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."

As regras do jogo

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Ao longo dos anos, tornou-se tão trivial a associação da política econômica à mudança constitucional que a sociedade brasileira acabou perdendo a referência da Constituição, como um mecanismo de pré-comprometimento: uma vez que os indivíduos possam ser levados a tomar decisões que, no futuro, sejam inconsistentes com seu auto-interesse de longo prazo, eles optam por evitar que tal ocorra, limitando suas escolhas futuras (Boudreaux & Pritchard, 1993).[1]

Um exame da freqüência com que as diversas regras constitucionais têm sido redefinidas, ao sabor de interesses conjunturais da coalizão no poder, fornece contra-exemplos desse sentido básico de uma Constituição. Mesmo na agenda das sessões extraordinárias do Congresso Nacional (5 de janeiro a 14 de fevereiro de 2000), identifica-se uma variedade de projetos que, direta ou indiretamente, modificam regras do texto de 1988 e de revisões já ocorridas — ainda que muito recentemente — no atendimento da política de estabilização de preços em curso nos últimos seis a sete anos.

Ao não fortalecer o atributo de ser sustentável a longo prazo, o corrente esforço de emendar a Constituição — mesmo que apoiado em razões de natureza técnico-econômica — traz seu próprio antídoto, pervertendo a durabilidade da mudança projetada.

2. Constituição & comprometimento social

Em que sentido uma Constituição reforça o seu inerente conteúdo de comprometimento social? Provavelmente, esta é a questão mais fundamental a que deveria-

* Professor de políticas públicas da EBAP/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

[1] A imagem sempre lembrada (Elster, 1979) para ilustrar a efetividade de um pré-comprometimento é a de Ulisses fazendo-se atar ao mastro de sua embarcação, a demonstrar sua resolução em não permitir que seu barco seja destroçado nos rochedos, por entregar-se à tentação de ouvir o canto das sereias.

mos nos dedicar a responder, de modo que os ganhos obtidos com o combate à inflação não venham a ser dissipados pela vigência de uma ordem institucional de tanta imprecisão.

Os critérios (Elster, 1979) que definem esse comprometimento são descritos a seguir.

- A durabilidade constitucional induz a que as maiorias coloquem determinadas ações efetivamente além de seu alcance.

A auto-restrição deve ser tal que empreender uma dada decisão em t_1 aumente a probabilidade de que se vá empreender uma outra decisão em t_2. Basta que o leitor acompanhe a trajetória do FSE (Fundo Social de Emergência, 1993-95) que se transformou em FEF (Fundo de Estabilização Fiscal, 1996-99) e, correntemente, em DRU (Desvinculação dos Recursos da União, 2000-03)[2] para entender a fugacidade dessa provisão constitucional, em seu horizonte de validade e propósito fundamental.

- Se a regra no tempo inicial, t_1, tem o efeito de induzir uma mudança no conjunto de opções que estará disponível num período mais à frente, t_2, então isso não conta como auto-restrição, caso o novo conjunto viável venha a incluir o anterior.

Uma variedade desses comprometimentos define limites ao exercício do poder de governar. No entanto, tem sido possível expandir tais limites segundo caminhos bastante sutis, tais como a opção por viciar a tramitação legislativa de um projeto de emenda constitucional (PEC) — como ocorrido com a reforma previdenciária, em que o resultado da votação na Câmara dos Deputados foi por mais de uma vez preterido, reiniciando-se a tramitação do PEC a partir do Senado Federal.

Desse modo, o significado da Constituição fica abalado em seu âmago: as regras ficam subjugadas aos resultados desejados.

- O efeito de o governo tomar uma decisão em t_1 deve ser o de estabelecer um processo causal que repercuta fora do governo.

Um Judiciário independente, por exemplo, atua como esse mecanismo externo de observância dos comprometimentos da coalizão majoritária. Com esse poder de interpretação a cargo de um grupo de agentes com mandato vitalício e ambientado em um atuante sistema de separação de poderes, a coalizão majoritária coloca os comprometimentos além de sua habilidade de renegá-los (Landes & Posner, 1975).[3]

- A resistência que se ofereça a empreender uma decisão em t_1 deve ser menor do que a resistência que seria oferecida a essa decisão em t_2, não tivesse a decisão em t_1 sido tomada.

Essa é a celebrada caracterização do *véu de ignorância* (Rawls, 1971): o grau

[2] Integrou a agenda da convocação extraordinária do Congresso Nacional, ocasião em que foi aprovado em duas votações na Câmara dos Deputados.

[3] A freqüente reação negativa do Executivo e de lideranças no Congresso Nacional a decisões judiciais adversas aos interesses majoritários indica quão precária é a percepção desse atributo constitucional.

de reduzida transparência que prevalece na determinação das eventuais posições futuras dos agentes majoritários, sob uma dada regra acordada. Se for viável predizer quem irá ganhar ou perder — ou a extensão de ganhos e perdas —, a resistência à implementação do comprometimento em t_1 será pelo menos tão grande quanto em t_2. Nesse sentido, a emenda da reeleição presidencial, aprovada em meados de 1997, é o contra-exemplo mais acabrunhante em nossa democracia representativa. Igualmente, o caso da reforma previdenciária, antes referido, é igualmente constrangedor.

- É necessário que a Constituição seja um pré-comprometimento com uma conduta.

Nenhum mecanismo constitucional caracteriza melhor a incerta fronteira entre omissão e comissão quanto o art. 62, que define as regras de emissão de medidas provisórias. A emissão de uma MP pode sinalizar tanto o apego a uma dada ordem legal quanto a transitoriedade dessa mesma ordem, que, ao final, tem sido reconstruída, ao sabor dos interesses e preferências dos burocratas. O mecanismo básico de emenda (art. 60) pode, assim, ser amplamente condicionado ou mesmo desativado.

3. Afrouxando os comprometimentos

São muito complexas as implicações dessas várias fontes de um comprometimento firme na delimitação da fronteira da autoridade de governar. Dois exemplos recentes sugerem quão educados devem ser os olhos dos que acompanham a trajetória de nossa economia política.

- A autonomia orçamentária definida na seqüência FES-FEF-DRU possibilitará aos burocratas despender entre R$40 a R$45 bilhões do orçamento da União para o corrente ano, *segundo suas próprias preferências e prioridades*.

Tal padrão de mudança combina recorrência na alteração de um mecanismo constitucional e reforço de poder discricionário. Ademais, dadas as circunstâncias em que transcorreram essas votações na Câmara dos Deputados, trata-se de mais um vício na tramitação de um PEC: a ele foi associado o relaxamento na triagem de verbas agenciadas por deputados e senadores, até o ponto em que se tornou possível obter o apoio de 3/5 dos legisladores ao texto patrocinado pelo governo — não obstante o permanente argumento da necessidade do ajuste fiscal.

- A ênfase com que os presidentes das duas casas legislativas passaram a tratar a necessidade de ter reativado o sistema de separação de poderes vai sendo atenuada com o recurso típico da retórica em um jogo de barganha. O PEC nº 472/97, que redefine o alcance da emissão de MPs, chega a mais um ponto de inflexão, em face da resistência que o Executivo oferece a qualquer perda de autonomia decisória — o que era amplamente previsível, de vez que as sinalizações emitidas eram *irrelevantes, em termos de ganhos*, para ambos os lados.[4]

[4] O que, no jargão de jogos, é referido como *cheap talk*.

O art. 62 tornou-se alvo de uma proposta de emenda que, em si mesma, não deverá ter conseqüências significativas. O resultado final poderá ser até mais complacente com a autonomia legislativa do Executivo, caso se sacrifique — como ora se propõe — a efetiva restrição representada pelo art. 246, ele próprio criado pelas ECs nºs 6 e 7, aprovadas em 1995. A partir de então, ficou fora do alcance dos burocratas legislar por MP sobre matéria já tratada por EC. A reverter esse quadro, outra vez será o processo de emenda que perderá credibilidade.

Um desdobramento mais recente na trajetória do PEC nº 472/97 bem ilustra a margem de improvisação a que se pode recorrer, mesmo quando se trata de emendar a Constituição. O PEC que, originariamente, seria a grande atração do período de convocação extraordinária da legislatura — e sequer chegou a ser discutido em plenário — é, agora, objeto de um bizarro rito sumário, como propõe (em 9 de fevereiro de 2000) o presidente do Congresso Nacional:

a) já percorrido o circuito "1. Câmara dos Deputados — 2. Senado Federal", em dupla votação em cada casa legislativa, e tendo retornado à Câmara, o procedimento seria truncado na etapa atual, dispensando-se uma nova ida ao Senado;

b) o que resultou inalterado nesse retorno à Câmara seria dado como aprovado, e o dispositivo das MPs passaria a ser regulado por essa adição, de imediato; o segmento restante do PEC nº 472/97 — alterado na última tramitação no Senado — torna-se um PEC virtual, a ser agendado para uma próxima votação.

A tabela que ilustra este artigo resume o fenômeno que se quer pôr sob controle, de modo a que se restaure, em uma extensão significativa, o sistema da separação de poderes.

A feitura de leis é atualmente uma tarefa desempenhada em larga escala por burocratas do Executivo, podendo-se estimar uma desproporção que varia entre 6,9 e 9,8 MPs para cada lei produzida no Congresso Nacional. E mais: este é um desempenho quantitativo que segue um padrão cada vez mais sustentado, dada a reduzida amplitude em torno dos valores médios mostrados no quadro.

Essa é a fronteira entre o gerencialmente produtivo e o institucionalmente desastroso. Afinal, o governo é formado por pessoas; uma vez lhes sejam dadas armas, o que as impede de agir contrariamente aos

Emissão mensal de MPs pela quantidade média de leis[1] produzidas pelo Congresso Nacional (*L*) nos últimos 12 meses

	Últimos 12 meses terminados em					
Emissão mensal	Ago. 1999	Set. 1999	Out. 1999	Nov. 1999	Dez. 1999	Jan. 2000
Valor médio	9,8	9,2	8,4	8,1	7,1	6,9
Amplitude[2]	3,0	3,0	2,7	1,6	1,1	1,2

[1] Excluídas as leis convertidas a partir de MPs.
[2] Diferença entre os valores máximo e mínimo de MP/L.

interesses dos cidadãos (Posner, 2000)? Entre outras "armas" destacam-se:

a) a capacidade de construir uma ordem legal que se apóia nas escolhas individuais dos burocratas do Executivo, em detrimento das decisões coletivas da legislatura;

b) a autonomia das escolhas orçamentárias, a partir da não-vinculação de 20% da receita pública federal — uma alocação discricionária estimada em R$42 bilhões;

c) a manutenção de uma referência constitucional difusa, sempre sujeita a reinterpretações, seja diretamente, pela vulgarização da passagem de PECs (art. 60 da Constituição), seja indiretamente, com o auxílio da imensa folga decisória que a ordem legal em vigor traz à implementação de regras constitucionais.

Uma vez que a extensão do mando foi primeiramente obtida sob o regime de vigência imediata, nada invalida tentativas de sua manutenção ou seu cancelamento, em atenção às circunstâncias políticas futuras. Uma tal reconsideração pode ocorrer sob condições mais sutis — tendo-se em conta os balões-de-ensaio de uma senatoria vitalícia para ex-presidentes da República e da habilitação ao posto de presidência de Estado, sob regime parlamentarista, evento que volta e meia ressurge no rol de propostas de reforma política — ou menos sutis (tentativas *argentinas* ou *peruanas*).

4. "Regras são para serem mantidas"

Em Parintins, Amazonas, em 7 de fevereiro último, o presidente da República pronunciou essas palavras, reagindo às tentativas de governadores de estado em terem atendidos seus pleitos de revisão das regras fiscais da "Lei Kandir". A retórica é absolutamente impecável, como norma no jogo das escolhas públicas; no mais, é uma quimera. A trajetória da economia política brasileira nos anos 1990 indica justamente o oposto: nada é para sempre. Com a Constituição operando em escala móvel, não seria pertinente falar em estabilidade de regras. Afinal, as regras constitucionais desembrulham-se em uma variedade de regras subsidiárias, de menor cobertura. Com a alta incidência de alterações na Constituição, a própria cobertura de leis, MPs, decretos, resoluções etc. torna-se, igualmente, transitória.

Os desdobramentos de uma ordem institucional tão volátil são bem mais complexos do que, em geral, se antecipa.

Outra vez, tome-se a etapa recém-concluída (14 de fevereiro) de reuniões extraordinárias do Congresso Nacional. Em condições de pleno funcionamento das instituições representativas, este encerramento seria um fator de júbilo democrático. Todavia, legisladores e eleitores bem entendem que não há muito o que comemorar. A ocorrência apenas atende aos interesses da coalizão no poder. Uma extensa pauta é apresentada, sendo que apenas um ou outro item prenderá a atenção dos formuladores de políticas do Executivo.[5] O período da convocação extraordinária também cumpre o papel subsidiário de "contagem de tempo regimental" — um expediente pouco defensável, quando se trata de forjar um duradouro consenso em torno de comprometimentos constitucionais. Ao mesmo tempo, há renegações

[5] Na convocação extraordinária de 1997, o interesse concentrou-se na aprovação da emenda do segundo mandato.

de comprometimentos a lamentar: a proposta orçamentária da União para o ano fiscal já iniciado pôde *ficar para depois*.

A lei orçamentária é deixada para ser efetivada em algum ponto de seu próprio ano de vigência. Com isso, retira-se do cidadão a possibilidade de se informar objetivamente sobre os custos do governo e as prioridades que são impostas à sociedade. Invariavelmente, o tema tem sido enquadrado no rol de perturbações gerenciais, condicionando a execução de cronogramas de execução de programas e projetos. Mesmo em 1994, quando a lei orçamentária daquele ano só foi aprovada após transcorridos 10 meses de seu período de vigência, o tom predominante nas avaliações foi o mesmo: uma inconveniência da gerência pública.[6]

O conjunto de regras nas escolhas públicas tem a sua complexidade expressa por vários atributos (Schuck, 2000):

a) densidade — as regras são numerosas e abrangentes, de vez que buscam afetar um amplo espectro de condutas dos agentes de decisão; isso já é o bastante para sugerir como pode ser traiçoeira a estratégia de alterar a Constituição aos pedaços; o resultado final pode evidenciar um alargamento dos conflitos sociais;

b) tecnicidade — a crescente sintonia fina exigida pela regulação econômica torna a leitura, compreensão e aplicação das regras tarefas para especialistas; percebe-se nessa tendência a importância de se ter um Congresso Nacional que vá além de sua mera competência homologatória — quando mesmo essa capacidade vai sendo dissipada pelo fenômeno das MPs;

c) diferenciação — este é um atributo que se espalha em várias direções, simultaneamente; as fontes de legitimação das regras situam-se em níveis diversificados, demandando diferentes tipos de inteligência organizacional, processos de decisão e implementação;

d) indeterminação — este é tanto um atributo das regras quanto de seus processos formais; por variadas razões, as regras podem ser "flexíveis, multifatoradas e fluidas" (Schuck, 2000:4), o que nos confronta com o paradoxo de que as próprias regras que visam a reduzir a indeterminação da ordem institucional podem acabar por ampliá-la.

Ao mesmo tempo, passamos por uma transição em que as regras do jogo tornam-se mais ambíguas, contextuais e *open-ended* — o que impõe um padrão aos objetivos dos participantes e às suas estratégias, bem como aos resultados do jogo. Nenhum exemplo é mais significativo do que a concentração no uso de MPs, como mostrado na tabela que ilustra este artigo, caracterizando uma ordem predominante de regulação administrativa. Não obstante os métodos de controle dessa ordem (revisão judicial, prerrogativas da legislatura e participação política, entre outros), tal delegação à esfera executiva induz a que o conjunto das regras torne-se mais

[6] Numa perspectiva mais analítica, essa classe de ocorrência explicita a decisão do governo em intencionalmente aumentar os custos de transação — a *conjectura Twight* (Twight, 1988). Para o cidadão-contribuinte-eleitor, o governo fica mais indevassável, permitindo que políticos e burocratas operem fora de seu campo de observação e sob cobranças mais flexíveis e pouco eficazes. Como diz em um artigo clássico o professor Roger Noll: "o problema central de um cidadão ao lidar com o governo é a falta de poder" (Noll, 1989:1.263).

denso, técnico, institucionalmente diferenciado e indeterminado, para usar a tipologia de Schuck, antes referida.[7]

5. Conclusão

Um balão-de-ensaio lançado ao começo da segunda semana de fevereiro também serve para ilustrar o padrão dúbio em que "as regras são para serem mantidas". Estaria em estudo recuperar o nível da poupança interna, a partir do estímulo de sua remuneração. Para tanto, o IGP-M (FGV) seria usado como taxa referencial. Ora, ora! Instituem-se, portanto, dois padrões de medida inflacionária na política econômica: no regime do *inflation targeting* aceita-se o IPCA (IBGE), enquanto no sistema de poupança vigoraria o IGP-M, sendo que — em 1999 — o IGP-M registrou uma elevação de preços de mais do dobro da captada pelo índice oficial.

Um corolário do padrão de regras aqui analisado é o constante reforço do poder discricionário dos agentes públicos. Agora mesmo (11 de fevereiro), cuida o governo de unificar suas forças na legislatura com o *buy out* do PTB pelo PSDB, como primeiro passo de uma reforma política "amadurecida", também nas palavras do presidente da República.

Será ingenuidade pensar que o acúmulo de tanto poder está chegando a seu limite.

[7] Percebe-se, assim, que a obtenção de qualquer avanço na qualidade de regras e processos formais observados em um dado nível das escolhas públicas estará circunscrito à ordem institucional mais ampla. O Plano Real é um exemplo didático de como os ganhos no *front* da gerência das políticas econômicas são sustentados por uma ordem legal que dissipa os valores mais fundamentais da democracia representativa. Assim, aceitar aqueles ganhos implica também encampar a dissipação das instituições políticas.

Referências bibliográficas

Boudreaux, D. & Pritchard, A. Rewriting the Constitution: an economic analysis of the constitutional amendment process. *Fordham Law Review*, *62*:111-62, 1993.

Elster, J. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. New York, Cambridge University Press, 1979.

Landes, W. & Posner, R. The independent Judiciary in an interest-group perspective. *Journal of Law and Economics*, Dec. 1975. p. 875-901.

Noll, R. Economic perspectives on the politics of regulation. In: Schmalensee, R. & Willig, R. (eds.). *Handbook of industrial organization*. Amsterdam, North Holland, 1989. v. 2, ch. 22, p. 1.253-87.

Posner, E. *Agency models in law and economics*. *The Coase lecture*. Chicago, The Law School, University of Chicago, 2000. (John M. Olin Law & Economics Paper, 92., 2nd. series.)

Rawls, J. *A theory of justice*. Cambridge, Belknap Press, 1971.

Schuck, P. *The limits of law: essays on democratic governance*. Boulder, Westiew Press, 2000.

Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction-costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, *56*(2):131-52, 1988.