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."

Conteúdo e intensidade de incerteza

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

O que até recentemente era considerado pouco provável — ou, pelo menos, "sob controle" — transforma-se em um fato da conjuntura: a perda de controle sobre a trajetória da economia. Os bons fundamentos econômicos são, enfim, considerados um diagnóstico muito precário de uma complexa economia política como a nossa.

Aglomeram-se, em diferentes estágios de maturação, três tipos de *crise*:

- a *crise externa* — a reação das exportações brasileiras (aquém do esperado) aos estímulos promovidos pela política econômica; o crescimento acentuado da dívida externa, em razão da própria estratégia para neutralizar a repentina desvalorização do real frente ao dólar; a progressiva atitude intervencionista do Banco Central no mercado *flutuante* do câmbio; o desaquecimento dos principais mercados que o Brasil abastece, especialmente União Européia e EUA; o ressurgimento do protecionismo como defesa do mercado interno (veja-se o contencioso canadense e o recente *caso* do aço norte-americano); a demora e a falta de criatividade dos argentinos para saírem do regime do câmbio fixo; os dilemas que rondam a continuidade do Mercosul;

- a *crise de energia*, ou seja, o surpreendente e substancial desequilíbrio verificado no mercado de energia elétrica, desdobrando-se numa evidência irrecusável de atraso econômico, que é a parcimônia com que os brasileiros devem passar a usar a energia elétrica, até aqui um consumo intimamente identificado com bem-estar social; em uma segunda onda, essa crise pode adiar por mais dois a três anos a retomada do crescimento do PIB observada em 2000, 4,5%, comparativamente a 0,8% em 1999;

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

- a *crise institucional* — a perda de prestígio e popularidade do presidente da República, o que reduz a vantagem comparativa da candidatura oficial nas eleições de outubro-novembro do próximo ano; perversamente, isso impõe uma precipitação na escolha dessa candidatura; a variedade de nomes expressivos que mantêm um *tom oposicionista*, ainda que a candidatura do PT possa ser líder nas prévias eleitorais, e que um desses nomes possa resultar da redução da base governista atual (o caso do PMDB); a apresentação de balões-de-ensaio polêmicos e com validade a partir de 2003, tais como a limitação ao uso de medidas provisórias; a criação de uma autoridade monetária independente (AMI); a extensão do mandato de legislador constituinte aos integrantes da nova legislatura.

A sobreposição dessas três crises — aqui individualizadas apenas para efeitos de exposição — muda substancialmente o *conteúdo* e a *densidade* da incerteza com que nos acostumamos a ver a implementação do Plano Real. Talvez tenhamos aí uma importante configuração dos tais *fundamentos* de que tanto falam os comentaristas econômicos e os principais *policy makers* brasileiros (Monteiro, 2001).

2. A transição para 2003

Tal incerteza quanto ao horizonte de curto-médio prazo por certo trará um impacto significativo em uma variedade de ações que o governo poderia pensar empreender:

- por um lado, tem-se o estímulo a maiores investimentos estrangeiros na economia nacional — a cronologia das privatizações serve para ilustrar essa perspectiva, na qual as opções vão desde uma forte redução do volume desses capitais ao puro e simples abandono do programa de privatizações, pelo resto do mandato do atual governo; o apelo à entrada de capitais de curto prazo torna-se, mais uma vez, muito intenso, o que, por seu turno, impõe limites à queda nas taxas de juros; igualmente, já se delineava a resolução oficial em desconectar, ao final deste ano, o acordo com o FMI — o que sinalizaria uma aposta em um futuro mais ordenado e previsível; contudo, em face dos desdobramentos resenhados acima, é muito provável que algum novo arranjo venha a substituir formalmente tal acordo, em vigor desde o final de 1998;

- em outra frente, o governo deve recorrer com mais freqüência a programas de grande visibilidade eleitoral, tanto quanto de atendimento à "agenda social", que sempre foi um tema secundário no esforço de estabilização econômica, deixando livre à oposição o patrocínio de variados itens dessa agenda; são exemplos atuais a neutralização dos efeitos da seca na região Nordeste (distribuição de cestas básicas, distribuição de água, abertura de poços e a própria criação e localização física de um "ministro da seca" nessa região) e o programado lançamento do Programa Bolsa-Escola (com recursos de cerca de R$2 bilhões, do Fundo de Combate à Pobreza).

O cálculo de estratégias do governo desloca-se, portanto, para um patamar de

enorme complexidade, em que os compromissos assumidos com o FMI, os imperativos político-eleitoriais e a superação de restrições do balanço de pagamentos definem as principais classes de custos e benefícios a serem ponderados na política econômica dos próximos 12 a 18 meses.

Um passo positivo na atenuação dessas incertezas acaba de ser dado no plano da retórica oficial: o presidente da República, muito apropriadamente, alerta que uma eventual vitória da oposição em 2002 não significaria necessariamente um comprometimento mais sério da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real. Por seu turno, forças políticas de oposição endossaram a iniciativa do presidente da República, ainda que sob a forma indireta de não criticar tal tipo de mensagem. A apresentação, em 18 de junho de 2001, do projeto de um plano de governo pelo PT também pode contribuir positivamente para tornar mais visível aos agentes privados o que efetivamente estará em jogo na sucessão presidencial.

De todo modo, a trajetória da política econômica passará a demandar intenso e continuado esforço de negociação por parte das lideranças políticas e, em especial, do presidente da República. Acostumado com a substituição da negociação por um sistema decisório centrado em ordens executivas, o governo tem pela frente um aprendizado difícil. Igualmente, as demais forças políticas precisarão entender quão firme é o comprometimento do governo em conduzir a transição até 2003, com maior isenção do que seria seu propósito original.

O mecanismo da reeleição (aprovado em meados de 1997), concedendo um segundo mandato ao governo incumbente, não parece ter atenuado — mas antes, exacerbado — o conhecido fenômeno da perda de densidade política, com a aproximação do teste eleitoral.[1]

O argumento de que as políticas até aqui empreendidas devem ser mantidas é reforçado precisamente por essa extensão do mando. Em pelo menos duas frentes, há sugestões aparentemente neutras, mas que podem estar sendo apresentadas com expectativa de continuísmo:

- a nomeação até 2002 (e, portanto, pela atual coalizão no poder) de componentes da autoridade monetária com mandatos que se prolonguem para além de 2003 e, assim, dar continuidade ao comprometimento da estabilização de preços — o foco dessa mudança poderia ser a revisão e regulamentação do amplo art. 192 da Constituição;

- a votação da PEC nº 472-97, emenda constitucional que limita o uso do mecanismo de medidas provisórias, também pode ser a senha para que se tente algum tipo de condicionamento legislativo da *futura* administração federal pela *atual* coalizão no poder.

Em ambos os casos, a retórica presidencial antes referida terá sido mera inconseqüência. O sucesso dessa classe de iniciativas poderá recompor a estratégia

[1] Com um arranjo institucional-constitucional tão volátil como o que ambienta a operação da economia brasileira, certamente esta é uma conseqüência não-antecipada desse mecanismo que, como tantos outros, foi copiado de economias que operam sob regras com outra configuração e maturidade. Talvez não haja muito a ser feito para neutralizar a polarização a que o processo eleitoral estará submetido nessa circunstância ímpar: afinal, será a primeira vez em que uma coalizão partidária se confronta com eleições que ocorrem *após oito anos de sua estada no poder*.

eleitoral da coalizão PSDB-PFL: direcionar seus esforços para obter as maiores bancadas possíveis na futura legislatura.

3. Refrear a emissão de MPs?

As MPs voltam a se destacar como tema central da arquitetura de políticas públicas. O centro aparente desse renovado interesse é o novo *round* na trajetória da proposta de emenda constitucional (PEC nº 472/97) que se arrasta no Congresso Nacional há longo tempo, como se verá a seguir.

- superficialmente, argumenta-se que isso ocorre pelo apego do presidente da Câmara dos Deputados em cumprir uma de suas promessas na campanha pelo posto, que é recuperar a autonomia legislativa do Congresso Nacional.
  Essa PEC é inócua, ao estabelecer um prazo de validade máximo para a manutenção do *status* de uma lei como MP. Ora, dependendo do tema tratado na MP, é irrelevante esse prazo máximo, pois que, em vigor, a MP produz efeitos concretos de imediato e, assim, de elevado custo político para ser modificada ou recusada pela legislatura.

- Uma segunda percepção da iniciativa de trazer a voto a referida PEC é mais substancial. Existe uma *trade-off* que paralelamente está sendo proposta aos legisladores: o Executivo aceita o limite de vigência (inócuo) e uma restrição adicional de circunscrever a emissão de MPs a certas classes de iniciativas, *em troca* da retirada do art. 246 da Constituição.
  A iniciativa é poderosa: com a eliminação da regra do jogo que impede o governo de legislar por MP sobre temas de política pública que decorram de emendas constitucionais, o poder de emissão de MP fica ampliado, habilitando os burocratas do Executivo a interpretar a Constituição!

- Uma terceira variante é o interesse da atual coalizão no poder de atuar preventivamente na restrição dos poderes autônomos da *futura* coalizão (a se instalar em janeiro de 2003). No caso de sucesso eleitoral da atual coalizão, a restrição poderá ser desfeita, sem maiores custos políticos; no caso de vitória de uma coalizão de esquerda (oposição), o novo governo atuará sob um regime decisório em que a supervisão legislativa será retomada.
  Uma evidência dessa conjectura é o descaso com que o tema da PEC tem sido tratado pelos líderes da oposição, ainda que escudados pela resistência em torno da manutenção do art. 246.

- Por fim, é provável que estejamos de novo diante de uma estratégia de pura procrastinação por parte do governo. Nesse sentido, esta seria mais uma etapa do movimento empreendido no período de reuniões extraordinárias do Congresso Nacional, em janeiro último.
  Tal convocação extraordinária foi estabelecida em torno da aprovação dessa mesma PEC. Na ocasião, a manobra estratégica do governo foi a de aceitar que cerca de 1/3 do estoque de MPs então existente fosse convertido em leis. Com isso, perdeu força o argumen-

to da pouca autonomia decisória do Legislativo.[2]

Quantitativamente, essa estratégia fez declinar significativamente a desproporção entre MPs e leis aprovadas pelo Congresso Nacional, como demonstram as seguintes quantidades mensais de MPs, em unidades de produção média de leis aprovadas no Congresso Nacional no período de dezembro de 2000 a maio de 2001:[3]

- dez. 2000 — 7,2;
- jan. 2001 — 5,4;
- fev. 2001 — 3,5;
- mar. 2001 — 3,0;
- abr. 2001 — 3,0;
- maio 2001 — 3,5.

De resto, há evidências de que a cultura de uma administração pública *sem MPs* não é uma consideração muito sólida.

Um episódio recente ilustra este ponto de vista. Aprovada a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, o presidente da República vetou parcialmente esse projeto e o ministro da Previdência Social secundou o veto com o argumento de que a isenção de imposto de renda das aplicações financeiras dos fundos de pensão fechados (alvo do veto) será retomada por medida provisória...

Ou seja, por essa seqüência institucional, uma MP também se equipara a uma lei complementar.

4. A medida provisória como investimento

Desenvolvimentos recentes na teoria econômica de investimentos têm sido estendidos à feitura das leis, oferecendo uma nova perspectiva à consideração do mecanismo das MPs.

Primeiro, porque o governo controla a ocasião da intervenção legal (original e por reedição), tendo a possibilidade de obter informação adicional sobre custos e benefícios esperados com essa intervenção. Adicionalmente, o investimento na feitura de uma MP é, de certo modo, irreversível, o que torna irrecuperáveis os custos nele incorridos, uma vez que, mais adiante, a MP pode vir a ser reeditada com alterações. Tais custos podem ser decompostos em quatro classes (Parisi & Ghei, 2001), apresentadas a seguir.

---

[2] Todavia, seria uma ingenuidade pensar que as MPs perderam sua importância como forma essencial da feitura das leis no Brasil. O fato de ser esse um fenômeno que se alonga com tanta intensidade nos últimos cinco a seis anos, secundando a implementação da política de estabilização econômica, é suficiente para garantir ser esse arrefecimento quantitativo uma ocorrência fortuita, e não uma mudança nos fundamentos institucionais da economia brasileira. A expressiva queda observada na trajetória da variável *MP/L** ocorre a partir de janeiro último, especialmente em decorrência da conversão mais intensa de MPs durante o período de reuniões extraordinárias do Congresso Nacional. Nessa ocasião, o governo estava, uma vez mais, sitiado politicamente, em face da ameaça dos legisladores em votar uma proposta de emenda constitucional em que, de algum modo, o mecanismo das MPs ficasse menos flexível para uso da burocracia do Executivo. Para aplacar a coalizão que, então, ameaçava se ampliar, o governo aceitou fazer a concessão de converter com mais freqüência as MPs em leis. Esta é uma estratégia de sucesso, de vez que o tema da emissão de MPs tornou a sair da pauta de prioridades da legislatura. Ademais, vale lembrar que o mecanismo das MPs deriva em grande parte de sua força institucional de seu atributo dissuasório: tanto para os agentes privados, quanto para os legisladores, a simples possibilidade de o governo vir a tratar um tema de política pública por meio de MP já condiciona substancialmente o conjunto de escolhas desses outros agentes. Ou seja, o mecanismo das MPs não precisa ser necessariamente acionado para que se torne efetivo.

[3] A produção média de leis exclui as leis de conversão. A trajetória apresentada pode ser indicada pela variável *MP/L**.

Custos legislativos e políticos e custos de publicação e divulgação da intervenção legal

No caso das MPs — que podem dispensar por tempo indeterminado a manifestação da legislatura — por certo que tais custos não serão tão expressivos quanto os de uma lei produzida diretamente pelo Congresso Nacional. Igualmente, pela tradição com que o recurso à emissão de MP já integra o processo das escolhas públicas, os custos de negociação política têm sido pequenos, diante da amplitude de muitas dessas MPs.

Custos de aprendizado por parte dos agentes judiciais (tribunais, unidades de implementação, advogados) e o público em geral

Este aprendizado terá sido de valor limitado, uma vez a lei venha a ser neutralizada ou revogada. No caso da lei como MP, este tem sido um custo substancial (e, de fato, é freqüente este tipo de argumentação em manifestações de juristas quanto ao uso e abuso da emissão de MPs). Com uma vigência incerta, o texto de uma dada MP pode ser alterado, substancial ou superficialmente, por acréscimo ou redução, tornando potencialmente volátil a ordem legal que sustenta o funcionamento da economia.[4]

Alterações em titularidades legais em vigor, dado o desequilíbrio promovido pela MP

Ao longo dos últimos experimentos de estabilização de preços, esses têm sido custos substanciais cuja incidência os burocratas do Executivo têm-se esmerado em ocultar, transferir para segmentos politicamente fracos, ou mesmo bloquear eventuais reações contrárias.[5]

Custos institucionais decorrentes de mudanças na regra legal, tais como o valor que se perde com a especialização de funções e de mecanismos operacionais estabelecidos em torno da lei que agora sofre descontinuidade

No caso da economia brasileira, este é, sem dúvida, o custo mais substancial entre essas quatro classes, especialmente porque a emissão tão intensa e variada de MPs acabou por desativar o princípio essencial da especialização na democracia presidencial: a separação de poderes. Com isso, o vínculo dos eleitores aos seus representantes é enfraquecido ou de todo substituído pelo atendimento administrativo-gerencial.

5. Crise de energia & risco eleitoral

Em março último, o governo era enfático: "Entre os bons resultados que conseguimos na década passada, o Brasil recuperou algo fundamental: a capacidade de projetar seu próprio futuro. (...) Hoje é possível pensar com boa margem de confiança como será o País nos próximos dez anos" (Brasil, 2001). Mesmo no seg-

[4] É oportuno lembrar que a PEC antes referida, que limita a vida útil de uma MP em até 120 dias, não altera expressivamente essa classe de custos, sobretudo porque, atingido este limite de vigência de um texto, não fica de todo inviabilizado o recurso da emissão do mesmo texto em uma outra MP (nova ou já em vigor).

[5] Basta relembrar o popular tema dos "esqueletos no armário" criados sucessivamente, desde o Plano Collor (1990), por meio de MPs e que têm tomado variadas formas de confisco.

mento *energia*, neste mesmo documento, está ausente a visão estratégica para o setor elétrico; limita-se a apresentar a quantificação de metas, quase no mesmo tom em que fala de petróleo e gás natural.

Pouco tempo se passou e a economia nacional chega ao final do primeiro semestre de 2001 sofrendo uma intervenção governamental que só tem precedentes em períodos de forte contenção inflacionária, como os ocorridos em 1986, 1990, e 1993-94. E à semelhança de 1990 (Plano Collor) e 1993-94 (Plano Real), trata-se de ações estabelecidas e operacionalizadas na instância burocrática, com a classe política posta à margem — e mantendo-se silenciosa — dessa iniciativa.

De fato, o regime da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), instituído pela MP nº 2.147, de 15 de maio de 2001, vai tomando forma, com o detalhamento de programas anunciados pela GCE. Como tal, percebe-se que não se trata propriamente de uma política de energia ou de um racionamento puro e simples. Esta política pública pode ser mais bem caracterizada se ambientada no esforço de ajuste fiscal, de vez que:

- transfere para o agente privado a responsabilidade de arcar com a emergência energética, criando estratosféricas sobretaxas (50 e 200%) para o consumo de energia — o contribuinte terá sua renda disponível diminuída, seja diretamente (por exemplo, por extrapolar a meta de seu consumo residencial de energia), seja pelo maior custo de bens e serviços que demanda (por exemplo, um adicional na cota de condomínio, em face da equiparação de tratamento fiscal do consumo nos condomínios ao consumo residencial).
- retrospectivamente, o governo desonera-se de qualquer ônus quando refuta a possibilidade de que o déficit energético tenha assumido as atuais proporções em razão da forte e deliberada contenção nos investimentos nesse segmento da infra-estrutura econômica; ao mesmo tempo, em seu art. 6º, a MP nº 2.147 cria um "Programa Estratégico Emergencial", *fora* de qualquer moldura de crescimento econômico ou financiamento.

A ameaça de corte de fornecimento de energia, por ser de difícil implementação, é um risco imaginário diante da objetividade da incidência de sobretaxas de até três vezes o valor atual da tarifa: sua incidência se dá sobre uma base que, ainda que possa ser reduzida pelo esforço autônomo do consumidor, poderá ser suficientemente elevada para carrear para a autoridade arrecadadora um volume substancial de recursos financeiros (outra vez, pense o leitor no caso antes referido dos condomínios que tipicamente evidenciarão um consumo de energia elétrica bastante superior ao limite de 500kWh por mês, ainda que sob contenção).

Por certo que os burocratas saberão encontrar usos para este novo filão tributário, o que já é vislumbrado na constatação de que o problema energético terá desdobramentos que não dispensarão o regime de sobretaxas.[6]

Por variadas razões, o ambiente institucional em que opera a economia brasileira segue sendo fundamental para o entendimento do grau de efetividade com que operam as políticas públicas. A MP nº 2.147 e seus desdobramentos são um exemplo di-

[6] O diretor-geral da ANP já associa essas medidas de emergência a um "novo modelo de tarifas" para o setor elétrico (entrevista à *Folha de S. Paulo*, 20-5-2001).

dático disso.[7] Outro exemplo é o episódio da "CPI da Corrupção", ocorrido na primeira semana de maio.

Ao deter tão prontamente a iniciativa de legisladores em constituir a CPI, o governo reafirmou a extensão de seu poder. A razão maior apresentada pelo governo é a de que uma CPI poderia acrescentar incertezas que comprometeriam a estabilização de preços e a recuperação do crescimento econômico. Independentemente da procedência dos argumentos que envolvem a proposta da CPI e sua refutação por parte do governo, é importante perceber a indução política sob a qual os legisladores agiram nesse episódio, qualquer que tenha sido sua estratégia de ação.

A visão analítica convencional é a de que os políticos atuam em função da repercussão que antecipam de seus atos junto a seus redutos eleitorais. Não propriamente seu reduto geográfico, mas o segmento mais ativo desse reduto. Tal é a *conexão eleitoral*.

Todavia, esta visão não seria suficiente para entender todo o episódio da CPI. É importante qualificar que a atitude dos políticos está diretamente relacionada ao *risco eleitoral* que eles percebem em suas ações (especialmente em face da progressão do calendário das eleições de 2002). O risco eleitoral está associado a três classes de variáveis (Spence, 2001):

- a vulnerabilidade do mandato do político, isto é, quão *segura* é a sua vaga no Congresso Nacional — políticos que detêm mandato há várias legislaturas e seguem sendo eleitos por folgadas margens de votos por certo não se confrontam com este tipo de risco, tanto quanto um novato ou um ocupante de uma suplência, por exemplo;

- a percepção do legislador de quão *notório* é o tema da formação da CPI para os seus eleitores, ao mesmo tempo, e de quão provável é que tais eleitores se detenham na percepção da escolha feita pelo político quanto a esse tema;

- a percepção do legislador quanto à *intensidade* das preferências de seus eleitores, isto é, a relevância que eles atribuem ao tema (no caso, da criação ou não da CPI), comparativamente a outros temas em que o eleitor possa se posicionar.

Por isso mesmo é que talvez seja inócua a ameaça de dar ampla divulgação do nome de quem assinou e depois renegou o apoio à CPI, se os seus eleitores se ocupam mais com a crise de energia, o desemprego, ou a alta nos preços.

Nessa ordem de considerações, ainda que o tema tenha notoriedade ou o mandato do político não seja seguro, o tema pode não mobilizar suficientemente os eleitores, comparativamente, digamos, a outros temas que afetam a imagem do Legislativo (por exemplo, a cassação do mandato de senadores), ou mesmo a temas que estão genericamente associados às escolhas políticas (crise de energia). Desse modo, o risco eleitoral pode ser reduzido — o que levaria a que a sintonia dos políticos junto a seus eleitores não fosse muito grande.

Esse mesmo episódio tem desdobramentos mais profundos na relativa facilidade — e no elevado poder de persuasão — com que o Executivo conseguiu circunscrever a pretendida ação dos legisladores a uma manifestação de protesto e inconformismo.

[7] A seção 6, adiante, retoma as MPs da crise de energia, de uma outra perspectiva: a da revisão judicial.

6. Um Judiciário independente

Estritamente falando, um *Judiciário independente* é aquele que não baseia suas decisões em fatores que influenciam — e quase sempre controlam — o processo decisório dos representantes eleitos, especialmente os legisladores (Landes & Posner, 1975). Por implicação, sob plena separação de poderes, os políticos não dispõem de outros instrumentos que possam vir a ser utilizados para premiar ou penalizar determinados comportamentos judiciais.

Todavia, as regras do jogo de política econômica podem ser alteradas ou condicionadas por certas classes de ações dos legisladores, ainda que sujeitas a custos políticos. A alteração do número de membros do STF e o condicionamento do teto salarial dos juízes, sob o argumento de isonomia na remuneração na economia pública, são exemplos nessa direção e que podem ser acomodados, mesmo sob a noção de independência do Judiciário. Nesse sentido, a independência do Judiciário fica mais bem compreendida como um *equilíbrio auto-implementável* (Ferejohn, 1999).

A partir de 1990, a economia brasileira passou a apresentar uma configuração muito peculiar dessa propriedade: o condicionamento do processo judicial também pode ocorrer por meio de medida provisória, recurso constitucional com *status* de lei, porém de emissão do presidente da República (art. 62 da Constituição Federal).[8]

A decisão essencial — o racionamento de energia elétrica — chegou a desdobrar-se em procedimentos que neutralizavam artigos de leis em vigor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 — mais conhecida como o Código de Defesa do Consumidor).[9] O fato relevante é que tais reedições podem se dar em razão da antecipação de uma reação negativa por parte do Judiciário, especialmente do STF. Isso é o que ocorreu com essa segunda reedição.

Portanto, no rastro da política de estabilização de preços e, já agora, com o novo regime de tarifas de energia elétrica, é oportuno indagar: que incentivos privados orientam as decisões dos políticos —- e mais especialmente do Executivo — no pressuposto de que o Judiciário deve atrelar suas preferências às diretrizes do plano econômico?

Na verdade, o Executivo defronta-se com um *trade-off* (Hanssen, 2001):

- por um lado, um Judiciário independente ajuda na resolução do celebrado "problema de comprometimento", ou seja, os políticos que detêm o controle do governo e que desejam ter longevidade para suas políticas — eventualmente além de sua estada no poder — precisam acatar as garantias legais e constitucionais que estão associadas às políticas que vigoram com a sustentação de outras coalizões;
- e, por outro lado, este mesmo Judiciário independente pode tornar-se uma linha de resistência para os planos desses políticos e dos burocratas a eles associados, prevalecendo, assim, as preferências dos juízes.

A conjuntura da crise de energia e o recuo do presidente da República no in-

[8] O exemplo mais recente dessa via expressa e gerencial de regulação econômica é dado pela já citada seqüência das MPs nºs 2.147 (15 de maio de 2001), 2.148-1 (22 de maio de 2001), e 2.152-2 (1º de junho de 2001).

[9] Contudo, na segunda reedição (MP nº 2.152-2), essa neutralização foi abandonada.

tento de implementar decisões que deixassem aos consumidores pouca margem de manobra diante do elevado grau de coerção nas regras da citada MP nº 2.148-1 são um exemplo didático desse *trade-off*. Por certo que a tradição das MPs tem sido a de operar no limite das instituições representativas, o que tem suscitado comentários robustos sobre as características constitucionais desse mecanismo de legislação.

O mecanismo das MPs virtualmente elimina o risco que correria o governo em ter suas políticas desfeitas na legislatura. Ademais, com um Judiciário independente tem-se uma outra *proteção:* eleva-se "o custo dessa reformulação, ao se requerer que a legislação seja reescrita, e não meramente reinterpretada, e por impor requisitos constitucionais e processuais para mudanças (nessas) políticas" (Hanssen, 2001:4).

7. Conclusão

Um pressuposto no uso tão farto e tolerado das MPs parece ser o de que há boas razões para se acreditar que a alta gerência econômica do Executivo faz escolhas de políticas que são mais representativas das preferências dos eleitores do que as produzidas pelos legisladores no Congresso Nacional, o que sugere que uma estrita doutrina de não-delegação de poderes, recursos e funções (em prol das unidades de implementação de políticas) não torna as escolhas públicas necessariamente mais democráticas (Spence, 2001).

Habitualmente, essa crença baseia-se nas vantagens de informação detidas pelos burocratas (*agente*), que, assim, melhor refletiriam, por suas intervenções na economia, as preferências dos cidadãos-eleitores (*patrocinador*). O argumento pode ser ainda reforçado no ambiente de crise externa, em que a rapidez da intervenção torna-se um atributo essencial na proteção e recuperação da economia nacional.

No entanto, a moderna visão da feitura das leis como um investimento qualifica de um modo muito relevante tal pressuposto, tão freqüentemente defendido pelos que, entre nós, acreditam que as vantagens gerenciais da lei sob o formato de MP suplantam seus custos sociais.

A tipologia Parisi-Ghei, antes apresentada, é uma importante referência para se aferirem os custos sociais das políticas associadas ao Plano Real, que tem nas MPs sua âncora institucional.

Ao mesmo tempo, questões recentes, como a não-ocorrência da CPI e a nova ordem instaurada na infra-estrutura energética, podem ser apreciadas a partir da vinculação das escolhas públicas à ordem legal sob a qual opera a economia brasileira. Tal vinculação é relevante por dois motivos (Spiro, 2001):

- ter a referência apropriada das fontes legais, antes que se pretenda resolver os assuntos de controvérsias substantivas; ou, dito de outra forma, há que se distinguir entre a política econômica *constitucional* (a escolha entre *regimes* ou *processos* dessa política) e a política econômica propriamente dita (quando já foi feita a escolha de um regime no qual essa política será operacionalizada);
- dimensionar a extensão em que ocorre a geração não-judicial de regras constitucionais, independentemente de tratar-se de temas em que a instância do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, seja ou não tradicionalmente ativa.

É fácil, pois, entender o grau de discricionariedade administrativa e autonomia

legal com que vai sendo tocada a emergência elétrica, bem como é apropriado levantar a conjectura de que a capacidade tributária do governo transferiu-se duradouramente para um patamar mais elevado. Como, de resto, também se desloca para um patamar de maior incerteza a trajetória de nossa economia.

Referências bibliográficas

Brasil. Presidência da República. Introdução. In: *Agenda de governo, 2001-2002*. Brasília, 2001.

Ferejohn, J. Independent judges, dependent Judiciary: explaining judicial independence. *Southern California Law Review, 72:*353-84, 1999.

Hanssen, F. *Is there a politically optimal level of judicial independence?* Stanford Law School, John M. Olin Program in Law and Economics, 2001 (Working Paper, 218.)

Landes, W. & Posner, R. The independent Judiciary as an interest group perspective. *Journal of Law and Economics, 18:*875-902, 1975.

Monteiro, J. V. "Falhas" da democracia presidencial brasileira. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, *35*(3):235-42, maio/jun. 2001.

Parisi, F. & Ghei, N. *The value of waiting in lawmaking.* George Mason University School of Law, 2001. (Working Paper, 01-16.)

Spence, D. A public choice progressivism (continued). *Cornell Law Review,* 2001.

Spiro, P. Treaties, executive agreements, and constitutional method. *Texas Law Review, 79*(5):963-1.033, Apr. 2001