

Teoria da Escolha Pública (*PUBLIC CHOICE*): Uma análise no ambiente do setor de energia elétrica no Brasil

Public choice theory: An analysis in the electric power sector environment in Brazil

André Luiz Nazareth Santiago¹

Fabrini Quadros Borges²

Fabricio Quadros Borges³

Resumo

Este estudo objetiva analisar o ambiente de decisão na política energética brasileira à luz da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). A investigação questiona até que ponto a escolha pública foi movida pela possibilidade de aproveitamento de oportunidades de investimentos em atividades econômicas na região. O método usado no estudo baseou-se em coleta de dados levantada junto a literaturas pertinentes ao tema e a documentos oficiais obtidos através de órgãos ligados à região de abrangência das linhas de transmissão. A investigação inferiu que o ambiente decisório vinculado à construção da linha de transmissão na região Oeste do estado do Pará não foi movido a partir de aspectos pertinentes às oportunidades de investimentos econômicos, mas baseado em aspectos políticos.

Palavras-chave: Teoria da Escolha Pública. Decisão. Investimentos. Setor elétrico.

Abstract

This study aims to analyze the environment in the Brazilian energy policy decision to light the Public Choice Theory. The research asks how public choice was driven by the possibility of taking advantage of opportunities for investments in economic activities in the region. The method used in the study was based on data collection from the relevant to the topic literature and with official documents obtained through bodies linked to the region covered by the data transmission lines. The research inferred that the decision-making environment linked to the construction of the transmission line in the western region of Pará state was not moved from relevant opportunities for economic investment aspects, but based on political aspects.

Keywords: Public Choice Theory. Decision. Investments. Electricity sector.

1 Mestre em Economia pela UNAMA.

2 Doutorando em Engenharia da Produção (UEPA - Universidade do Estado do Pará).

3 Professor Permanente do Programa de Mestrado em Administração. Pós-Doutor pelo IPEN/USP. Doutor em Desenvolvimento pela UFPA.

1 Introdução

Este artigo aborda o ambiente que envolve uma tomada de decisão no setor elétrico brasileiro, buscando aprofundar sobre as determinantes deste processo e procurando compreender os mecanismos sobre os quais se apoia e, assim, identificar os atores que participam da decisão, partindo do acompanhamento de um caso em particular: a decisão do Ministério do Planejamento de implantar o Sistema de Transmissão do Oeste do Pará (Tramo-Oeste). O estudo procura compreender como o processo foi evoluindo e como os atores foram se posicionando até chegar à implantação do mesmo, a fim de identificar a natureza de seus interesses. As decisões precisam ser tomadas no âmbito governamental. Certamente, essas escolhas causam algum tipo de impacto no desempenho futuro e/ou no direcionamento do governo. Tipicamente essas decisões são complexas, envolvem situações novas e não vivenciadas anteriormente e, muitas vezes, os processos se desenvolvem baseados em pressões e podem eventualmente ser iniciadas com um conhecimento muito limitado sobre o que precisará ser decidido, assim, entender como foi processado uma escolha e o porquê dessa escolha, nos ajuda a entender como ocorre o processo, ajudando, desta forma, em reflexões de futuras decisões.

O estudo objetiva analisar o ambiente de decisão na política energética brasileira à luz da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). Esse ambiente de decisão está, nesta investigação, limitado à construção do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará (Tramo-Oeste). A investigação se justifica na medida em que levanta subsídios de avaliações e orienta caminhos balizados ao processo de tomada de decisão para o posicionamento e a decisão sobre a implantação de projetos de infraestrutura energética, como o Sistema de Transmissão do Oeste do Pará, em geral, baseado em aspectos quantitativos, financeiros e políticos que são identificados apenas sob o ponto de vista dos idealizadores, seja esse ponto de vista baseado no chamado bem estar do desenvolvimento econômico ou político. No caso das decisões políticas, essas são baseadas em critérios não técnicos buscando-se, desta forma, “ganhos” eleitorais enquanto as decisões econômicas são voltadas sempre para a maximização dos investimentos do estado para o bem estar coletivo. Neste cenário um tanto político e econômico foi configurado o cenário estudado nesta investigação.

É necessário considerar que esse tipo de infraestrutura, geralmente de grandes dimensões, produz, igualmente, efeitos de natureza quantitativa sobre as regiões onde se instala no caso deste estudo o Oeste paraense. Neste contexto, verifica-se que existem vários fatores não qualitativos de suma importância, que se torna necessário que se reconheçam em projetos de infraestrutura elétrica, como no caso do tema de estudo do trabalho, o processo decisório. Entender a natureza da escolha o momento e o contexto político e econômico que ela ocorreu, ajuda a traçar a linha que o estado articulou para implantar o projeto aqui analisado.

Nesta perspectiva, analisar o processo decisório do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará sob o foco da Teoria da escolha pública, ajudará a visualizar as decisões políticas e econômicas do governo verificando-as sob um ponto de vista global, analisando como a decisão foi processada em um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político: Executivo, Legislativo, Sistema Judicial, Administração Pública, Partidos Políticos e Grupos de inte-

resse; todos eles interferem na possibilidade e capacidade de implantação dessas políticas. Análise da escolha pública não é o objeto, pois esse é, em parte, comum ao campo de investigação da economia política, mas o método que será aplicado ao objeto aqui estudado (SANTIAGO, 2008).

Outro fator a ser abordado é a institucionalização e operacionalização do setor elétrico nas regiões, que trazem à tona a necessidade do cumprimento de uma série de exigências técnicas, desencadeando, desta forma, um processo político de tomada de decisões. Esse processo visa, principalmente, a alcançar as fontes de financiamento para a manutenção do setor elétrico. Interessa saber aqui, considerando uma suposta ambiguidade técnica política do processo decisório, como esses elementos se comportaram na formulação das decisões que levaram a construção do Sistema de Transmissão do Oeste paraense. Como não foi encontrado na literatura informações sobre o processo decisório acerca do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará, resolveu-se fazer uma pesquisa a esse respeito.

Neste sentido, esta investigação questiona: até que ponto a escolha pública de implantação da linha de transmissão de eletricidade no Oeste paraense foi movida pela possibilidade de aproveitamento de oportunidades de investimento em atividades econômicas na região? Partiu-se da hipótese de que a tomada de decisões que resultou na construção da linha de transmissão do Oeste do estado do Pará foi articulada a partir de aspectos políticos com objetivo de alcançar vantagens eleitorais por parte do PSDB (SANTIAGO, 2008). A comprovação ou não dessa hipótese será realizada a partir de observações e análises mais aprofundadas do processo decisório a partir do estudo de caso do Tramo-Oeste.

2 Referencial teórico

A partir da década de 1950 vem desenvolvendo-se um relevante programa de investigação conhecido por *Public Choice*, ou Teoria da Escolha Pública, cujo principal objetivo é aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado, no âmbito da ciência política; grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise burocrática, escolha parlamentar e análise constitucional.

A Teoria da Escolha Pública foi, ao longo das duas últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente, essa essencialmente econômica, que fundamenta a intervenção do Estado na economia do Bem-Estar (Welfare Economics). Enquanto essa se centra na análise dos “fracassos de mercado” que justificavam a intervenção corretora do Estado, a Teoria da Escolha Pública veio clarificar os “fracassos do governo” e os limites da intervenção desse mesmo Estado (SANTIAGO, 2008). A denominada Escola da *Public Choice* teve sua origem no conjunto de reflexões que alguns autores, entre os quais se destaca a figura de James Buchanan, desenvolvem desde os anos sessenta, visando à adoção de uma perspectiva econômica de análise dos fenômenos políticos, notadamente das decisões em situações de não mercado ou de mercado político.

A partir da criação da revista econômica *Papers on non-market decision making* (1966), posteriormente denominada *Public Choice*, em 1968, a Teoria da Escolha Pública foi constituída formalmente. No entanto, importantes contribuições a essa abordagem vinham sendo desenvolvidas já na década anterior com as publicações de *An economic theory of democracy*, de Anthony Downs

em 1957, e *The theory of committees and elections*, de Duncan Black em 1958. O ponto principal das análises tributárias da Teoria da escolha pública pretende alcançar as condições em que ocorre a alocação autorizada dos recursos públicos definidos, previamente, pela escassez. Desse modo, esta abordagem visa a elaborar modelos indicativos do processo de tomada de decisão nas instituições públicas, tendo como suposto os cursos alternativos da ação pública. O programa de pesquisa desta escola se desdobra na investigação de temas clássicos da ciência política, tais como as estruturas das decisões nas sociedades democráticas, o papel do legislativo na produção das escolhas coletivas, o desempenho e as estratégias das burocracias públicas e a deliberação e os constrangimentos nas finanças públicas. A totalidade destes pontos destaca-se no repertório analítico da *Public Choice*, os quais são tratados pela perspectiva de uma Teoria econômica da democracia, para a qual a especificidade da política se subsume integralmente às categorias e à lógica da análise econômica.

O ambiente decisório de análise tratado nesta investigação e os motivos que levaram a implantação das linhas de transmissão no Oeste paraense estão inseridos no ambiente do setor elétrico brasileiro. O setor elétrico constitui-se de uma organização social formada de relações sistêmicas que envolvem o processo de transformação da energia primária até a utilização final por tipo de consumidor. Essas relações são estabelecidas entre os componentes do setor elétrico, tais como: geração, transmissão e distribuição (BORGES, 2007). De acordo com Reis, Fadiga e Carvalho (2005), a geração de energia elétrica compreende todo o processo de transformação de uma fonte primária de energia em eletricidade e representa uma parte bastante significativa dos impactos ambientais, socioeconômicos e culturais dos sistemas de energia elétrica. A eletricidade produzida nas centrais de geração percorre normalmente um longo caminho até o seu local de uso. Esse percurso envolve os sistemas de transmissão, que interligam a geração aos centros de carga. Nos casos onde a distribuição não se conecta diretamente à transmissão, utilizam-se os sistemas de subtransmissão. A distribuição, por fim, compreende a rede que interliga a transmissão, ou a subtransmissão, aos pontos de consumo final.

No Brasil, a organização institucional do setor elétrico assumiu destaque em virtude do racionamento de eletricidade, imposto à sociedade brasileira pelo setor entre 2001 e 2002. Esse panorama trouxe ao debate público a vulnerabilidade do então atual modelo do setor elétrico brasileiro (BORGES, 2007). De acordo com Kirchner (2003), é inquestionável que o referido modelo não cumpriu o seu papel em todos os aspectos na medida em que ocasionou o aumento nas tarifas, ausência de energia, não atração de investimentos e o endividamento das empresas do setor. Kirchner (2003) destaca que a garantia do funcionamento do Estado e da realização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal à sociedade brasileira pressupõem o fornecimento de energia elétrica já que esses serviços são incontestavelmente essenciais. Quanto às relações do setor elétrico com a sociedade, Bermann (2003) destaca, inclusive, a necessidade de que se assegure o direito a informações e documentos sobre a construção de barragens desde as sondagens preliminares.

3 Estratégia metodológica

3.1 Quanto à abordagem do problema de pesquisa

A pesquisa é qualitativa. Esse tipo de pesquisa procura trazer seu enfoque para a subjetividade, trabalhando com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que não podem ser quantificados (MINAYO, 2010). Nesse sentido, concebe-se o processo decisório ocorrido no Sistema de Transmissão do Oeste do Pará como o objeto maior a ser estudado nesta investigação, uma vez que, ele existiu como um elo entre a concepção do projeto e a sua implantação. As relações entre os participantes do processo decisório, portanto, deverão contribuir para que possamos mapear como foi arquitetada e instituída a decisão do Tramo-Oeste. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, idealizado por Karl Popper, filósofo austríaco ele defende o caráter hipotético de todo o conhecimento científico. A possibilidade de estabelecer que hipóteses sejam mais indicadas a outras.

3.2 Quanto aos objetivos da pesquisa

A pesquisa é descritiva e exploratória. É descritiva na medida em que sua intenção é descrever características de determinados fenômenos, abordando quatro aspectos importantes: descrição, registro, análise e interpretação dos fenômenos da época aqui estudada. É exploratória no momento em que se constitui de uma abordagem preliminar de estudo de caso da instituição pesquisada, além de buscar a compreensão da natureza geral do problema ou a situação atual, para caracterizar o processo decisório do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará. Em âmbito geral, compreende-se, por estudo de caso, um método em que o fenômeno é estudado em seu ambiente.

3.3 Quanto aos procedimentos da pesquisa

A investigação é bibliográfica e documental. A investigação realizou-se a partir de um levantamento bibliográfico junto à literatura especializada e de um levantamento documental. O levantamento bibliográfico realizou uma revisão de literatura em livros, periódicos e jornais. A coleta documental foi realizada junto a órgãos vinculados às regiões beneficiadas com a implantação do Tramo-Oeste, que ajudou na verificação do crescimento partidário de eleições antes e depois da implantação do projeto.

3.4 Fontes documentais da pesquisa

As fontes documentais foram relatórios e informativos obtidos junto à: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Eletronorte, Eletrobras e Tribunal Superior Eleitoral. Nestas fontes foram analisadas várias fontes como: atas, manuais, organogramas, fluxogramas, normas, regimentos, publicações no Diário Oficial, demais documentos institucionais e dados eleitorais.

3.5 Análise de dados da pesquisa

A análise de dados utilizou como estratégia geral o desenvolvimento de uma estrutura descritiva básica sugerida por Yin (1994), seguindo a cronologia das fases do processo decisório do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará. De uma forma complementar, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo, segundo a perspectiva de Bardin (2009), buscando analisar os conceitos de processo deci-

sório no setor elétrico. No desenvolvimento dos resultados, foi seguida uma estrutura linear-analítica, conforme a classificação descrita por Yin (1994), desenho esse apoiado em subtópicos. De forma genérica, a análise dos dados qualitativos seguiu o método hermenêutico na fenomenologia, ou seja, a interpretação do sentido dos fenômenos detectados ao longo da pesquisa. Martins (2002) traduz hermenêutico como “busca do conhecimento através do círculo: compreensão-interpretação-compreensão”. Assim, visando a uma análise mais apurada dos dados coletados, seguiram-se, então, os seguintes passos para uma reflexão fenomenológica (Quadro 1):

Quadro 1 - Momentos de reflexão fenomenológica

Momento de imersão	Leitura exaustiva do material coletado visando à familiaridade com a linguagem dos sujeitos.
Momento de discriminação	Espécie de filtro visando a separar o material coletado em unidades de significado, conforme critérios definidos na pesquisa.
Momento de atribuição dos sentidos	Hermenêutica aplicada às unidades de significado acima descritas, ou seja, a interpretação delas conforme referências teóricas e subjetivas.
Momento de síntese	Mapeamento das atribuições de sentido obtidas visando a uma compreensão do todo pesquisado e propiciando o surgimento e integração de <i>insights</i> .

Fonte: Appolinário (2006).

A análise de dados utilizou as sugestões da reflexão fenomenológica e o resultado foi uma compilação das etapas e principais critérios do modelo teórico do processo decisório. A compilação destes dados deu origem ao modelo empírico do processo decisório ao entorno do Tramo-Oeste; o qual foi confrontado com o modelo teórico, resultante do arcabouço teórico, e o modelo descritivo proposto por Mintzberg (1995), visando a identificar semelhanças ou diferenças. Cabe destacar que os critérios evidenciados pelo modelo estão relacionados ao processo de decisão propriamente dito, ou seja, a estrutura do processo decisório, suas etapas e respectivas características, assim como questões relacionadas ao comportamento individual e/ou organizacional, tais como poder, hierarquia, conflitos e política.

3.6 Quanto à utilização de critérios de pesquisa

Apesar de o trabalho apresentar alguns dados quantitativos, os mesmos têm a função de auxiliar na construção do ambiente eleitoral da região beneficiada pelo Sistema de Transmissão do Oeste do Pará no qual se desenvolveram os personagens referidos (partidos). Os demais dados são de caráter qualitativo. A avaliação desse tipo de informação requer critérios diferenciados para a construção de uma pesquisa de qualidade. Lincoln e Guba (1985) sugerem quatro desses critérios no estabelecimento da fidedignidade dos dados qualitativos (Quadro 2):

Quadro 2: Critérios de estabelecimento de fidedignidade dos dados qualitativos e aplicação no estudo sobre o ambiente decisório

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO	APLICAÇÃO
Credibilidade	Confiança na verdade dos dados e multiplicidade de fatores é essencial	Utilização de diferentes fontes de evidências
Transferibilidade	Capacidade de generalização dos dados	Descrição com abundância do caso em suas diversas fases para permitir transferências futuras
Segurança	Estabilidade dos dados frente ao tempo e mediante condições	Coleta dos diversos dados quase que simultaneamente e exposição das diversas etapas do estudo a outros pesquisadores
Confirmabilidade	Objetividade ou neutralidade dos dados	Imparcialidade do pesquisador

Fonte: Elaboração própria baseada em Lincoln e Guba (1985)

4 Discussão e resultados

As primeiras teorias da política econômica supuseram, de forma mais ou menos explícita, que o governo determinaria e, subsequentemente, executaria as decisões que seriam ótimas de acordo com uma função de bem-estar social. A delegação de poder de decisão neste agente por parte da sociedade seria assegurada através das eleições. Assim, de acordo com essa visão do Governo, os eleitores, através de um processo eleitoral, escolheriam um agente que supostamente tomaria decisões, nomeadamente políticas econômicas, que seriam as melhores do ponto de vista da sociedade. Na verdade, essas decisões seriam melhores, para os eleitores em particular e para toda a sociedade em geral, do que aquelas que seriam tomadas pelos próprios eleitores se estes dispusessem de poder de decisão. Esta visão tradicional resultou da consideração que o Governo ponderaria, de forma mais correta, as consequências das suas decisões ao longo de um horizonte temporal superior ao considerado pelos próprios eleitores.

Os estudiosos da escola da *Public Choice* foram os primeiros a colocarem em causa a visão de “ditador benevolente” do governo. De acordo com esses autores, o Governo, como qualquer outro agente econômico, deveria ser considerado um agente egoísta nas suas decisões, isto é, um agente perseguindo os seus próprios interesses, os quais, em algumas circunstâncias, poderiam não coincidir com a maximização do bem-estar social. Assim, o Governo poderia ser visto como um agente constituído por políticos, cujo desejo de serem reeleitos (interesse privado) poderia não ser compatível com o bem-estar social (interesse geral). É certo que a existência de eleições democráticas se associa frequentemente à questão de um ciclo eleitoral criado pelos governos resultantes dessas mesmas eleições, independentemente da validade dos argumentos daquela escola. A realidade mostra que os

governos reivindicam sempre que a sua política econômica não tem qualquer objetivo eleitoral, enquanto os partidos da oposição têm geralmente uma visão diferente. Claramente, por trás desta troca de acusações, está a assunção de que os ciclos eleitorais são um fenômeno indesejável ou inaceitável (SANTIAGO, 2008).

A percepção social que um ciclo eleitoral é um fenômeno indesejável antecipa uma possível forma de combatê-lo. No campo meramente teórico, uma abordagem ingênua consideraria a imposição de um mandato de duração infinita como a única forma de tornar um Governo egoísta, motivado eleitoralmente, num governo altruísta otimizando uma função do bem-estar. Não obstante, essa solução trivial pode ser posta em causa mesmo em termos estritamente econômicos.

Mesmo se os aspectos não econômicos forem ignorados, ou seja, se nos abstrairmos dos objetivos válidos inerentes ao processo democrático, nomeadamente a flexibilidade política, a consideração de uma função objetiva inteiramente econômica ainda assim não conduz a uma resposta óbvia à questão: é a democracia má para a economia? Por um lado, a maioria das teorias dos ciclos eleitorais partilha a conclusão de que as eleições, de fato, podem envolver custos de natureza econômica. Em termos gerais, assim é porque a instabilidade criada por governos motivados eleitoralmente se aceita ser prejudicial para a sociedade em longo prazo. Por outro lado, há pelo menos quatro motivos pelos quais as eleições podem também ter benefícios econômicos, os benefícios não econômicos são óbvios.

As eleições permitiram a observação de alguns aspectos. A seguir, observam-se, no Quadro 3, os meandros destes aspectos:

Quadro 3: Aspectos observados através das eleições

ASPECTOS	DESCRIÇÃO
Interesses	Percepção das preferências e os interesses das gerações futuras.
Competência	Procedimentos de acordo com a distinção entre governos competentes e incompetentes.
Desempenho	Implantação de estratégias de punição ou de recompensa eleitoral de acordo com o desempenho econômico dos governos.
Comportamento	Determinação do comportamento a ser assumido pelos eleitores para que, quanto mais um Governo atue de acordo com os genuínos interesses sociais, mais seja recompensado através das eleições.

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Dito isso, chega-se aos resultados do trabalho e percebe-se, ao analisar cada um daqueles aspectos pelos quais as eleições exercem, efetivamente, um papel econômico fundamental. Para melhor alcançar este objetivo, prosseguiu-se através de uma apresentação dos resultados das eleições de 1994 e 1998 para os cargos de Presidente, Governador, Deputado Federal e Estadual assim como os dados das eleições de 1996 e 2000 para os cargos de prefeito e vereador a fim de perceber a importância do Sistema de Trans-

missão do Oeste do Pará e ainda verificar que ele foi percebido pelos eleitores da região beneficiada pelo projeto, sendo de suma importância para o ciclo criado pelo PSDB no estado do Pará.

Desta forma descreve-se, nesta seção, a discussão sobre os resultados da pesquisa, para análise desses resultados, como dito anteriormente juntaram-se alguns dados eleitorais das eleições de 1994, 1996, 1998 e 2000 a fim de abrir uma discussão que envolvesse tanto o processo eleitoral exercido antes da implantação do Tramo-Oeste quanto aos resultados eleitorais verificados depois de sua implantação. Para tal, pegaram-se os dados eleitorais do TSE das regiões beneficiadas e ainda, localidades da área de abrangência do empreendimento que foram: Altamira, Rurópolis, Itaituba, Santarém, Pacajá, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Medicilândia, Brasil Novo e Uruará. Consolidado esses dados, iniciou-se a análise do nível de “ganhos” obtidos pelo PSDB nas esferas: Executiva federal, estadual e municipal; assim como nas esferas do legislativo. Desta forma, buscamos perceber o que estava envolvido no processo decisório do projeto e quais os interesses eleitorais que cercaram a implantação do mesmo. Logo, conseguimos entender porque as esferas do executivo e do legislativo se movimentaram para aprovar o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, mantendo o Tramo-Oeste na pauta do início ao fim do processo, medindo a contra partida do PSDB nas eleições seguintes, conseguindo, assim, mensurar a atividade política envolvida na decisão de implantar o projeto no estado paraense.

Como é de conhecimento de público, o governo possui duas características: dado que é um dos principais responsáveis pela política econômica sendo, portanto, um agente econômico, mas é também um agente político (Quadro 4).

Quadro 4: Características dos agentes básicos observados nos governos

AGENTE	DESCRIÇÃO
Econômico	Geralmente, os eleitores consideram o governo como um dos principais responsáveis, senão mesmo o principal responsável, pelo estado da economia.
Político	Existente em consequência de um processo decisório, as eleições, que envolve relações de poder.

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

A ação do governo influencia o estado da economia, mas é influenciada, por sua vez, também pela situação econômica, dado que os eleitores atribuem ao governo responsabilidade importante pela economia. É o que se chama de “hipótese da responsabilidade”. Desta forma, o governo toma decisões não só visando à economia, mas também buscando manter-se no poder e isso somente é possível através do processo eleitoral. Sendo que, para que tal fato ocorra, os eleitores precisam reconhecer que o governo agiu de acordo com os seus interesses (SANTIAGO, 2008). Como os eleitores consideram o governo como sendo o responsável pela evolução da economia, as funções de popularidade ou de votação as quais explicam o apoio popular do governo em função dos resultados econômicos podem facilmente tornar-se as funções-objetivo para o próprio governo, como no caso da implantação do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará. O reconhecimento, por grande parte da população beneficiada, de que o projeto trouxe “ganhos” e poderão ser notados pelos eleitores, será mostrado com a análise a

seguir dos dados eleitorais acima citados buscando-se, assim, evidenciar que o PSDB obteve ganhos eleitorais ao implantar o Sistema de Transmissão do Oeste do Pará o que trouxe também “ganhos” econômicos para a região, que também foram percebidos pelos eleitores da mesma. Tendo em vista os investimentos realizados no projeto, cerca de 250 milhões de reais em infraestrutura energética, o que trouxe benefícios sociais, econômicos e estruturais para região (SANTIAGO, 2008).

Iniciando a análise da possível existência de “ganhos” eleitorais por parte do PSDB, em primeiro lugar consolidou-se os dados das eleições 1994, 1996, 1998 e 2000 a fim de montar uma base de dados da região beneficiada pelo Tramo-Oeste, separou-se duas bases: uma com a votação dos partidos nas eleições de 1994 e 1998 dividida em votos por cargo: presidente, governador, senador, deputado federal, deputado estadual com intuito de mensurar o desempenho do PSDB analisando o número de votos obtidos antes e depois da implantação do projeto na região; já na segunda, nos detemos ao número de candidatos eleitos para o cargo de prefeito e vereador, separando esses por seus respectivos partidos com mesmo objetivo de captar o desempenho de uma eleição para outra.

Quanto à análise das eleições para presidente da região do Tramo-Oeste, através dos dados obtidos, evidenciou-se o desempenho do PSDB no cargo de Presidente nas eleições de 1994 e 1998, anos em que a disputa ocorreu entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, em ambas as eleições, saindo o candidato do PSDB vitorioso nos dois pleitos em 1º turno. Esse partido possuía em seu plano de governo, denominado de Brasil em Ação, o Sistema de Transmissão do Oeste do Pará como uma de suas grandes ações para o estado do Pará. Com a implantação do projeto, percebe-se que o PSDB foi beneficiado pelo reconhecimento da população da região, visto que nas eleições de 1994 o candidato do desse partido obteve, na região beneficiada pelo Tramo-Oeste, 101.162 votos para o cargo de Presidente, o que representou 54,74% dos votos, ou seja, mais da metade dos eleitores, isso quando o projeto ainda era um plano de governo para a região. Já nas eleições de 1998, no ano da inauguração do projeto, o partido obteve 117.298 votos, o que representou 58,76% dos votos. Um crescimento significativo de 15,95%. Sendo assim, percebe-se que os eleitores da localidade reconheceram a atuação do PSDB na região através do processo eleitoral. Ao analisarem-se as eleições para o cargo de Governador nos anos de 1994 e 1998, no qual em ambas saiu-se vitorioso Almir José de Oliveira Gabriel, que teve como um de seus principais projetos para o estado a construção do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará.

Aqui se inicia a análise dos dados da esfera municipal referentes às eleições de 1996 e 2000 na mesma região beneficiada pelo Tramo-Oeste. Essa análise começa com a exposição dos resultados encontrados com as eleições para Prefeito com mesmo intuito de analisar os possíveis “ganhos” eleitorais com a implantação do projeto na região. O estudo observou que o partido conseguiu um número considerável na região. Das 10 cidades aqui analisadas, o partido conseguiu crescer 200%, saindo de um único prefeito eleito, em 1996, para três nas eleições de 2000, em que ainda participou da coligação (PMDB/PSC/PPB/PRONA/ PDT/PV/PPS/PSDB/PMN/PSD/PGT/PTN) que elegeu o prefeito em Altamira pelo PMDB. Desta forma, levando-se em conta esta cidade, o PSDB conseguiu estar a frente de 4 das 10 cidades aqui analisadas com um percentual de participação no poder municipal de 40% das cidades estudadas. Sendo assim, o partido mais elegeu prefeitos na região aqui es-

tudada. Desta forma, fica evidenciado que o partido obteve ganhos eleitorais para o cargo de prefeito nas regiões beneficiadas pelo Sistema de Transmissão do Oeste do estado paraense.

Examinados os dados eleitorais das eleições de 1994 e 1998 para os cargos de Presidente, Governador, Deputado Federal e Deputado Estadual e os dados das eleições para Prefeito e Vereador das eleições de 1996 e 2000, constatou-se que os resultados das eleições de 1998 e 2000 foram percebidos como as preferências sociais reveladas pela implantação do principal projeto do Governo do PSDB para região oeste paraense, o Sistema de Transmissão do Oeste do Pará. Então, há que admitir que tentar maximizar aquele apoio popular pode ser suposto como sendo um sinônimo de políticas econômicas que são usadas para ganhar eleições e também que os governos podem ver as vitórias eleitorais como uma forma indispensável de executar o seu cenário político-econômico preferido. Refletindo essa aproximação, os primeiros estudos empíricos nesta matéria começaram, precisamente, com a formulação e estimação de funções de votação ou de popularidade. A inclusão da popularidade na função objetivo do Governo do PSDB, com a implantação do projeto, implicou na existência de ciclos econômicos como ciclos eleitoralmente induzidos, que podem ser observados no estado com a reeleição do Governador Almir Gabriel que ainda fez um sucessor do PSDB nas eleições de 2002, Simão Jatene, e do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Contrastamos, com as explicações tradicionais do ciclo econômico, que se centraram na existência de choques aleatórios e de instabilidade estrutural (SANTIAGO, 2008).

Destaca-se que a teoria econômica da estabilização baseou-se, obviamente, na suposição prévia de que o governo do PSDB estabilizou a evolução da economia, ou seja, na utilização deliberada de políticas econômicas de forma a eliminar, tanto quanto possível, as flutuações econômicas. Contudo, como se sabe, a capacidade para estabilizar a economia foi questionada pelos monetaristas desde as décadas de 50 e 60. A mobilização político-econômica viria a fornecer, mais tarde, um motivo pelo qual os governos, não só podem não querer estabilizar a economia, mas criam, mesmo intencionalmente, alguma instabilidade cíclica de forma a obter ganhos eleitorais como visto no 2º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que controlou a situação cambial até o final das eleições para obter ganhos eleitorais. A crise se estabeleceu poucos meses após a reeleição já após a sua posse em 2002. Essa desestabilização deliberada resulta do fato de os eleitores tenderem a favorecer os governos que obtêm bons resultados econômicos perto das eleições. Consequentemente, esses mesmos governos exploram a memória dos eleitores, impondo, em algumas circunstâncias, uma conjuntura econômica relativamente menor no começo do mandato.

Em suma, os partidos têm vantagens ao anunciarem programas convergentes de forma a aumentarem as suas possibilidades de ganhar as eleições como foi no Tramo-Oeste, que foi anunciado como plataforma de governo do estado pelo então candidato Almir Gabriel e esteve presente no Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 do então candidato à Presidência da República Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, após a eleição, dispuseram também de incentivos para executar as suas políticas econômicas preferidas, já que tanto o Presidente quanto o Governador do estado do Pará eram do mesmo partido, os quais, por sua vez, não são diferentes dos que foram anunciados. Se, como é suposto, os eleitores são racionais e os partidos não são totalmente indiferentes perante as diversas pos-

sibilidades de políticas econômicas, o equilíbrio caracterizar-se-á pela divergência nas políticas, se os partidos não forem obrigados a executar as políticas anunciadas. Uma questão crucial é, então, a da credibilidade da política econômica. Por um lado, o partido eleito tem vantagens em implantar as políticas econômicas anunciadas, mas, por outro lado, terá também que considerar uma perda consequente na sua reputação se não as fizer. Em particular, os eleitores, sendo racionais, poderão não considerar credíveis as promessas eleitorais. Consequentemente, a credibilidade e a sustentabilidade da política econômica poderão ser questionadas na presença de ciclos eleitorais se os eleitores dispuserem da informação que a política anunciada antes do período eleitoral será abandonada após as eleições (SANTIAGO, 2008).

Alesina (1997) alerta para a abordagem partidária dos ciclos eleitorais considerando a influência de eleitores com expectativas racionais. Permitindo que os partidos sejam diferentes nas suas preferências quanto às políticas econômicas, na medida em que representam eleitores com diferentes interesses ou ideologias, Alesina (1997) concluiu precisamente que dois partidos com políticas ótimas e diferentes têm incentivos diferentes para executar políticas econômicas que diferem das anunciadas ou prometidas. Além disso, Alesina (1997) mostrou também como as eleições podem influenciar o estado da economia quando os eleitores, enfrentando resultados eleitorais incertos, são considerados racionais. A incerteza sobre as políticas econômicas partidárias futuras gera incerteza sobre as variáveis econômicas que, por sua vez, pode gerar flutuações econômicas. Neste caso, o modelo mostra que, no começo de um mandato de um Governo como do PSDB no Estado e na República, o produto estará abaixo/acima do seu nível natural e o desemprego acima/abaixo do seu nível natural. Após o ajustamento das expectativas, o produto e o desemprego convergem para o seu nível natural. Tal significa que o nível de atividade econômica depois daquele ajustamento deve ser independente de quem está no poder. No que diz respeito à taxa de inflação, o seu nível será sempre mais baixo/elevado durante o mandato de um partido de direita/esquerda dada à suposta maior aversão à subida dos preços por parte dos governos de direita.

A ideia global destes tipos de modelos oportunistas racionais de ciclos políticos é, então, que, dada a racionalidade dos eleitores, o oportunismo dos políticos é limitado, tendo por resultado ciclos eleitorais mais curtos e menos regulares. Daqui, resulta que pode haver ciclos políticos nos instrumentos de política econômica que acontece quando os governos tentam sinalizar a sua competência, mas não necessariamente no nível da atividade econômica real, isto é, no crescimento e no desemprego, dada a racionalidade dos eleitores. De acordo com Ogando (2010), o uso da racionalidade no processo deliberativo busca enfatizar a necessidade dos estudos sobre democracia deliberativa, retomando os objetivos oriundos da teoria crítica ou, em outras palavras, insistindo que tais estudos devem servir para desvelar padrões enraizados de dominação que visam a manter o interesse e poder de certos grupos em detrimento de outros grupos e subjetividades coletivas.

De fato, as diversas teorias de ciclos eleitorais geraram muitos estudos empíricos visando a testar a existência destes tipos de ciclos nos seus vários formatos. De fato, a evidência empírica sugere que as políticas eleitoralmente induzidas são usadas por vezes, e que seus resultados desejados se obtêm somente em algumas circunstâncias. Assim, a respeito da natureza insatisfatória dos resultados empíricos, pode-se ser conduzida a outra abordagem, onde seja possível admitir que os governos do

PSDB sofreram de alguma racionalidade limitada e, assim, adotaram um comportamento de satisfação dos eleitores para a região oeste do Pará, tal como no modelo de Frey et al. (1984). Como é sabido, a abordagem de Frey et al. (1984) sugeriu uma reconciliação das visões oportunistas e partidárias. Perto das eleições, os governos necessitariam executar políticas oportunistas a fim de serem reeleitos, isso no governo do PSDB, tanto no Estado quanto na República, ficou evidenciado quando se fez de tudo para inauguração mesmo que de forma parcial do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará antes das eleições de 1998. Contudo, em outras vezes, isto é, quando seguros da reeleição e/ou, sobretudo, no início dos mandatos, prosseguiram objetivos partidários. Deste modo, observa-se que o Tramo-Oeste foi uma obra que foi usada para captação eleitoral pelo PSDB, que se aproveitou da magnitude social do projeto para fazer transparecer isso à escolha dos eleitores obtendo assim “ganhos” eleitorais para o partido.

5 Conclusão

A discussão sobre o processo de tomada de decisão no ambiente público vem recebendo crescente atenção notadamente nas últimas duas décadas, seja pelas restrições financeiras impostas aos Estados ou pelo clamor da sociedade por gastos mais eficientes. Conferir como e por que ocorrem as políticas públicas, assim como os interesses políticos, tornou-se uma necessidade premente, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, ainda que para os últimos, a questão não seja apenas de justiça social, mas também de promover o crescimento. Diante deste contexto, esta investigação representou uma oportunidade de análise deste ambiente junto à realidade do estado do Pará.

Diante do desafio de análise do processo decisório, envolvido na concepção do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará, frente aos ambientes políticos no qual foi processado, descrevendo a sua natureza, assim como seus estímulos e atores, utilizou-se o auxílio da Teoria da Escolha Pública para avaliar a existência de possíveis “ganhos” eleitorais por parte do partido que concebeu o projeto. No caso do estudo, o PSDB, que estava presente no poder executivo na época da implantação do Tramo-Oeste, tanto na esfera federal como estadual, nos cargos de Presidente da República e Governador do estado do Pará. Nesses possíveis ganhos, entende-se que se evidencia a natureza política da implantação do projeto na Região Oeste paraense. Buscou-se analisar dados eleitorais dos municípios beneficiados pelo projeto. Esses dados foram de eleições que ocorreram antes e após a implantação do projeto no estado paraense, com intuito de analisar o desempenho do PSDB na região, tentando verificar se a população da região reconheceu o projeto e atrelou a sua existência ao partido, verificando, desta forma, a existência ou não de “ganhos” eleitorais para o partido na região.

No tocante à questão central desta investigação, que indaga até que ponto a escolha pública foi movida pela possibilidade de aproveitamento de oportunidades de investimento em atividades econômicas na região, verificou-se que o processo decisório pertinente à escolha pública, envolvido na construção da linha de transmissão do Tramo-Oeste, não foi orquestrado centralmente pela motivação de aproveitamento de oportunidades de investimento em atividades de natureza econômica na região envolvida. O que se observou foram motivações próximas a aspectos políticos com objetivo de

alcançar ganhos eleitorais por parte do PSDB, partido que implantou o projeto e que na época de sua implantação estava no poder do Governo Federal com o Presidente Fernando Henrique Cardoso e no Governo do Pará com Almir José de Oliveira Gabriel. A confirmação desta hipótese partiu da análise dos dados apresentados anteriormente, que mostraram o crescimento do PSDB na região beneficiada pela implantação da linha de transmissão. Esses dados apresentam um crescimento considerável do partido na região, visto que foram analisadas eleições anteriores à concepção do projeto e após a sua implantação, chegando, desta forma, à conclusão que existiram ganhos políticos do partido na região, dado o crescimento do mesmo, conseguindo alcançar um ciclo eleitoral no estado paraense envolvendo os 12 anos que permaneceu no poder estadual e teve a região beneficiada pelo projeto como um de seus principais fóruns eleitorais do estado do Pará.

No contexto do setor elétrico, este estudo contribui para a consideração dos critérios de tomada de decisão utilizados na implantação do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará, proporcionando maior transparência sobre como ocorre e quais os interesses que cercam um projeto dessa magnitude ajudando a visualizar a governabilidade frente ao processo decisório. No âmbito da pesquisa acadêmica, este trabalho representa uma contribuição ao realizar um fórum de discussão da política pública em um caso específico, o Tramo-Oeste, construindo e avaliando como a decisão foi processada e quais os interesses que a cercam, correlacionados à área energética, servindo também de referencial para outros trabalhos que utilizem a Teoria da escolha pública e pesquisem sobre processo decisório na mesma área, a ciência política. No que se referem a novos estudos, esses devem aplicar a Teoria da escolha pública de modo a analisar outros projetos ou decisões tomadas pelo governo, avaliando o seu impacto, assim como seus desdobramentos políticos nos pleitos eleitorais, tentando, assim, perceber se suas decisões são políticas ou econômicas. A transposição do Sistema de Transmissão do Oeste do Pará, que atravessa a floresta dentro dos municípios da região da Calha Norte em direção a Manaus e que está em fase de conclusão compreende outro terreno fértil para novos estudos sobre a tomada de decisão junto ao ambiente público.

Referências

- ALESINA, A.; COHEN, G. D.; ROUBINI, N. Political cycles and the macroeconomy. Massachusetts: MIT Press, 1997.
- APPOLINÁRIO, F. Metodologia da Ciência: Filosofia e Prática da Pesquisa. São Paulo: Thompson, 2006.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: LDA, 2009.
- BERMANN, C. Energia no Brasil: para quê? Para quem? Crise e alternativas para um país sustentável. São Paulo: Livraria da Física, 2003.
- BORGES, Fabricio Quadros. Setor elétrico e desenvolvimento no Estado do Pará: uma análise estratégica de indicadores de sustentabilidade. Tese de Doutorado. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

BRASIL. Orçamento e Gestão. PPA 1996. Manual de elaboração e gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investi-

mentos Estratégicos. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 15 de novembro de 2012.

_____. PPA 1996. Procedimento para elaboração de programas. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 10 de novembro de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de avaliação do plano plurianual 1996-1999, para o exercício 1996. Brasil em Ação. Brasília. Disponível em: www.mme.gov.br. Acesso em: 25 de outubro de 2012.

KIRCHNER, C. A. O novo modelo e o direito à energia elétrica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

LINCOLN, Y. S. e GUBA E. G. Naturalistic inquiry. Beverly Hills: SAGE, 1985.

MARTINS, Gilberto de A. Manual para elaboração de monografias e dissertações. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAYO, M. C. S. Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade. Revista Emancipação. UEPG. V.10 nº2, 2010.

MINTZBERG, H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

OGANDO, A. C. Além da racionalidade: em busca de um conceito mais amplo do processo deliberativo. Revista Política e Sociedade. Vol. 9, nº16. Abril/2010.

REIS, L. B.; FADIGAS, E. A. A.; CARVALHO, C. E. Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável. Barueri-SP: Manole, 2005.

SANTIAGO, A. L. N. O Processo decisório no setor elétrico: um estudo sobre o Tramo-Oeste. Programa de Mestrado em Economia. Belém: UNAMA, 2008 (Dissertação de Mestrado).

YIN, R. Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.