), a nova regulação distribui-se por várias classes e subclasses de regras:

> Novas regras do jogo propostas pelo Basel Committee on Banking Supervision — julho 2010
>
> I. Conceito de capital do banco
>
> atenção a interesses minoritários;

investimentos em outras instituições financeiras;

compatibilização entre padrões internacionais de relatório financeiro e princípios contábeis gerais;

tratamento de investimentos em ações de instituições financeiras não consolidadas (bancos, seguradoras e outras entidades); transferências de direitos hipotecários; uso de ativos para reduzir despesas de imposto de renda.

II. Risco de crédito

III. *Leverage ratio*

cálculo dessa relação (tratamento de dívidas, ações, ativos e juros);

períodos na transição para níveis desejáveis dessa relação.

IV. Proteções regulatórias, provisões, e padrões cíclicos

protetores regulatórios;

lidando com padrões cíclicos dos requisitos mínimos;

provisionamento para perdas esperadas.

V. Risco sistêmico

VI. Padrão de liquidez global

relação de cobertura de liquidez;

relação líquida de *funding* estável.

Independentemente do interesse e conhecimento específicos que se possa ter no tema da regulação bancário-financeira global, o exemplo acima é um rol de regras do jogo de regulação econômica e, como tal, pode ser tratado por diferentes propriedades, p_1, p_2, ... , p_n, como relacionadas a seguir (Monteiro, 2011):

- como — e por qual critério decisório — surgem essas regras;
- que ordem hierárquica há entre elas;
- qual o *timing* de sua adoção;
- a quem compete alterá-las;
- o que determina o seu grau de estabilidade;
- quão homogenêneas são essas regras;
- em que extensão se requer negociação política, para que elas sejam introduzidas no jogo;

- quais são as chances de alguns agentes de decisão *quebrarem* a regra; ou, dito de outro modo, qual a probabilidade de certas conjunturas se tornarem mais refratárias às regras do jogo do que outras, com o benefício de se evadir de uma regra podendo ser maior para alguns desses agentes ou em algumas conjunturas;
- em que bases se sustenta a *calibração* das regras, isto é, que relação há entre a adoção dessas regras e a intensidade e profundidade, com que se pretende afetar os resultados finais do jogo;
- que transparência tem a regra e seu processo de feitura;
- que fatores são determinantes do puro e simples *número* dessas regras.

O *mind set* dos *policy makers* está precisamente em dar conteúdo específico a essas propriedades, de tal modo que o novo conjunto de regras induza a que o sistema financeiro global reproduza as características desejáveis (B) de estabilidade e de neutralização de fatores que possam desencadear uma crise econômica. Em outra frente, entende-se que a deliberação quanto às regras do jogo estabelece múltiplos acessos a grupos privados, de modo a que os resultados finais do jogo atendam às suas demandas preferenciais.[11]

4. Regras, poder discricionário e complexidade estratégica

Sob a perspectiva das ações gerenciais na crise, tem-se a variedade de atos que os burocratas são chamados a estabelecer, com a observância pouco explícita de enquadramentos anteriores deliberados pelos legisladores. Assim é o caso das desonerações tributárias, como praticadas largamente no auge da crise na economia brasileira. No curto período de 11 de dezembro de 2008 a 29 de junho de 2010, esses "gastos tributários" são instrumentados em oito decretos, atenuando ou renovando a redução de alíquotas do IPI que incide na produção de automóveis (de passageiros e de transporte de cargas).[12]

---

[11] No caso em análise, bancos e instituições financeiras em geral atuam junto ao Comitê da Basileia e ao G-20, para convencer os reguladores de que as novas regras devam definir um regime de transição que possa se alongar até 2017. O Institute of International Finance — grupo de *lobbying* dos grandes bancos — argumenta que as novas regras serão responsáveis por uma redução de 3,1% no PIB dos EUA, Japão e da zona do Euro, por volta de 2015 ("Meanwhile in Basel", *New York Times*, Jul. 16, 2010).

[12] Certas desonerações ainda vigoram até dezembro de 2010 (Decreto nº 7.222, de 29 de junho de 2010). Com a adição de outros segmentos de atividade (motocicletas, móveis, eletrodomésticos,

Uma vez que a renúncia de receita aqui tratada é, de algum modo, decorrente de estimativa de receita na lei orçamentária, tanto quanto de regras de responsabilidade fiscal, tem-se nessa política um exemplo concreto do exercício de delegação de poderes, funções e recursos, de um departamento de governo a outro. Todavia, é ilusão não perceber que tal exercício possa envolver informações imprecisas e poder discricionário razoável, por parte da alta gerência do Executivo. Ademais, não se sabe em que extensão os gastos tributários comprometem a habilidade em conceituar tamanho e grau de intrusão governamental nos mercados (Kleinbard, 2010).

Quanto ao estabelecimento de princípios e posicionamentos que evidenciem preferências, todo agente privado entende que é problemático não cooperar com o governo e, assim, a mera expressão das preferências dos burocratas acaba por condicionar intensamente o conjunto de escolhas desses agentes privados. O uso dessas regras superficiais pelos agentes privados ocorre por duas vertentes (Gersen e Posner, 2008:12):

- elas traduzem informação quanto a futuras intenções em, eventualmente, emitir regras *duras* (antônimo de regras flexíveis), no formato de lei, medida provisória, e decreto, sinalizando ao agente privado que é hora de ajustar suas estratégias, consoante as preferências dos *policy-makers*;[13]
- elas servem, por igual, para formalizar crenças e sentimentos do governo, quanto ao estado da economia, seja no sentido factual, seja em termos normativos.

Sob esse segundo aspecto, e retomando o exemplo das desonerações tributárias, uma regra flexível é que, ao iniciar em dezembro de 2008, a primeira rodada de redução de alíquotas do IPI, o governo está simultaneamente sinalizando — pelo prazo de vigência e tamanho do benefício — com o entendimento de que essa é uma das vias principais para articular a saída da crise, tanto quanto o grau de comprometimento em manter essa estratégia compensatória.[14]

insumos da construção civil e bens de capital), contam-se no citado período seis outros decretos e duas medidas provisórias.

[13] E isso pode ocorrer, mesmo que regras duras não venham de todo a ocorrer; afinal, revelar o comportamento esperado pode ser suficiente para tornar o uso dessa via desnecessário.

[14] No setor de automóveis, por exemplo, a política iniciada em 11 de dezembro de 2008 foi renovada, com diferentes qualificações, sucessivamente, em 30 de março de 2009, 29 de junho de 2009, 26 de novembro de 2009, 31 de dezembro de 2009 e 29 de junho de 2010.

Variante do mesmo argumento é ilustrada por um caso da economia norte-americana. Quando da falência da Enron (2001), gigante do setor de energia, foram adotadas novas regras regulatórias, no âmbito da Lei Sarbanes-Oxley (P. L. 107-204, 2002). Tendo essa crise por pano de fundo, agora sabe-se que, nem sempre, regras tidas por imperiosas e críticas à solução de um dado problema econômico-financeiro operam tal qual previstas (Rodrigues e Stegemoller, 2010). Haveria algo como uma *superficialidade implícita* nessas regras.

No rastro da crise de 2001, estabelece-se que toda firma com ações em bolsa deve divulgar:

- seu próprio código de ética, via internet, ou junto à agência reguladora, no caso a SEC (Securities and Exchange Commission).
- assim como toda *atenuação* que tal código possa vir a sofrer, relativamente à tomada de decisão dos três ocupantes de postos-sênior na firma.

A consequência, no entanto, é que os regulados passam a usar tais atenuações de forma perversa: preferencialmente em situações inócuas e com informações detalhadas; já em situações relevantes, essas mesmas firmas podem optar por fazer o *disclosure*, por meio de procedimentos opacos.[15] Assim, a política regulatória traduz-se por (Rodrigues e Stegemoller, 2010):

- regras que se revelam ineficientes e de pouco auxílio aos reguladores, aos acionistas e à sociedade em geral — traduzindo-se por complexas declarações de *disclosure*, gerando pouca evidência empírica e reduzido benefício;

[15] Para um exemplo da economia privada, em que o simples reconhecimento das virtudes do *disclosure* não necessariamente implica que ele produza efeitos positivos considere o leitor a seguinte ocorrência na área da intermediação de interesses de médicos com fornecedores de produtos farmacêuticos e da indústria médica em geral, na economia dos EUA. Tendo por base a difusão de informações técnicas, é estimado que de 41 médicos e pesquisadores que receberam US$1 milhão ou mais de recursos de firmas de ortopedia, em 2007, 32 haviam publicado artigos nessa área, entre 1º de janeiro de 2008 e 15 de janeiro de 2009, sendo que 25% desses autores deixaram de revelar essas conexões financeiras (Chimonas, Frosch e Rothman, 2010). Tal é a imperfeição e inconsistência com que regras de *disclosure* — muitas delas adotadas por pressões decorrentes de investigações desenvolvidas na instância política — produzem informação quanto às ligações de autores de artigos em revistas médicas com a indústria. A ocorrência não aponta apenas para a precariedade com que o interesse coletivo é servido, ainda que em um segmento da economia privada. Por certo, esse é um problema comumente tratado no campo da ética profissional, mas que encontra espaço adequado na discussão quanto à regulação econômica de mercado e ao papel do governo, em uma democracia representativa.

- serventia limitada da regulação, por via somente do *disclosure* obrigatório, e inadequação do *disclosure* via internet.

5. A "grande ambiguidade" em 2010

A princípio, a retomada do crescimento (ou a atenuação da queda do PIB) levantaria o nível de emprego (a chamada "Lei de Okun"), porém permanence o desafio aos economistas: por que a taxa de desemprego não caiu do patamar de 7,4% (dezembro de 2008), reagindo à adoção dos estímulos de mais de US$ 700 bilhões do Tarp? E pior: por que subiu e virtualmente estacionou em 10%, desde então? Passados quase dois anos depois do Tarp, estima-se que, pela referida Lei de Okun, e diante da frágil recuperação do PIB que já se observa, o desemprego deveria estar em 8%, e não em 10%.[16] Adicionalmente, observa-se que os economistas não convergem para uma explicação quanto à persistência da alta taxa de desemprego da mão de obra nos EUA, mesmo após terem sido adotados vigorosos programas governamentais que tentam reativar a economia.[17]

Em uma apta metáfora, a situação do governo Obama em 2010 já foi comparada à de um médico que olha para seu parco estoque de recursos farmacêuticos e para as poucas iniciativas muito experimentais que restam, e que têm arriscados efeitos colaterais. Ademais, os médicos não chegam a um acordo quanto ao diagnóstico, e nem mesmo quanto a que antídoto deve ser confiantemente administrado.[18]

---

[16] "Mystery for White House: where did the jobs go?", *New York Times*, Jul. 19, 2010.

[17] A mais recente evidência desse persistente desconforto intelectual é o fato de que o governo Obama esperava um multiplicador de emprego bem mais elevado, em razão tanto da lei aprovada no Congresso norte-americano em janeiro de 2009 (*American Recovery and Reinvestment Act*), quanto do fato de ser o Censo de 2010 uma oportunidade de ampliação de postos de trabalho na economia pública ("Did the Census stimulate the private sector", *New York Times*, Sep. 15, 2010). Como não parece ter havido o estímulo extraordinário esperado na geração de empregos no setor privado (a cada 10 empregos censitários seis novas vagas seriam ocupadas na economia privada, em sequência à geração de renda resultante das contratações pelo Censo), a trajetória do emprego de mão de obra, entre março e agosto de 2010, foi pouco afetada. Um comentário à parte é o significado desse estímulo via Censo: contar com esse mecanismo para impulsionar no curto prazo a taxa de emprego parece quase exagero, não fosse 2010 um ano eleitoral, quando as preferências do eleitorado dos EUA se tornam tão sensíveis às condições do mercado de emprego.

[18] "Policy options dwindle as economic fears grow", *New York Times*, Aug. 28, 2010.

À margem desse tipo de constatação sobre a economia dos EUA, percebe-se que:

- nessa metáfora está a essência da "Grande Recessão" de 2008 e que a relaciona à "Grande Depressão" do final dos anos 1920 e início dos 1930: a *falência intelectual* que impede que se visualize com clareza as causas da crise e a estratégia para empreender as ações anticíclicas apropriadas;
- do ponto de vista da mobilização de grupos de interesses no processo político, evidências mostram quão rapidamente pode ocorrer um redirecionamento desses apoios e recursos: estima-se que entre janeiro e outubro de 2009, o Partido Democrata recebe significativamente maiores doações de firmas de Wall Street, alcançando, em outubro de 2009, 70% de seu volume total; em junho de 2010 (portanto, ao final da tramitação legislativa das novas regras da regulação do sistema financeiro) são os republicanos os destinatários de 68% dessas doações;[19]
- no terreno de "experimentos arriscados", como mencionado, o balão de ensaio que é lançado tanto na economia japonesa,[20] quanto nos EUA,[21] é a elevação discricionária da meta de médio prazo para a inflação, com o propósito de desencorajar a parcimônia com que os bancos financiam os agentes privados;
- mesmo no corte de impostos (como praticado pelo governo Bush, em 2008, e pelo governo Obama, em 2009, porém com resultados fracos sobre a expansão dos gastos privados), tenta-se o *fine tunning* de promover tais reduções, de tal modo que elas induzam efetivamente a que firmas e consumidores *gastem dinheiro*.[22]

Em razão dos desafios intelectuais que ainda persistem em agosto de 2010 quanto ao diagnóstico da "Grande Recessão" mundial e aos benefícios

[19] "Wall Street-related political contributions shift toward republicans", *OpenSecretsblog*, Aug. 10, 2010.
[20] "Japan offers a plan to kick-start its economy", *New York Times*, Aug. 30, 2010.
[21] "Fed ready to dig deeper to aid growth, chief says", *New York Times*, Aug. 27, 2010.
[22] Na experiência brasileira, programas de desoneração de impostos são exemplos bem-sucedidos nessa direção.

das políticas econômicas até aqui adotadas, o espectro do que se descortina é ironicamente associado a uma "grande ambiguidade".[23]

À falta de sustentação analítica mais robusta, as previsões que têm sido feitas sobre os rumos da crise atual apoiam-se em estudos empíricos comparativos de numerosos "períodos de crises", observados mundo afora (Reinhart e Reinhart, 2010):

- os indicadores macroeconômicos persistirão sinalizando desempenho ruim ou medíocre, mesmo após a crise, por seus determinantes centrais, ter sido extinta — o crescimento do PIB será lento, e o desemprego se manterá elevado, por longo tempo após o choque que disparou a crise;
- em termos de política econômica anticrise e de atitude dos *policy-makers*, a superestimativa de receita pública e a adoção de objetivos elevados quanto à redução do desemprego atuam como agravantes no prolongamento dos efeitos da crise.

Essa segunda propriedade está diretamente associada ao dimensionamento equivocado do estímulo que o governo põe em prática, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. Por certo que essas são constatações muito restritas, quando se tem em conta a profusão de informações arroladas e a sofisticação da técnica estatística utilizadas nessas projeções. A propósito, esse tipo de estudo reforça a visão de falência intelectual, antes referida.[24]

6. Conclusão

A argumentação aqui apresentada pode ser generalizada para a determinação da extensão em que se materializa tanta incerteza e ambiguidade na formulação e implementação de política econômica.

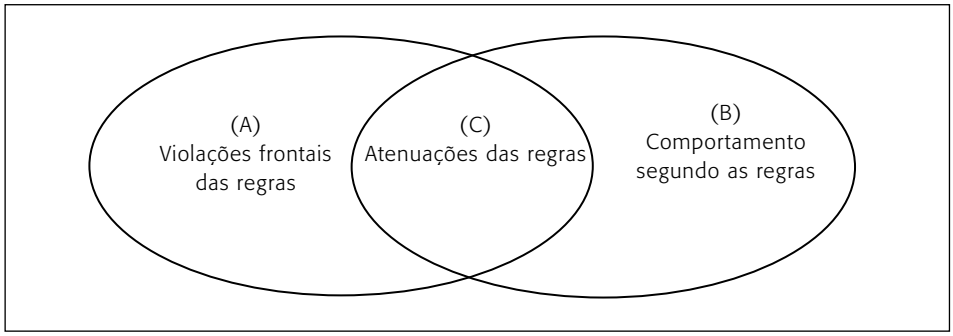
---

[23] "Policy options dwindle as economic fears grow", *New York Times*, Aug. 28, 2010.

[24] De toda forma, é despropositado tratar de estratégia macroeconômica, separadamente do ambiente institucional em que ela opera: nos EUA, o acirramento da disputa política em 2010 torna impraticável aprovar deliberações de interesse do Executivo, no Congresso. E pior: há um substancial fator de geração de incerteza (e credibilidade) representado pela possibilidade de que, em uma das casas legislativas, o Partido Democrata torne-se minoritário, sendo esse o horizonte válido para tudo que o governo Obama pretenda empreender na segunda metade de seu mandato.

A figura 3 estiliza a margem em que as regras podem falhar, em decorrência desse fato.

Figura 3
A observância imprecisa das regras do jogo em uma política econômica



Possivelmente, o exemplo mais marcante em (C) é o funcionamento do sistema de separação de poderes, quando o Executivo amplia o poder discricionário com que regras constitucionais e delegações legislativas podem ser operacionalizadas. Tendo em conta a complexidade das escolhas públicas, tanto quanto o peso da representação governista no Congresso, é trivial que se possa observar, como mostrado na figura 3, uma ampla área (C).

Considere o leitor que, no atual cenário de crise, a escolha de novas regras do jogo — ou, a resposta à crise — envolve não apenas o que pode dar errado, a vigorar o *status quo*, mas também o que permanece correto manter, tanto quanto uma estratégia de regulação econômica que acolhe ou considera suspeita a *expertise* desinteressada e a governança politicamente responsável (Cunningham e Zaring, 2009).

Por outro lado, políticas antirrecessivas empreendidas nas economias nacionais têm trazido efeitos decepcionantes e, por isso mesmo, ameaçadores à estabilidade política interna. O caso mais didático é o da economia norte-americana: justo em um ano eleitoral (*midterm election* em novembro de 2010), quando a dívida pública ultrapassa limites que se supunha inalcançáveis em uma economia de primeiro mundo, e os estímulos fiscais (sobretudo pela via da expansão de gasto público que, somente em 2009, cresceu 16%)[25] entram em

[25] "Federal spending rises a record 16% in 2009, Census Bureau says", *Washington Post*, Aug. 31, 2010.

fase de rendimentos decrescentes, o governo Obama confronta-se com poucos graus de liberdade, para acelerar a retomada do crescimento e emprego.

Boa parte desse tipo de constatação estende-se naturalmente ao cenário brasileiro de 2010, ainda que o embate eleitoral entre os dois principais candidatos à presidente da República deliberadamente oculte a enorme disparidade de estratégias macroeconômicas encampadas efetivamente pelas duas forças partidárias.[26]

Como de hábito, o comprometimento com alguma estratégia macroeconômica para o período de governo subsequente é muito tênue, sendo balizado por dois tipos de restrições *exógenas*:

- fatos significativos antecipados no período do mandato do futuro governo, dado o atual ambiente institucional da economia brasileira;[27]
- o grau de inovação institucional que será estabelecido pelo novo governo, especialmente no terreno de reformas nas legislações tributária e trabalhista.[28]

Deploravelmente, chega-se à constatação de que o processo eleitoral na democracia brasileira é pouco informativo, do ponto de vista do cidadão-contribuinte-eleitor. O reverso desse fato é que não faz sentido a conclamação de que o eleitor tem na ocasião eleitoral boa oportunidade de votar não ideologicamente.

Portanto, as causas de mais longo prazo da crise persistem em desafiar a teoria econômica e as políticas públicas nela lastreadas. Esse é, por certo, um *déficit intelectual* que se acrescenta aos déficits macroeconômicos convencionais de emprego e das contas públicas.

---

[26] Em agosto de 2010, a *atenuar*, transitoriamente, esse potencial fator de geração de incerteza (e credibilidade) quanto a 2011, estão os resultados das prévias eleitorais, com a ampla margem de liderança para um dos lados da disputa.

[27] Na atualidade, dois desses eventos são curiosamente de natureza esportiva, e que demandam mesmo do atual governo comprometimentos orçamentários de vulto, com vistas aos investimentos a se materializarem em 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas). O terceiro tipo de ocorrência é o *rumo* que pode seguir a crise mundial, disparada nos EUA em 2007 (crise no mercado de hipotecas) e agravada, em 2008, pelo caos no mercado financeiro.

[28] As plataformas das duas principais candidaturas são propositalmente genéricas (reforma tributária), senão de todo omissas (reforma trabalhista).

Referências

BUCHANAN, J. Same players, different game: how better rules make better politics. *Constitutional Political Economy*, v. 19, n. 3, p. 171-179, 2008.

CHIMONAS, S.; FROSCH, Z.; ROTHMAN, D. From disclosure to transparency: the use of company payment data. *Archive of Internal Medicine*, Online First, E1-E6, 2010.

CUNNINGHAM, L.; ZARING, D. The three or four approaches to financial regulation: a cautionary analysis against exuberance in crisis response. *George Washington Law Review*, v. 78, n. 1, p. 39-113, 2009.

GERSEN, J.; POSNER, E. *Soft law*, *Chicago public law and legal theory working paper*, n. 213, The Law School, The University of Chicago, March 2008.

KLEINBARD, E. The Congress within the Congress: how tax expenditures distort our budget and our political process. *Ohio Northern University Law Review*, v. 36, n. 1, 2010.

RODRIGUES, U.; STEGEMOLLER, M. Placebo ethics: a study in securities disclosure arbitrage. *Virginia Law Review*, v. 96, n. 1, p. 1-68, 2010.

MONTEIRO, J. V. *Governo e crise*, Rio de Janeiro. (No prelo).

REINHART, C.; REINHART, V. *After the Fall*. Apresentação no Federal Reserve Bank of Kansas City 2010 Economic Policy Symposium: the decade ahead. Jackson Hole, Wyoming, USA, Aug. 26-28, 2010.