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."

Sobre mediação de conflitos e avaliação de desempenho

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Os acontecimentos nas escolhas públicas em maio de 2000 podem ser sintetizados por:

- Movimentos reivindicatórios de peso — a paralisação dos caminhoneiros e a retomada do movimento social dos sem-terra.
- Recorrentes balanços da trajetória econômica nacional apresentados pelo topo da hierarquia do governo federal.[1]

2. A capacidade de mediar interesses

Uma análise ligeira da paralisação dos caminhoneiros limita-se a antecipar altas nos preços, em decorrência de rupturas no abastecimento de gêneros alimentícios e de derivados de petróleo. Pouco relevo tem, no entanto, essa linha de argumentação, de vez que vivemos em um mundo de conceitos esdrúxulos de altas de preços, com o discricionarismo do Banco Central podendo eventualmente estender-se a práticas de índices de inflação expurgados, como se fôssemos uma economia de regras estáveis.

A segunda manifestação — as invasões rurais e urbanas do MST — também tem sido submetida a diagnósticos em que se desconsidera uma capacidade que tem escapado às instituições políticas — partidos, tribunais, Congresso Nacional — e, sobretudo, ao presidente da República: a mediação de conflitos.

Em conseqüência, a estratégia do governo foi diferente, em um e outro caso: demanda por menores custos por parte

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

[1] Épocas eleitorais são propícias a esse tipo de prestação de contas informal. A realização, em 15 de maio último, de um fórum de debates no Rio de Janeiro estimulou o presidente da República e o ministro da Fazenda a fazerem tal exercício. Na aparência, teria predominado o tom defensivo. Todavia, pode ter sido justo o oposto.

dos caminhoneiros foi tratada com um atendimento preferencial: a adoção do "vale-pedágio" (MP nº 2.024, de 2 de maio de 2000). Já o MST foi confrontado com o Decreto nº 3.448, de 5 de maio de 2000, que cria um subsistema de inteligência de segurança pública, muita retórica ameaçadora, a promessa de fartos recursos aos pequenos agricultores da Contag e o balão-de-ensaio de que a reforma agrária passe a ter sua execução descentralizada pelos governadores dos estados.[2]

Ambas as ocorrências podem ser tratadas de forma associada, na tentativa de melhor compreender o funcionamento da moderna presidência (Fitts, 1996), e que se traduz por:

- o poder centralizado — ou a oportunidade de vir a utilizá-lo — concorre para melhorar a coordenação de políticas e programas no âmbito nacional e, portanto, incentiva a buscar apoios para ações que atendam às necessidades gerais;
- ao tornar-se o presidente da República o único agente no foco de atuação do governo, o custo de informação e avaliação com que se confronta o eleitor reduz-se substancialmente; em decorrência, é sobre o presidente, como personificação do governo (ou presidência unitária), que se voltam as ações de *lobbying* e litígio;[3]
- esta existência de poder concentrado viabiliza o exercício mais efetivo de uma função de coordenação política; a dispersão do poder não apenas oneraria essa coordenação, como a afastaria de um padrão de otimização; já o Congresso Nacional é uma instituição coletiva, mais complexa, e que dificilmente reúne e transmite informação em um todo coerente, de vez que nela está refletida a diversidade dos mandatos eletivos de seus integrantes.

Nessa atividade, o presidente da República conta com recursos formais (iniciação do processo legislativo; veto executivo) e informais (os efeitos de associação a seu prestígio, sua imagem, e popularidade — *coattails*; preenchimento de cargos na administração pública), de modo a formar e sustentar uma coalizão na legislatura, em torno de programas e políticas de sua preferência. É nesse sentido que se pode melhor aferir sua ameaça (8 de maio último) em punir com a desvinculação de cargos públicos aqueles que votassem contrariamente aos interesses do Executivo na questão do salário mínimo (MP nº 2.019-1).[4]

Observa-se o presidente da República substancialmente mais exposto ou visível — comparativamente ao que ocorria até poucos anos atrás — e, ao mesmo tempo, detendo enorme poder de atuar na economia. Ele virtualmente fixa a agenda do debate público, além de desempenhar um papel significativo como "coordenador" desse debate: cabe a ele estabelecer o *foco* em torno da política econômica.

Assim, poderíamos esperar uma ampla legitimação de seus atos. Contudo, não é isto o que ocorre: tanta visibilidade e tanto individualismo não necessaria-

[2] Note o leitor que, mais uma vez, a alocação de tarefas na Federação é pensada a partir de conveniências conjunturais do governo central.

[3] No ambiente das instituições políticas brasileiras, com o reforço de o Executivo ser a fonte de grande parte da legislação, como ilustrado pela emissão de medidas provisórias.

[4] Seja pela credibilidade da ameaça, seja pelo intenso *logrolling* (troca de votos) empreendido na sessão do Congresso Nacional de 10 de maio de 2000, a lei de conversão respectiva foi aprovada tal qual o governo desejava (Monteiro, 2000).

mente têm reforçado sua habilidade em *mediar conflitos*, ou seja, superar custos de resolução de disputas redistributivas, levando-o a promover efetivas relações de troca entre os interesses envolvidos. Este é um *paradoxo*: há algo neste exercício da presidência que acaba por deslegitimar o exercício do poder (Fitts, 1996). Visto por outro lado, esta é a diferença entre *poder* e *autoridade* (Skowronek, 1997), ou seja, entre dispor de acesso aos recursos antes referidos e as expectativas que cercam o exercício da presidência em um dado momento, e as percepções quanto ao uso apropriado de tais recursos.

Além dos já citados casos dos caminhoneiros e do MST, cabe lembrar: os exemplos das lutas de grupos de interesses em prol da obtenção de benefícios distributivos das políticas públicas (indústria automotiva, exportadores, indústria farmacêutica e ruralistas, entre outros); os litígios sobre regras ou leis (o caso corrente da remuneração dos saldos do FGTS, em exame no STF); o já citado embate quanto à fixação do novo nível do salário mínimo, ou os confrontos simbólicos, como os constantes choques do presidente da República com o presidente do Congresso Nacional.

Diante desses fatos, a presidência, como ponto focal do governo e seu inerente papel de mediador de interesses contrários, envolve:

- tanto as vantagens de comunicação com o público — em boa parte dos casos, deter o controle da agenda, bem como construir e operar uma coalizão majoritária formada por grupos inerentemente divergentes;
- quanto as limitações da capacidade de o presidente tratar temas controversos e mediar conflitos, de vez que é sobre ele que passam a recair todas as responsabilidades; sua racionalidade eleitoral passa a assumir um significado que neutraliza as vantagens antes apontadas; a um comportamento mais incisivo segue-se uma atitude mais vacilante, impelindo-o a recuar como mediador (neste último caso, é exemplar a estratégia oblíqua adotada após as recentes manifestações do MST).

O paradoxo antes referido — poder *versus* autoridade — é ainda mais peculiar quando se tem em conta que em 1999 pode-se ter alcançado um recorde de arrecadação tributária, complementado por uma concentração dessa arrecadação na União que é estimada em 71% de todos os impostos, taxas e contribuições, com a retenção na própria União de 62% desse total — o que condiciona, em termos bastante objetivos, o precário arranjo federativo em que opera a economia nacional.[5]

3. Os processos da economia brasileira vão de mal a pior

Quanto à segunda classe de acontecimentos apontada acima, o governo já se mobiliza eleitoralmente para o teste de 2002. Com ou sem a candidatura do ministro da Fazenda ou do da Saúde, assistiremos a crescentes incursões no campo da grande oratória, misturada a argumentos nem sempre muito precisos.[6]

---

[5] Pense o leitor no significado desses fatos tributários adicionados da aprovação da Lei Complementar nº 101 (4 de maio de 2000), da responsabilidade fiscal, que submete as jurisdições estaduais e municipais a regras do jogo igualmente arquitetadas nas preferências dos burocratas do Executivo federal.

[6] Por certo que as demais correntes políticas não deixam de evidenciar igual comportamento.

O presidente da República argumentou com a persistência de nossa vulnerabilidade externa, já agora agravada pela forte elevação (de 8,3% sobre o nível vigente até então) da taxa juros norte-americana (16 de maio de 2000), e suas repercussões sobre nossas próprias elevadas taxas de juros, a atração relativa das aplicações financeiras no mercado brasileiro e o custo de nossa dívida externa. Todavia, nada é grátis em economia: se queremos — e precisamos — saltar de uma taxa de crescimento médio do PIB no último triênio de 1,4% para 3,5% a 4% ao final deste ano, não podemos pensar que isso apenas impulsionará as exportações; é provável que as importações reajam mais pronta e significativamente, acentuando ainda mais o desequilíbrio das contas externas.

Porém, há questões de maior relevo estratégico que nem sempre ficam tão bem evidenciadas nesse tipo de manifestação oficial. Senão, vejamos:

Primeiro, a retórica do estarmos caminhando do "*mal para o menos mal*", na linguagem inoportunamente irônica do presidente da República, traz de volta uma velha questão da literatura de desenvolvimento econômico de meados dos anos 1960. Por essa ocasião, um debate extremamente interessante tratava da estratégia de "*alcançar e ultrapassar*", que, então, era muito considerada pelos planejadores das economias de comando, como a União Soviética e a China (Rosovsky, 1966).

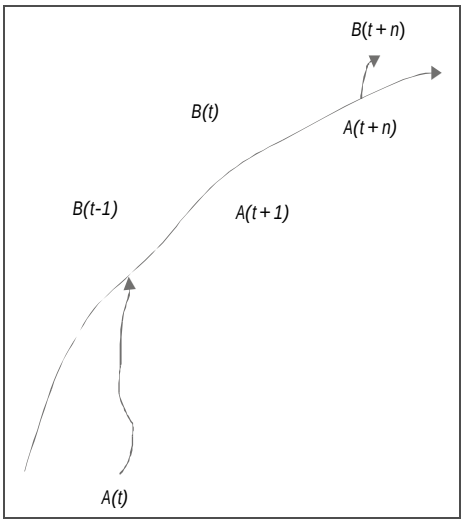
Ou seja, não basta reconhecer que avançamos. Tal avanço pode ser absolutamente insuficiente para atender às reais necessidades de nossa sociedade. Veja-se o caso das décadas de 1980 e 90. Na primeira, o crescimento médio do PIB foi de 2,9%; na seguinte, houve uma redução de 40% nessa taxa. Por certo que é irrelevante batizar uma e outra década como "perdidas". Mas é muito importante que não percamos de vista que o acúmulo de tanto atraso está a exigir não apenas que retomemos o passo, mas que também isso ocorra muito mais rapidamente do que o faríamos, caso não tivéssemos tido o pífio desempenho em 1980-99.

Outra vez, a moldura para o nosso crescimento nos próximos anos é a de *alcançar e ultrapassar* o padrão de desenvolvimento que uma economia do Primeiro Mundo pode ostentar, nos dias de hoje, especialmente a norte-americana.

Seja a figura 1, em que as taxas de crescimento da economia *A* são indicadas pela trajetória $\{A(t),\ A(t+1),\ A(t+n)\}$, sob a curva da trajetória de uma outra economia, *B*, com taxas $\{B(t\text{-}1),\ B(t),\ e\ B(t+n)\}$.

Figura 1

A estratégia de alcançar e ultrapassar



Nesse sentido, há três requisitos para que uma estratégia de desenvolvimento na economia *A* seja bem-sucedida, relativamente à economia *B* (Berliner, 1966):

- primeiro, e o mais fraco, é que a economia *A* inicie um processo de desenvolvimento sustentado, como o experimentado anteriormente por *B* — o deslocamento de *A(t)* na direção de *B(t-1)*, na figura 1;

- segundo, é que em alguma data futura *A* alcance o nível de desenvolvimento mantido correntemente por *B*, equiparando as trajetórias de *A* e *B*, tal que $A(t+1)=B(t)$;
- terceiro — e o requisito mais forte — é que em uma data futura *A* atinja o nível de desenvolvimento de *B* nessa mesma data, ou seja, atingindo $A(t+n)=B(t+n)$ e, eventualmente, $A(t+n)>B(t+n)$.

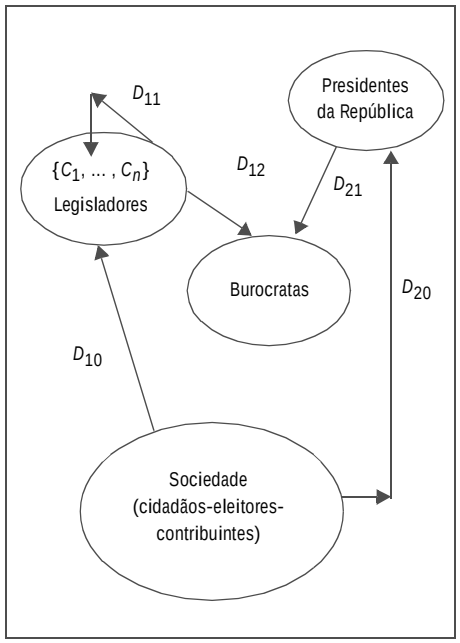
Portanto, as gradações de *resultados* do tipo "*de mal a pior*" *versus* "*de mal a menos mal*" são de mero apelo retórico. O que se requer é muito mais comprometimento e ousadia intelectual.

Segundo, na dimensão dos *processos*, a situação é de franca deterioração. As instituições de governo representativo podem ser pensadas como uma seqüência de delegações (D_{kl}) que contrapõem *agentes* e *patrocinadores*,[7] como estilizado na figura 2. Entre outras delegações, tem-se:

- a delegação da sociedade (patrocinador) para seus representantes eleitos (legisladores, D_{10}, e presidente da República, D_{20}) — o agente;
- a que se estabelece entre os legisladores e o presidente da República (patrocinador), D_{12} e D_{21}, e os burocratas (agente). D_{12}, define o *jogo de supervisão legislativa*, enquanto D_{21}, o *jogo de coordenação executiva*;
- a delegação interna às legislaturas, D_{11} — a relação entre o plenário (patrocinador) e um sistema de jurisdições em comissões (agente), $\{C_j, i = 1, ..., N\}$.

Figura 2

Governo representativo: uma seqüência de delegações e os correspondentes jogos de coordenação executiva e de supervisão legislativa



Contudo, esta é uma dimensão que se dissipa a cada ato do governo. Virtualmente, as escolhas públicas associadas ao Plano Real são habilitadas apenas nas delegações que se estabelecem entre a sociedade e o presidente da República (D_{20}), e entre este e os burocratas do Executivo (D_{21}).

[7] Essa é uma relação entre dois indivíduos (ou grupos de indivíduos), um dos quais — o *patrocinador* — se beneficia quando o outro — o *agente* — desempenha uma tarefa. Em geral, o agente detém alguma capacidade especializada que o patrocinador não possui, não obstante o patrocinador poder se beneficiar substancialmente da atuação do agente; por outro lado, o agente pouco tem a perder empreendendo tal ação e, ademais, o patrocinador pode remunerá-lo por essa atuação. As dificuldades nessa relação — genericamente, *problemas de agência* — começam quando o patrocinador não observa diretamente o nível de esforço empregado pelo agente no desempenho da tarefa.

O Congresso Nacional é mantido à margem dessas delegações.[8] O padrão é: quando for do interesse dos burocratas, o legislador será colocado frente a uma troca de votos que muito provavelmente envolverá a liberação de créditos suplementares para atendimento de seus projetos preferidos. Da parte dos burocratas, só Deus sabe o que será proposto nessa troca.

Em termos empíricos, as medidas provisórias dão conta de uma vasta gama de atuações que o presidente da República — e, por extensão, os burocratas — pode empreender da noite para o dia, quase que ilimitadamente. As estatísticas abaixo resumem a essência desse mecanismo:

- *MP(t)/L(t*)* — 5,6:1;
- média de meses de validade de *MP(t)* — 25.[9]

Terceiro, todas essas referências são essenciais para se acompanhar o sentido ambíguo com que se implementa parte da estratégia macroeconômica. Tome-se, como exemplo, a aparente reviravolta nos interesses do governo no tema da "reforma tributária". Após rebaixar a mudança no sistema tributário no *ranking* das reformas constitucionais, o ministro-chefe da Casa Civil vem a público afirmar (18 de maio de 2000) que o tema é "prioridade absoluta" e "ainda neste semestre" (!) os principais pontos dessa mudança estarão aprovados no Congresso Nacional.[10]

Porém, inclui-se nessa prioridade um antigo sonho dos burocratas federais: a *desconstitucionalização* de todo o sistema tributário. Vale dizer: o que se busca é degradar qualquer limitação de natureza constitucional que possa existir relativamente à capacidade tributária do governo, de modo que — por simples quórum majoritário — se possa promover qualquer alteração que se faça necessária, adequando os impostos (aumento e centralização na União) às preferências da coalizão no poder.[11] Na verdade, este é o sentido estrito do que, de longa data, se rotula como reforma tributária.

A atual manifestação oficial não seria senão um balão-de-ensaio a medir a receptividade da idéia, diante de fatos novos, alguns dos quais aqui mencionados. Por outro lado, os argumentos básicos em defesa dessa mudança de *status* são os mesmos, desde a época da revisão constitucional (outubro de 1993 a março de 1994): o governo precisa de flexibilidade para executar a política econômica; no Primeiro Mundo os governos não se con-

[8] Essa questão pode ser vista por um outro ângulo: o da desativação de importantes fatores que estão envolvidos na questão dos incentivos a que está sujeito o cidadão, em sua tentativa de controlar os burocratas através de seus patrocinadores políticos (legisladores e presidente da República). Ver a propósito Mashaw (1997:186-91).

[9] Onde: *MP* é a quantidade de medidas provisórias; *L* é a quantidade de leis aprovadas no Congresso Nacional, *exclusive* leis de conversão; *t* corresponde a maio de 2000; *t** é a média do período de janeiro de 1995 a maio de 2000.

[10] Ao mesmo tempo, o secretário da Receita Federal anuncia um superávit recorde nas contas públicas de março passado (R$5,7 bilhões, ou o equivalente, no período fevereiro de 1999-março de 2000, a um superávit primário de 3,3% do PIB), reforçando os ganhos que esse tipo de reforma poderá trazer para a consolidação de desempenho tão positivo.

[11] Ao longo dos últimos anos, o uso de MPs já se revelou uma importante vertente de alterações tributárias. Por exemplo, o adicional de contribuição à previdência social incidente sobre o bônus salarial recebido por ocasião de férias foi criado em uma sétima reedição de MP (MP nº 1.523-7, de 30 de abril de 1997).

frontam com tal tipo de impedimento; a internacionalização das crises exige uniformização de critérios de decisão, e assim por diante. No ambiente institucional em que opera a economia brasileira, a atribuição de toda e qualquer decisão tributária a uma maioria legislativa de metade-mais-um tem o sentido inequívoco de garantir uma *carta branca* fiscal aos burocratas do Executivo. É precisamente aí que cessa a analogia que se pode fazer entre economias do Primeiro Mundo e a economia brasileira, ou entre escolhas públicas em que prevalece a separação de poderes e o mundo das medidas provisórias, em que nos acostumamos a viver.

4. Conclusão

A grande exposição pública do presidente da República concorre para que se possa detectar comprometimentos de baixa credibilidade. Em uma de suas recentes manifestações, o presidente anunciou o término das grandes reformas constitucionais econômicas.

A afirmação é notável mais pelo que omite do que por seu lado positivo. Infere-se que não passa pela consideração do governo empreender um esforço para reforçar dois fundamentos da economia política brasileira que foram sendo dissipados ao se implementar a política de estabilização econômica: o sistema de separação de poderes e o arranjo federativo. É um sério equívoco pensar que, ao assim proceder, a nova ordem econômica constitucional terá o que sempre se espera de uma ordem constitucional: estabilidade. Mais adiante, é provável que todos os bons resultados econômicos acabem anulados pelo desempenho dos precários processos utilizados para produzi-los e sobre os quais repousa a conjuntura econômica nacional.

Complementando esse quadro institucional, nota-se que a elevada carga tributária total (próxima de 1/3 do PIB[12]) não se justifica para explicar o Estado *protetor* (manter o guarda-chuva sob o qual os cidadãos interagem uns com os outros, o que inclui a proteção aos direitos de propriedade e a implementação de contratos que sustentam tais direitos) e o Estado *produtor* (Buchanan, 1989).

Boa parte de tanta coerção tributária pode ser atribuída à necessidade de sustentar transferências puramente redistributivas, em que as perdas (de incidência generalizada) decorrentes da tributação acabam sendo amplamente superadas pelos ganhos incorporados nas receitas dos beneficiários preferenciais dessas transferências.

Referências bibliográficas

Berliner, J. The economics of overtaking and surpassing. In: Rosovsky, H. (ed.). *Industrialization in two systems: essays in honor of Alexander Gerschenkron*. New York, J. Wiley & Sons, 1966. p. 159-85.

Buchanan, J. Coercive taxation in constitutional contract. In: *Explorations into constitutional economics*. Texas A&M University Press, 1989. p. 309-28.

Fitts, M. The paradox of power in the modern State: why a unitary, centralized presidency may not exhibit effective or legitimate leadership. *University of Pennsylvania Law Review*, *144*(3):827-902, Jan. 1996.

[12] Sendo que a parcela da União corresponde a 2/3 dessa carga. Ademais, dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal em 2 de junho de 2000 acrescentam mais detalhes a esta coerção tributária: em 1999, apenas o imposto de renda confiscado na fonte representou, em média, 1/6 dos rendimentos do trabalho assalariado.

Mashaw, J. *Greed, chaos, & governance: using public choice to improve public law*. New Haven,Yale University Press, 1997.

Monteiro, J. V. Um caso contra o brilhantismo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *34*(2):171-8, mar./abr. 2000.

Rosovsky, H. (ed.). *Industrialization in two systems: essays in honor of Alexander Gerschenkron*. New York, J. Wiley & Sons, 1966.

Skowronek, S. *The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, Harvard University Press, 1997.