



Murillo de Aragão

Advogado, mestre em ciência política e doutor em sociologia pela UnB, é professor adjunto da Columbia University e CEO da Arko Advice Pesquisas

Uma teoria do custo político: breve introdução

Este artigo se propõe a estabelecer alguns fundamentos introdutórios para uma teoria do custo político e explorar suas implicações. A teoria visa entender como algumas variáveis da popularidade influenciam o custo de se obter apoio político. As relações políticas são transações que envolvem custos. Governos que não conseguem transacionar apoios enfrentam dificuldades para fazer avançar suas agendas e correm o risco de sofrer derrotas que, no fim das contas, podem ser fatais. Em especial em ambientes de fragmentação política, como o brasileiro.

Para tal, inicio abordando a teoria dos custos econômicos, que traz um conceito fundamental para o estudo da economia referente ao custo total incorrido pela produção de bens ou serviços. Essa teoria leva em conta custos explícitos e custos implícitos. Custos explícitos são os custos diretos e tangíveis associados à produção, como salários, aluguéis, custos com matéria-prima e despesas com utilitários. Já custos implícitos representam o valor das oportunidades sacrificadas para se realizar determinada ação.

O objetivo dessa pequena introdução sobre a teoria do custo econômico é traçar uma analogia com a teoria do custo político. Desenvolvi o tema em dois artigos na minha

coluna semanal da revista *Veja* a partir da hipótese de que, em política, todo apoio, movimento ou ação em favor de alguém exige uma retribuição para os participantes da transação. Se o governo quer apoio para uma agenda, deverá distribuir – ou já distribuiu – cargos, verbas e políticas públicas que favoreçam políticos, bancadas ou partidos. Pelo seu lado, se o político deseja ter acesso a verbas e programas de seu interesse eleitoral, deve negociar com o governo.

Na transação política, o conceito de crédito político refere-se à capacidade de um ator político cumprir os compromissos assumidos em negociações. Tal crédito é baseado na confiança de que acordos serão honrados e na habilidade de propor contrapartidas equilibradas que não prejudiquem nem o político nem o governo. Trata-se de aspecto crucial na construção e manutenção de alianças, pois a falta de crédito pode levar à desconfiança e à instabilidade nas relações.

Na política ideal, programas, ideias, narrativas e ideologias deveriam ser preponderantes, mas a realidade muitas vezes revela uma natureza transacional orientada principalmente por interesses. A ética sugere que a política seja conduzida por valores e ideais. No entanto,

na prática, existe um custo político que nem sempre se baseia em ideias, propostas e valores. Esse custo frequentemente se expressa na necessidade de se negociar e de se fazerem concessões, refletindo o adágio “não existe almoço grátis”.

Como na economia, os custos explícitos são mais diretos e mensuráveis. No caso do governo, incluem a alocação de recursos financeiros, humanos e materiais, assim como a criação de vagas na administração pública ou a destinação de verbas. Para o político, o custo explícito está associado ao que ele recebe em troca de seu apoio, em geral em termos de recursos financeiros, posições de poder ou benefícios políticos diretos.

A teoria do custo político também envolve custos implícitos, menos tangíveis e mais difíceis de quantificar, caso do custo reputacional e do custo de oportunidade. A decisão de um político de apoiar determinada medida ou política pode afetar sua reputação entre eleitores, colegas e adversários. É o caso do apoio a projetos impopulares ou controversos. Há também o custo ético decorrente de dissonâncias entre as ações do político e seus próprios valores morais. Já o custo de oportunidade refere-se à opção por apoiar uma iniciativa ou política que pode demandar apoio a outras iniciativas ou grupos políticos que poderiam ser mais vantajosos para a carreira do político ou para seus eleitores.

No contexto do governo, os custos implícitos podem incluir decisões governamentais que atingem a confiança do público, afetando no longo prazo a governabilidade e a legitimidade. Alianças com aliados de reputação negativa podem gerar repercussões contraproducentes na

mídia e entre o eleitorado. Já a alocação de recursos para certas áreas em detrimento de outras pode afetar a eficiência geral da administração pública e resultar em ineficiência, além de perda de popularidade. Decisões que favorecem ganhos políticos de curto prazo podem ter custos que alcançam, no longo prazo, a estabilidade e a continuidade das próprias políticas públicas.

Menciono ainda o conceito de “inflação política”, criado por mim, conforme mencionado em coluna na revista *Veja*. A ideia de inflação política pode ser expandida para uma analogia direta com a inflação econômica. Na economia, a inflação se caracteriza pelo aumento progressivo e generalizado de preços. Analogamente, na política, esse fenômeno se manifesta como um aumento contínuo do custo do apoio às políticas do governo no Congresso Nacional. Assim, quanto maior a inflação política, mais dispendioso se torna a obtenção de apoio legislativo. O conceito sugere que a estabilidade política e a eficiência na governança podem ficar comprometidas à medida que o “preço” do apoio político aumenta.

O que provoca a inflação política é, basicamente, o aumento do custo político de apoiar o governo. Um governo impopular, que não cumpre os acordos, não honra o custo político do seu apoio e está exposto a problemas, pode inviabilizar a própria existência. A ideia central da teoria é que alguns vetores podem contribuir para aumentar ou baixar o “preço” do apoio, afetando a eficácia e a estabilidade da governança e até mesmo inviabilizando-a. O aumento do custo seria a inflação do preço do apoio, assim como a sua redução poderia cau-

sar, em tese, a deflação política, onde os apoios teriam custo baixíssimo.

Cabe perguntar: o que causa a inflação política, aumentando, por consequência, o custo político da governabilidade, que é a capacidade de o governo implementar suas agendas? De modo geral, um governo popular pode enfrentar custos políticos menores ao implementar políticas, já que conta com maior apoio público. Já um governo impopular pode ter que investir mais em concessões e negociações para obter o mesmo nível de apoio. A disposição do governo em alocar recursos financeiros e espaços de poder para aliados também pode influenciar o custo político. A generosidade nessas áreas produz, por um lado, aumento do custo do apoio político, mas, por outro, assegura blindagem e sustentação para agendas relevantes.

Outro aspecto central é a credibilidade na execução dos acordos de apoio. Em política, a obtenção de apoios demanda, muitas vezes, operações a descoberto baseadas apenas em promessas de nomeação, de liberação de verbas, de aprovação de projetos de lei. Tais promessas devem ser cumpridas de lado a lado. Não corresponder ao apoio esperado pode elevar o custo político nos movimentos seguintes. Às vezes, a execução de acordos fechados nas altas esferas da política é sabotada por escalões inferiores. Tal situação gera desconfiança e exigências cada vez maiores em troca do apoio. Comparando com o crédito financeiro: maus pagadores enfrentam taxas de juros maiores pelo risco de os compromissos não serem honrados.

O custo político também varia conforme a natureza do que se nego-

cia. Por exemplo, impedir um processo de *impeachment* pode ter um elevado custo político se, sobretudo, o movimento contar com apoio popular e midiático. Evitar consequências políticas de escândalos também pode aumentar o custo político.

No Brasil, temos exemplos claros de inflação política que confirmam a teoria proposta: os *impeachments* de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Em 1990, Collor começou seu governo com uma base aliada (PRN, PDS, PTB e PTR) de 122 deputados. Mas, além de não manter essa base, conseguiu a façanha de unir a Câmara para a aprovação da abertura do processo de seu *impeachment*. Foram 441 votos a favor e somente 38 votos contra, com 24 abstenções. Ao longo de seu governo, Collor não se empenhou em ampliar sua base. Além disso, seus ministérios não atendiam aos parlamentares. Apenas quando o *impeachment* passou a ser uma realidade possível, Collor se mobilizou para buscar apoios.

Dilma foi um caso único, já que começou seu segundo mandato, em 2014, com forte base de apoio na Câmara: 362 deputados. Mas, em pouco mais de um ano, o processo de seu *impeachment* na Casa foi decidido por 367 votos favoráveis, 137 contrários e nove abstenções. A base política de Dilma encolhera pelo fato de ela não ter boa interlocução com os parlamentares nem cumprir acordos políticos. Seu comportamento foi devastador para os poderes do presidente da República já que, na sequência, o Congresso Nacional passou a ter maior controle sobre a execução das emendas parlamentares, limitou a edição de medidas provisórias, passou a votar vetos presidenciais, entre ou-

Os casos de *impeachment* de Collor e Dilma e do “não *impeachment*” de Temer oferecem *insights* valiosos sobre a dinâmica da política brasileira

tras medidas que resultaram em uma espécie de semipresidencialismo ora em vigor.

Já Michel Temer sofreu duas tentativas sérias de *impeachment*. Derrotou ambas. Na primeira, contou com o apoio de mais de 260 deputados. Mesmo enfrentando barragem midiática contrária e baixíssima popularidade, conseguiu manter a base política do seu lado. Completou o mandato por sua capacidade de honrar acordos, dar espaços no seu governo e permitir o acesso dos parlamentares às políticas de governo.

O que diferencia as situações de Collor, Dilma e Temer? A resposta é o custo político. Collor e Dilma não puderam impedir o *impeachment* porque perderam as condições de arcar com o custo político. Não foi um processo súbito. Gradualmente, as condições de governabilidade foram sendo dificultadas até ser impossível mantê-las de forma eficaz e positiva. Eram ambos governos impopulares nas ruas e no Congresso. Temer, apesar da crescente impopularidade e da forte oposição da imprensa,

conseguiu manter seus acordos políticos a seu favor, enquanto entregava resultados positivos na economia.

Em resumo, os casos de *impeachment* de Collor e Dilma e do “não *impeachment*” de Temer oferecem *insights* valiosos sobre a dinâmica da política brasileira. Enquanto Collor e Dilma perderam apoio político e enfrentaram um crescente custo político devido a governos impopulares e à falta de habilidade política, Temer conseguiu manter sua base e garantir sua permanência no poder, apesar da impopularidade e da resistência da mídia. Vale mencionar, de passagem, FHC e Lula que, mesmo atravessando desafios importantes, conseguiram manter o fluxo transaccional com o mundo político em condições satisfatórias, o que lhes permitiu cumprir seus mandatos sem ameaças fatais.

Em conjunto, esses episódios enfatizam a importância de uma gestão eficaz das alianças políticas, da manutenção da popularidade e da entrega de resultados tangíveis na economia para garantir a estabilidade política no país. A história política do Brasil continua a oferecer lições cruciais sobre as complexidades da governança e sobre a relação entre popularidade, apoio político e a implementação de acordos, considerando o custo político envolvido na manutenção da governabilidade. A elaboração de uma teoria do custo político pode ser uma ferramenta valiosa para explicar as flutuações na capacidade de governar dos governos em ambientes politicamente voláteis e polarizados. ■

*Murillo de Aragão escreve a
cada bimestre*