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."

O baixo custo da renegação de pré-comprometimentos de política

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Passada a convocação extraordinária do Congresso Nacional, sua agenda *efetiva* pode ser assim resumida:

- eis 75 medidas provisórias que devem ser tornadas leis pelo Congresso Nacional, sem qualquer discussão, muito menos alteração em seus respectivos textos;[1]
- no máximo, será aceito que a proposta de restrição ao uso de MP — em curso na Câmara dos Deputados — seja usada como ameaça ocasional *dentro* e *fora* da coalizão majoritária.

Mais do que qualquer outra ocorrência recente,[2] o episódio contribuiu para reduzir ainda mais a credibilidade do conjunto mais amplo, fundamental e duradouro das regras do jogo de política econômica: a Constituição. Nenhuma facção política fica isenta dessa atitude de descaso:

- o presidente da República deu sua contribuição, ao retaliar a revogação da MP nº 2.079-77 (25 de janeiro de 2001), ocorrida na sessão de 31 de janeiro de 2001, que tratava do pagamento da folha de pessoal da União — estabeleceu um contingenciamento de R$8 bilhões na programação orçamen-

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

[1] Na verdade, 1/3 dessas MPs acabou seguindo essa trilha, aprovado (7 de fevereiro de 2001) simbolicamente, por acordo de lideranças partidárias.

[2] A próxima seção elabora sobre uma configuração institucional em que a credibilidade das escolhas públicas é promovida por um Judiciário independente. Contudo, é muito peculiar essa inserção do Judiciário em uma ordem legal construída em torno do mecanismo das MPs. Igualmente, a seção 4 trata de um outro exemplo recente em que o governo se compromete com ações futuras que, por estarem associadas a um baixo custo de renegação, não geram credibilidade.

tária e financeira do Executivo para este ano (Decreto nº 3.746, de 6 de fevereiro de 2001), que incide sobre gastos destinados a redutos eleitorais de parlamentares, em função dos votos para que a citada MP não seja convertida em lei;[3]

- as lideranças nos partidos, as mesas diretoras em exercício e as candidaturas às futuras mesas participaram ativamente da pequena farsa da convocação extraordinária, fazendo aditamentos à agenda originária do Executivo, aceitando alterações da pauta de votação, ou embaralhando em doses variáveis a disputa eleitoral pelo comando das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.[4]

2. O argumento Landes-Posner no mundo das MPs

Em termos de *design* institucional, um Judiciário independente pode ser viabilizado com esse poder, se for estabelecido com um arranjo do tipo burocrático, em que seus membros são selecionados e promovidos exclusivamente de acordo com padrões de desempenho, ou por indicação política, por um mandato de duração muito longa ou mesmo vitalícia e desse modo eliminando elos com o poder político-partidário que originou a indicação dos juízes (Cooter, 2000).

Em seu celebrado estudo sobre a economia da decisão judicial, W. Landes e R. Posner (1975) mostram como um Judiciário independente pode viabilizar um processo governamental que enfatize a participação de grupos de interesses especiais na formação das políticas públicas. Fazendo prevalecer leis que tenham sido licitamente aprovadas no Legislativo — ainda que em prévias legislaturas —, o Judiciário assegura a vigência do processo constitucional, ao impor custos substancialmente elevados à "compra" do interesse público, a partir de decisões judiciais.

Conseqüentemente, o argumento Landes-Posner sustenta que os grupos de interesses não demandarão políticas públicas, caso eles antecipem que os níveis desejados dessas políticas não serão providos duradouramente. Na ausência de um contrato que seja efetivamente implementável e estabelecido na relação entre esse segmento organizado do eleitorado e o provedor da lei (uma maioria na legislatura), alguma outra instância de poder deve dar essa garantia.

A configuração da lei como MP enseja uma interessante adaptação dessa visão analítica:

- porque o poder que converte a MP em lei ou contemporiza com a prorrogação do *status* da lei como MP — o Congresso Nacional — atua virtualmente como um *agente* do Executivo; o Executivo pode providenciar, a um custo reduzido, que a legislatura não reescreva a MP, bloqueando sua capacidade de criar e redefinir direitos;

- porque, se o Congresso Nacional fosse independente e interpretasse as MPs de acordo com os interesses políticos nele representados, então os legisladores interfeririam com a "compra" de legislação pelos grupos de interesses

---

[3] Ademais, já anunciou a reposição da decisão revogada. O corte de verbas teve igualmente um efeito de pronto condicionamento na aprovação de 24 MPs, na sessão de 7 de fevereiro de 2001.

[4] O mais grave ficou por conta da liderança do PMDB: teria alertado o presidente da República que, se o seu candidato à presidência do Congresso Nacional não vencesse, o partido lutaria para restringir a emissão de MPs (*Folha de S. Paulo*, 9-2-2001).

junto aos burocratas da alta administração econômica; ao se ater aos preceitos constitucionais (art. 62) da "urgência" e "relevância" dessa classe de ato legislativo, o Congresso Nacional poderia igualmente impor elevados custos ao rejeitar uma dada MP por não ter urgência e (ou) relevância, ou alterando-a de modo a reduzir os ganhos do grupo que seria atendido pela MP.

Por outro lado, a aquiescência do Congresso Nacional diante da legislação produzida pelo Executivo não pode ser explicada inteiramente pelos mesmos fatores que comumente os críticos da teoria de Landes-Posner apresentam para qualificar a alegada independência do Judiciário frente ao Legislativo: dependência da apropriação de fundos por outros poderes; expansão do número de integrantes do Judiciário; redefinição das próprias regras que regem a revisão judicial.

É certo que as disfunções que se foram acumulando no processo orçamentário da União acabaram por tornar a tramitação legislativa da proposta orçamentária outra pequena farsa, com os legisladores previamente induzidos (com a maior predisposição dos burocratas de acolher no projeto orçamentário público projetos *paroquiais* dos legisladores) a serem complacentes com um resultado legislativo que não irá guardar qualquer semelhança com o que será de fato implementado.[5]

As implicações da teoria econômica de Landes-Posner podem ser levadas ainda mais adiante, em uma outra direção. Um Legislativo "dependente" torna muito pouco provável a contestação ou anulação de barganhas políticas e administrativas estabelecidas entre o Executivo e os grupos de interesses especiais em uma eventual passagem da MP pelo processo decisório dos deputados e senadores. Desse modo, a adjudicação administrativa torna-se muito consistente ao longo do tempo, tal qual seria esperado se a revisão judicial fosse protegida das mudanças político-partidárias.

Com base nos modelos de *rent seeking*, pode-se dizer algo quanto à *forma* de legislação que os grupos de interesses demandam. Com uma legislatura não-autônoma, tais grupos "compram" do Congresso Nacional legislação de mais curto prazo de validade. Isso porque, não fossem as MPs, os "ganhos especiais" (ou *rents*) que estivessem associados a fundos orçamentários, por exemplo, seriam rapidamente dissipados, de vez que a cada novo período orçamentário — ou a cada nova legislatura — seria necessário recompor o *lobbying* em apoio às políticas favoráveis ao grupo de interesses, com pesados custos a serem deduzidos do valor presente dos benefícios promovidos por essas políticas públicas. As MPs fornecem um guarda-chuva sob o qual se define a durabilidade desse atendimento. O *lobbying* é redirecionado diretamente para os burocratas ou para legisladores que estarão atentos ao que têm a perder, por entrar em confronto com a ordem legal das MPs.

3. Mais um ciclo político-eleitoral

O fato de o governo ter sido aparentemente "levado às cordas" pela defecção de um político da expressão do ex-presi-

[5] Ou seja, com os cortes de verbas nesses mesmos projetos, em face de um revés político do Executivo no Congresso Nacional, como já mencionado acima. Tal é o significado que habitualmente se atribui ao "orçamento não-impositivo".

dente do Congresso Nacional não deve ser interpretado como uma inesperada perturbação, no que de outra forma seria uma conjuntura de autônomo otimismo e estabilidade das escolhas públicas. Pode-se pensar de um modo diferente.

Entramos em um período em que inescapavelmente surgiria algum bom motivo para o anúncio de uma nova estratégia macroeconômica, nela incorporados remanejamentos de postos na administração pública federal, pois que entra o governo em fase terminal de seu mandato. A mencionada defecção terá fornecido a *janela de oportunidade* (Kingdon, 1995) para a recomposição dos apoios necessários rumo à eleição do final de 2002.

Na verdade, o governo vive um inusitado *quarto* ciclo político-eleitoral. Senão, recapitulemos:

- *o primeiro ciclo ou a mudança da regra eleitoral* — entre o final de 1996 e meados de 1997, os rigores do esforço de estabilização de preços foram atenuados (especialmente em sua dimensão fiscal), de vez que seria necessário formar maiorias de 3/5, por duas vezes, nas duas casas legislativas, de modo a aprovar a "emenda do segundo mandato"; poucas vezes se terá observado tão intenso *logrolling* no Congresso Nacional (Monteiro, 2000);

- *o segundo ciclo ou a campanha da reeleição* — tal qual no muito estudado caso norte-americano, experimentamos em 1997/98 um ciclo na trajetória econômica em que o presidente da República não apenas precisava se assegurar de não ter competidores na coalizão governista, mas também vencer a competição eleitoral propriamente dita; no caso brasileiro, obviamente essas duas etapas foram indistintas; com efeito, esse é um ciclo que tanto pode ser tomado em separado quanto considerado um mero desdobramento da fase anterior, a mudança da regra eleitoral;

- *o terceiro ciclo ou a crise cambial* — muito embora desde outubro de 1997 (com a "crise asiática" e seus desdobramentos da "crise russa", ao longo de 1998), o governo se achasse sob intensa pressão para mudar o regime de câmbio fixo, um movimento nessa direção só se apresentaria com menor custo político ao começo de 1999; a partir de então, inaugura-se mais uma fase na política econômica; após ficar semi-imobilizado por quase todo o primeiro semestre de 1999 (precisamente o que tenta evitar que, agora, volte a ocorrer), o governo passou a acumular capital político para efetivar o primeiro ano de seu segundo mandato; por volta de setembro de 1999, lançou um vasto programa de investimentos em infra-estrutura (PPA), ao mesmo tempo que tentou construir a imagem de uma revolução orçamentária para 2000; o novo ministro da indústria assumiu com um discurso significativamente "desenvolvimentista" (Monteiro, 2000:223);

- *o quarto ciclo ou garantindo a sucessão* — o que no passado teria sido observado na segunda metade do primeiro mandato foi diferido para 2001/02 — o Governo se aproxima de sua data terminal e, assim, a campanha sucessória é precipitada (com ou sem a defecção do ex-presidente do Congresso Nacional, com ou sem "escândalos"); as candidaturas vão assumindo contornos mais nítidos, e ao governo cabe, por um lado, não se deixar parecer sem iniciativa e, por outro, viabilizar uma

candidatura presidencial vitoriosa; eis aí o atual ciclo na trajetória da economia brasileira.

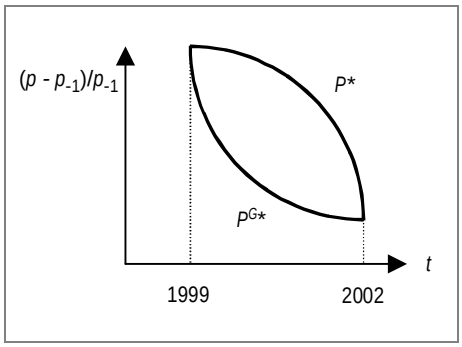
É contra esse pano de fundo que melhor se pode avaliar as estratégias que vão sendo postas em prática no jogo das escolhas públicas, neste começo de ano, especialmente o esperado "desenvolvimentismo social", isto é, investimentos maciços e eleitoralmente visíveis em educação, saúde, habitação e saneamento básico, que poderão alcançar de US$20 bilhões a US$30 bilhões.[6]

A racionalidade dessa atuação do governo representativo pode ser ilustrada pela figura 1.

Seja um eleitorado que tem a expectativa de que a estabilização de preços, $[(p - p_{-1})/p_{-1}]$, siga a trajetória P^*, menos radical[7] do que a trajetória adotada pelo governo, P^G. Todavia, o grau de coerção ($P^* \neq P^G$) da política oficial vai-se reduzindo, à medida que uma nova data eleitoral se aproxima. No entorno dessa data, o governo estará praticando uma política econômica que oferece aos eleitores resultados finais muito próximos aos que eles estariam demandando (veja-se a progressiva redução da diferença vertical entre as duas curvas mostradas na figura 1, quando nos deslocamos na direção de $t = 2002$), no eixo horizontal.[8]

Figura 1

O conceito de ciclo político-eleitoral na política econômica



Vale dizer: a trajetória da política antiinflacionária apresenta flutuações que, *independentemente de outros fatores determinantes*, estão associadas ao calendário eleitoral.

Seria arriscado pensar que tal reorientação macroeconômica tenha efeitos de mais longo prazo, para além da conjuntura eleitoral em que nos encontramos. Mesmo as reformas, que, uma vez mais, vão sendo mencionadas no discurso oficial, servem apenas como embalagem para acomodar a geração de resultados mais objetivos com que o governo espera contar nos próximos meses:

- a *reforma política* (assim entendida a adoção de novos condicionamentos partidários e eleitorais) é um terreno perigoso de ser trilhado; afinal, as regras em vigor já oferecem o espaço que o governo precisa para assegurar suas chances de sucesso eleitoral, mesmo porque as maiorias legislativas em apoio ao governo tornaram-se mais confiáveis após as eleições das novas mesas no Congresso Nacional; o episódio da defecção do ex-presidente do Congresso Nacional também serviu de inesperada *cola*, a unir a base governista e des-

[6] Uma apresentação discursiva dessa nova programação de investimentos públicos é apresentada no recente documento *Agenda de governo: biênio 2001-2002*. A *agenda* é discutida sob um de seus aspectos centrais na seção 4, adiante.

[7] Em termos de supressão de crescimento do PIB e de melhorias sociais. Daí a inclinação mais suave da curva P^*, comparativamente à curva P^G.

[8] Para uma qualificação analítica relevante a essa classe de relacionamento entre políticos (*agente*) e eleitores (*patrocinador*), ver Peltzman (1990).

caracterizar parte da diferenciação dessa base em face das oposições;

- a *reforma tributária* é dispensável no curto prazo; o governo conta com enorme arsenal de impostos, e nunca se arrecadou tanto e de modo tão discricionário; a autoridade fiscal tem mesmo alardeado que essa "reforma" já teria sido feita e de um modo tal que a sociedade não teria se apercebido disso; desde 18 de março último, a alíquota da CPMF subiu 26,7% e, em qualquer emergência, a ordem legal criada pela emissão de MPs presta-se facilmente à sintonia fina da estratégia macroeconômica. Enfim, os custos políticos do *status quo* nessas duas frentes são perfeitamente assimiláveis pela coalizão no poder.

4. Uma agenda para 2001/02[9]

Como tantas vezes antes, o governo se vê tentado a apresentar comprometimentos de política pública que, no entanto, não têm o lastro institucional que lhes emprestaria credibilidade. Tal é o caso da recém-lançada *Agenda de governo: biênio 2001-2002*.

Esse documento tem um pouco de tudo que se poderia imaginar causando impacto positivo no eleitorado. Com isso, corre o risco de acomodar, lado a lado, objetivos desproporcionais ou, mesmo, contraditórios e pura ficção.

Vejamos o capítulo inicial, "Fortalecendo e ampliando a democracia", possivelmente o mais significativo e original da *agenda*, de vez que delineia as condições de estabilidade, segundo as quais o jogo das escolhas públicas será (ou deve ser) jogado.

A reforma eleitoral e partidária é reapresentada como se decididamente fosse do interesse da coalizão no poder promovê-la, sem qualquer motivação em causa própria.

Como não se pode garantir que um meio-termo nessa mudança institucional aumente o capital político do governo mais do que uma alteração completa no arranjo partidário nacional, torna-se evidente que não vale a pena correr riscos. Afinal, esta é uma época em que — mesmo quando os participantes do jogo se mantêm em seus postos — a recomposição de coalizões e o sempre mutante contexto institucional criam diferentes alianças entre grupos de interesses e políticos que apóiam — e se opõem a — leis e propostas legislativas, especialmente nos casos em que essas leis e propostas abarcam campos substantivamente diversos (Buzbee, 2000).

Competições eleitorais são propícias a tanto. Ainda mais quando pela primeira vez nos encaminhamos para o término de uma administração federal, *em seu segundo mandato consecutivo*: econômica e psicologicamente isto é uma enorme novidade, em incentivos e induções que não se sabe bem como funcionarão.[10]

[9] As referências específicas a esse documento feitas ao longo desta seção dizem respeito à versão divulgada nos *sites* oficiais na Internet.

[10] Pense o leitor, por exemplo, na alternativa disponível para o PMDB e o PFL irem adiante com candidaturas próprias, ou pelo menos uma candidatura comum, mas separada do PSDB: como serão ponderadas as incertezas envolvidas nessa escolha? Que tipo de compensação o governo (PSDB) estará disposto a oferecer a seus atuais aliados, de modo a aumentar as chances da coalizão tríplice, por mais quatro a oito anos no poder, no cenário federal e em suas ramificações estaduais? Se de todo os estrategistas oficiais anteciparem que essas chances são minguadas, sempre haverá a opção de alterar as regras do jogo, tornando-o parlamentarista, ou sem a reeleição. Têm sido lançados balões-de-ensaio nessas duas direções, independentemente da *agenda*.

A governabilidade é formalmente relacionada à ordem legal criada e sustentada pela intensa e continuada emissão de MPs.

Argumenta-se — sem qualquer rigor analítico — que a economia brasileira assenta-se em um "presidencialismo congressual" que tem como salvo-conduto um presidente eleito por maioria de votos e contando com ampla maioria parlamentar.

Ora, ora!

Pelo menos desde Mostesquieu e Madison que se reconhece amplamente serem essas duas restrições muito tênues, para que o governante não se sinta tentado a tiranizar a sociedade, em nome do atendimento a facções. O complemento moderno dessa visão é a teoria econômica do *rent seeking*, muito apropriada para ser contrastada com reformas econômicas que envolvem ganhos substanciais e têm promovido seguidas redefinições da presença regulatória do Estado.

De resto, ao leitor atento às evidências mostradas na figura 2 não faltará a percepção quanto à impropriedade desse "presidencialismo congressual", como referido na *agenda*.

A figura 2 mostra a trajetória da quantidade mensal de MPs em unidades da quantidade média de leis aprovadas no Congresso Nacional (exclusive as leis de conversão, originárias elas próprias de MPs), por todo o período da atual administração federal.[11]

É relevante entender que *o que* a legislatura produz não é independente de *como* ela produz (Epstein & O'Halloran, 1999). Assim, é ficção enaltecer, como o faz a *agenda*, "a eficácia das respostas que o nosso 'presidencialismo congressual' é capaz de dar aos problemas concretos do País" ou declarar que "a governabilidade pressupõe a capacidade de adotar medidas legais com presteza, sob pena do perecimento de situações que se devem preservar ou promover".

O que a figura 2 mostra é o outro lado dessa "governabilidade" e "eficácia": a dissipação de uma viga mestra de nossa democracia representativa, o sistema constitucional da separação de poderes.

Em "descentralização e participação ampliada" — um texto ginasiano de sete linhas — são ignorados os danos que um poder decisório tão concentrado na alta gerência econômica federal tem promovido no arranjo federativo, ao longo dos anos 1990.

Surpreendentemente, a *agenda* não reedita — nessa seção — o polêmico tema da unificação do IPI, ICMS e ISS. De uma forma muito opaca, o tema pode estar implícito no capítulo "Consolidando as bases econômicas do desenvolvimento", sob a "uniformização da legislação do ICMS, que deverá materializar-se em PEC a ser submetida ainda este mês ao Congresso Nacional".

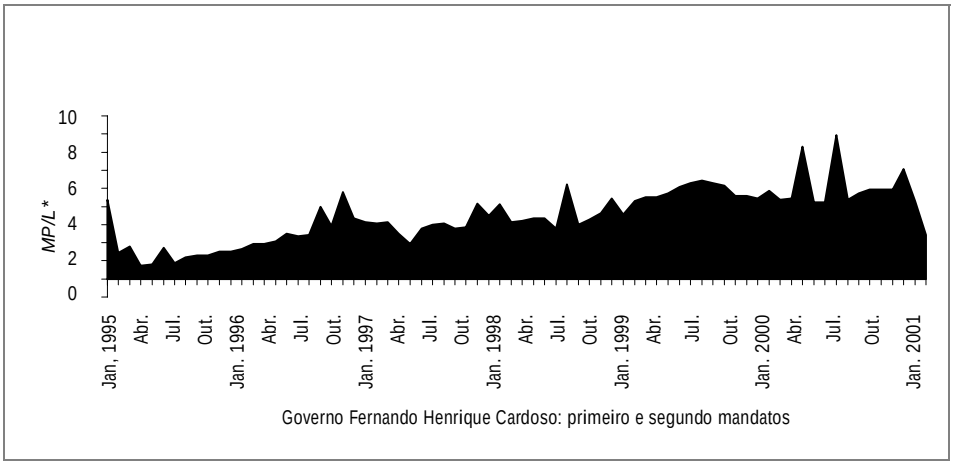
Por fim, o fortalecimento e a ampliação da democracia brasileira na concepção oficial também se materializam nas dimensões da Internet — o "governo eletrônico" — alvo de um texto três vezes mais extenso do que o da descentralização e participação ampliada... e um longo — e muito oportuno para a ocasião em que a agenda está sendo lançada — ensaio sobre "Lei, transparência e princípios éticos".

Acossada como está por um noticiário muito negativo, justo nas dimensões da transparência e ética, a coalizão majoritária usa a *Agenda* como *fogo de barragem* para esvaziar iniciativas da oposição e minimizar estragos junto à opinião pública em geral.

[11] A acentuada queda que se observa na variável *MP/L** no mês de fevereiro último é um fato de baixa qualidade institucional: o Congresso Nacional converteu, sem discussão, 1/3 do estoque de MPs — o que funcionou como moeda de troca na conturbada eleição de suas mesas diretoras.

Figura 2

O caso da burocracia que legisla
(jan. 1995-fev. 2001)



5. Conclusão

A atração exercida pelas possibilidades de obter ganhos de curto prazo prossegue sendo o fator determinante da falta de credibilidade das iniciativas do governo — o que se torna ainda mais acentuado em face da corrida eleitoral que já se inicia. Na análise aqui desenvolvida, esse fenômeno pode ser observado em pelo menos duas frentes:

- como evidenciado no tumultuado período de sessões extraordinárias do Congresso Nacional, o grau de autonomia legislativa do Executivo (sua capacidade de emitir MPs) torna-se moeda de troca amplamente aceita nas negociações entre as diversas correntes partidárias;[12]
- os grandes desafios da economia política brasileira acabam ficando muito distantes das prioridades do governo, não obstante as rotações de estratégias que freqüentemente têm o sentido de livrar o governo de situações de impasse e imobilismo diante de crises econômicas ou políticas.[13]

Sob instituições representativas, os custos a que o governante está sujeito por

[12] Um elemento essencial da prática política no governo representativo é a ação dos grupos de interesses especiais. Contudo, quando o próprio Legislativo não pode sequer assegurar a validade de acordos estabelecidos — correntemente ou em legislaturas passadas — no Congresso Nacional, no atendimento a esses grupos, devemos esperar que tal capacidade de validação de leis decorra da sabedoria, integridade, moralidade ou ideologia de seus membros. Afinal, uma MP, como lei, pode anular leis ordinárias e já se tenta equipará-la também a lei complementar.

[13] Pense o leitor no quanto de qualidade institucional se obteria, caso as *reformas* empreendidas ao longo dos últimos anos viabilizassem objetivos como: estabilizar a Constituição; delimitar o poder de governar; restabelecer o sistema da separação de poderes; tornar efetivos os arranjos decisórios da legislatura bicameral e da Federação; disciplinar a ação dos grupos de interesses especiais.

anunciar o que deliberadamente não pretende cumprir são substanciais. As regras do jogo das escolhas públicas limitam o espaço em que se pode operar essa classe de estratégia e, ainda assim, sair-se politicamente ileso. Todavia, com um Judiciário dependente, deliberadamente colocado em uma posição amorfa, em meio à ordem legal confusa e incerta criada em torno das MPs, e com o interesse mútuo do Executivo e do Legislativo em sustentar uma referência institucional-constitucional instável, o governo não encontra maiores obstáculos para apresentar publicamente mais uma rotação estratégica, desta vez sob a forma da *agenda*.

Referências bibliográficas

Buzbee, W. The one-congress fiction in statutory interpretation. *University of Pennsylvania Law Review*, *149*(1):171-249, Nov. 2000.

Cooter, R. *The strategic constitution*. Princeton, Princeton University Press, 2000.

Epstein, D. & O'Halloran, S. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Kingdon, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 ed. New York, HarperCollins College Publishers, 1995.

Landes, W. & Posner, R. The independent Judiciary in an interest-group perspective. *Journal of Law and Economics*, *18*:875-901, Dec. 1975.

Monteiro, J. V. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

Peltzman, S. How efficient is the voting market? *Journal of Law and Economics*, *33*:27-63, Apr. 1990.