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 design de jogos de políticas públicas

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

A conjuntura do final de 2001 prossegue sendo discutida por seus resultados finais: a taxa de inflação em alta; o crescimento do PIB em 2001/02 rebaixado em quase metade das projeções que se faziam, ainda recentemente; e perspectivas nebulosas quanto ao futuro da política de energia elétrica, ao efetivo descolamento da economia brasileira em face da crise na Argentina,[1] e a uma recuperação nas contas externas, seja por conta de uma presumida reorientação dos fluxos mundiais de capitais na direção da economia nacional, seja pelo eixo de um razoável saldo positivo na balança comercial.

De forma associada, ganha corpo nessas observações uma argumentação do tipo "não deveria estar como está", ou seja, o câmbio de equilíbrio não seria mesmo tão mais elevado, a taxa de crescimento econômico seria mais alta, ou estamos inoculados contra a crise externa. O problema, porém, é que essas são inferências *normativas* que acabam sendo acomodadas em uma pretensa análise *positiva*, da forma "os fundamentos da economia nacional já absorveram os fatores eleitorais e da crise externa". Será este um pressuposto tão elementar assim, de modo que o tomemos como inquestionável?

2. Reduzem-se os graus de liberdade

Em meio a essa discussão, fica oculta a questão da efetiva capacidade de o governo vencer dois obstáculos que comprometem a credibilidade de uma recuperação sustentada em 2002: o desenrolar do calendário eleitoral e o novo regime institucional das medidas provisórias.

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

[1] A referência básica nesse sentido tem sido o "estouro da bolha cambial — o que quer que isso possa significar, no ambiente tão complexo de uma economia nacional (Monteiro, 2001). O entusiasmo parece decorrer do fato de a cotação do dólar ter chegado próxima de R$2,30, ao término de 2001, não obstante as aplicações em dólar — junto com o ouro — terem sido as melhores apostas em rentabilidade no ano recém-concluído.

Em relação ao *desenrolar do calendário eleitoral*, trivialmente, sabe-se que a ocorrência de eleições condiciona em variados graus a implementação de políticas públicas na democracia representativa.

Primeiro, porque as atenções do governo passam a ser concentradas em garantir a continuidade da coalizão no poder. Desse modo, as iniciativas devem passar pelo crivo dos impactos dessas políticas sobre o eleitorado. Em segundo lugar, porque se torna crescentemente difícil impor unidade de comando na coalizão majoritária, seja pela apresentação de potenciais candidatos à sucessão presidencial, seja pelo natural enfraquecimento do prestígio do presidente, sobretudo porque este é o seu mandato terminal, sem chances de reeleição.

Até um certo momento, as conclamações retóricas podem deter essa fatalidade. Todavia, os graus de liberdade com que a ação do governo pode ser planejada e implementada reduzem-se progressivamente, na medida em que nos aproximamos de outubro de 2002. Um exemplo didático nesse sentido é a estratégia que vem sendo usada pelo PFL, de modo a garantir um espaço maior nas negociações da sucessão, com o lançamento da candidatura da governadora do Maranhão. Até aqui, não se sabe como o governo lidará com esse evento.[2]

Quanto ao *novo regime institucional das medidas provisórias*, desde meados de setembro último o Executivo federal passou a deter menor poder de implementar unilateralmente políticas públicas, em prol de um compartilhamento de decisões com o Congresso Nacional.

Possivelmente, este é um fator ainda mais relevante do que o fator eleitoral, visto que é inusitado: por quase oito anos o processo decisório da atual administração federal operou centrado em uma capacidade virtualmente ilimitada que habilitava a alta gerência econômica a legislar prioritariamente. Mas agora há todo um cenário que se afigura novo, e nenhum desses agentes de decisão foi treinado para isso!

Mais uma vez, um exemplo didático dessa ocorrência tem sido os balões-de-ensaio que vêm sendo utilizados quando se apresenta algum impasse na negociação política ou mesmo uma simples demora na conclusão das escolhas majoritárias: diante das resistências à tramitação do Projeto de Lei nº 5.483/2001, que estabelece que convenções e acordos trabalhistas possam prevalecer sobre a legislação da CLT, sempre se anunciava que uma via alternativa poderia ser a emissão de uma MP. Igualmente, diante da longa greve de funcionários públicos (na Previdência e nas universidades federais), foi emitida a MP nº 10, de 13 de novembro de 2001, viabilizando a contratação de pessoal para atender a necessidades temporárias da administração pública.

Independentemente dos méritos técnicos dessas iniciativas, note-se que elas contornam a essência das novas regras do jogo entre Executivo e Legislativo, minimizando o esforço de negociação política. Afinal, há outras regras em vigor nesse jogo que permitem um rápido desfecho na tramitação legislativa. O próprio PL nº 5.483/2001 tramita sob um outro regime: o da regra de urgência definida no art. 64 da Constituição, criando endogenamente um prazo-limite para se chegar à decisão final da legislatura.[3]

[2] O cabo-de-guerra da aprovação da proposta orçamentária da União para 2002, ocorrida em dezembro último, também ilustra essa perda de capacidade de manobra do governo.

[3] Sobre essa diferença de regimes institucionais, ver, adiante, a seção 3.

A estratégia oficial adotada para conviver com esses dois fatores e, assim, limitar a perda de credibilidade que deles decorre é a recomposição ministerial acoplada à mudança de lideranças na bancada oficial na legislatura. Formalmente, a ação sinaliza iniciativa no jogo e aplaca temporariamente pressões em outras frentes, ao atender a interesses básicos dos partidos políticos em terem extensões ministeriais, ainda que em fim de mandato. Todavia, aos agentes econômicos *sofisticados* (os que jogam esse jogo construindo suas estratégias com base no valor presente desses atos) não escapará que tal sinalização possa estar disfarçando a falta de comprometimento[4] do governo, contrariamente a revelar um inequívoco comprometimento de política econômica.[5]

Essa é uma classe de ocorrências no jogo que precisa ser bem entendida, tanto pelos próprios agentes públicos quanto pelos agentes privados:

- para o governo, isto é fundamental para agregar capital político suficiente para ter sucesso nas eleições do próximo ano — o sucesso eleitoral tanto poderá ser alcançado pela vitória na eleição presidencial, quanto pela obtenção do controle na futura legislatura; sob o novo regime das MPs, esse controle poderá se tornar um efetivo limitador às ações de um presidente eleito pela oposição;
- para os grupos privados, a incerteza quanto aos já citados dois fatores torna mais relevante a atenção para com a construção de suas *estratégias de ação coletiva* ou *nonmarket strategies* (Baron, 2001), ou seja, suas iniciativas pré-eleitorais que se traduzirão, ao fim e ao cabo, em contribuições às campanhas políticas.

O sentido na ação desses grupos é o de investir recursos reais, na tentativa de tornar mais exclusivos direitos legais já em vigor na economia ou fazê-los vigorar, obtendo novos atendimentos preferenciais junto ao processo político — o que sempre se poderá materializar por subsídios, créditos fiscais, isenções de impostos, repactuação de dívidas, crédito oficial, concessão ou renovação de direitos de exploração de serviços e inúmeras outras formas de regulação econômica.

O argumento oficial de que o "governo não acabou" é qualificado justo pela intensificação em épocas eleitorais das ações desses grupos de interesses especiais, em sua busca por benefícios que são agenciados politicamente. O governo pode ter a intenção de não reconhecer tais demandas, porém os custos em que estará incorrendo por adotar uma tal posição se revelarão incomensuravelmente superiores aos benefícios que poderá obter nas urnas.

Desse modo, é certo que o governo já esteja executando sua estratégia eleitoral, que se estende da definição de alianças em torno de uma candidatura oficial até a concretização do volume e das fontes de financiamento para que essa candidatura seja vitoriosa. É sob esse aspecto que a retórica de "o governo não acabou" é intrinsecamente contraditória.

O mais correto talvez seja perceber a mudança no perfil dos atendimentos de políticas que passarão a ser feitos. Ou, ainda, o que deixará de ser feito ou será adiado, não por uma decisão autônoma do governo, mas por uma "compra" feita por grupos de interesse no processo político. Afinal, "comprando ou não", esses grupos não poderiam mesmo evitar a expropriação de

[4] Estratégia não-individualizada ou *pooling*.
[5] Estratégia individualizada ou *separating*.

renda ou riqueza que possa estar implícita em uma decisão de política.[6]

3. Dois regimes de urgência: os arts. 62 e 64

Por trás da trajetória legislativa — PL nº 5.483/2001 (o relaxamento da CLT, em face dos termos de um acordo trabalhista —, aprovado na Câmara dos Deputados em 4 de dezembro de 2001, está uma ocorrência significativa: testa-se um novo regime de escolhas públicas que pretende manter a hegemonia dos burocratas do Executivo, agora que a emissão de medidas provisórias opera sob as restrições da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que alterou o art. 62 da Constituição.

Porém, a adesão do governo às novas regras da EC nº 32 revela-se muito superficial — o que era de se esperar, uma vez que a aceitação dos termos dessa EC pela coalizão no poder é um paradoxo, pois que, justo quando se avoluma a incerteza e entramos em um período eleitoral, os *policymakers* consentem em ficar restritos ao uso de um mecanismo institucional que sabidamente é mais lento, compartilhado e transparente do que a emissão de MPs.[7]

A prática observada agora, com o PL nº 5.483/2001, é que os burocratas talvez pretendam utilizar uma outra regra (art. 64) a seu favor, preferentemente a acatar uma participação mais autônoma da legislatura no jogo de política econômica.

Esse artigo estabelece um *fast track* no Congresso Nacional, na medida em que a pressão para se obter a decisão legislativa é dada pelo trancamento da agenda, vale dizer, o projeto tramitando sob "urgência" — condição que pode ser requerida irrestritamente pelo presidente da República para projetos de lei de sua iniciativa — torna-se preferência absoluta na agenda da casa legislativa onde se dá a escolha coletiva. Ademais, dependendo da época do ano e do calendário eleitoral, pode-se exercer uma pressão irresistível tanto em face do que o Executivo tenha a oferecer em troca da transigência de deputados e senadores, quanto pelo risco a que se expõe o político perante sua base de representação. Adicione-se a isso o recurso a uma variedade de expedientes regimentais e intenso *logrolling* (troca de votos), e tem-se um episódio que tende a desgastar muito mais a imagem do Legislativo do que a do Executivo e, assim, reduz os graus de liberdade com que os legisla-

[6] Passos dados recentemente — o Código de Conduta da Alta Administração Federal (21 de agosto de 2000) e suas atualizações; a Portaria nº 34, de 8 de novembro de 2001, do ministro-chefe da Casa Civil; a retomada do Projeto de Lei nº 6.132-90 (Lei *Antilobbying*) em tramitação na Câmara dos Deputados; e mesmo o incipiente debate sobre o financiamento público de campanhas eleitorais — indicam a direção de tornar esse mecanismo menos socialmente perverso. Contudo, é necessário ter cautela quanto a esse tipo de mudança institucional, de vez que minimizar um aspecto mais transparente do *rent seeking* pode apenas exacerbar alguma outra dimensão do problema. Como lembra um estudioso do tema (McChesney, 1997), a complexidade desse mecanismo talvez não admita soluções que apenas alterem a barganha entre políticos e segmentos privados, sem reduzir o tamanho do que os políticos têm para vender.

[7] O regime das MPs — tal como instituído em 1988 e a permissividade com que foi sendo utilizado ao longo dos anos 1990 — tinha na desativação do sistema constitucional da separação de poderes sua característica mais essencial. Qualquer mudança significativa nesse regime teria de necessariamente restabelecer o equilíbrio de forças na interação Legislativo-Executivo.

dores possam exercer sua autonomia decisória.

A utilização dessa estratégia é institucionalmente factível e há pelo menos dois vínculos na análise econômica contemporânea que dão sustentação a esse ponto de vista:

- ao mesmo tempo que o cidadão-eleitor confronta-se com *custos de informação* deliberadamente aumentados, com o recurso a complexos procedimentos regimentais na Câmara dos Deputados, ele fica sujeito a um *custo de reação* também elevado, de vez que no Senado Federal (próximo estágio da tramitação do PL nº 5.483/2001) a maioria é mais confiável para bloquear qualquer reação contrária às preferências do governo, bem como o recurso ao Judiciário pode ser inócuo; sob esse último aspecto, veja-se o recente Decreto nº 4.010, de 12 de novembro de 2001, que centralizou na presidência da República o comando da liberação de pagamentos aos servidores públicos federais, como instrumento de pressão na greve de professores federais; mesmo com o STJ decidindo pelo pronto depósito do pagamento dos grevistas, o Executivo continuou a argumentar — e não foi substancialmente contestado — que o citado decreto tinha precedência sobre a decisão judicial; e mais ainda — com o STF confirmando a decisão do STJ;
- uma variável-chave a determinar a possibilidade de cooperação é a taxa de desconto dos agentes envolvidos no jogo — tanto mais intensamente se desconte o futuro, menos provável é que o agente se disponha a abrir mão de benefícios imediatos e capturáveis no período corrente, em favor de benefícios futuros que resultem dessa cooperação; ou seja, os agentes no jogo diferem por sua valoração do futuro.[8]

Nesse sentido, a crescente literatura de normas sociais (Posner, 2000) dá fundamentação a que se perceba que um agente do "mal" que planeja renegar a cooperação buscará interagir com agentes do "bem", de vez que serão maiores os seus benefícios imediatos em decorrência da renegação de seus comprometimentos, caso o outro agente coopere. Assim, este é um jogo em que todos estarão sempre buscando interagir com quem esteja propenso a cooperar, vale dizer, quem tem baixas taxas de desconto.

Para bem entender as implicações de uma iniciativa como o PL nº 5483/2001 — e sua acompanhante cláusula de urgência — deve-se perceber o uso de uma estratégia em que o governo "mascara" sua proposta de política em uma retórica de bem-estar social. A sinalização que isso promove induz a que uma maioria de legisladores vote favoravelmente à proposta, independentemente de o governo se predispor a aprimorar o sistema de separação de poderes, por exemplo. Terá valido a pena parecer estar jogando em uma perspectiva de longo alcance, se o resultado final for a aprovação do projeto que atende às preferências conjunturais dos burocratas.

Na verdade, este é um comportamento alarmante, pois que estamos em vias de uma transição para uma nova administra-

[8] Os do "mal" terão uma alta taxa de desconto e poderão sempre renegar comprometimentos de cooperação; os do "bem" — os de baixa taxa de desconto — usam algum tipo de estratégia de cooperação condicional.

ção federal, que herdará um quadro institucional que sanciona um substancial *poder de propor* (Baron & Ferejohn, 1989) do Executivo, com o contraponto do Congresso Nacional decidir diante de virtuais fatos consumados. O que mudou?

- No regime das MPs pré-setembro de 2001, a legislatura confrontava-se com fatos consumados que decorriam de um aparato legal em que o Congresso Nacional era passivo. Sua capacidade de alterar uma MP esbarrava no substancial custo político de reverter ações como o Proer, a adoção da nova moeda ou a superindexação da URV.

- Com a cláusula de urgência, a legislatura perde graus de liberdade não só em relação à definição de sua agenda (uma opção do tipo "isso ou nada") em um dado ponto do tempo, mas também quanto às opções disponíveis, dada esta agenda: a urgência implica enfatizar junto ao eleitorado a relevância da proposta presidencial e, portanto, coloca deputados e senadores em desvantagem na negociação política, se todos eles pretenderem reformular em larga escala a proposta original ou, mesmo, vierem a rejeitá-la.

Todavia, há pontos de contato entre um e outro regime decisório. Por exemplo, a urgência referida no art. 64 da Constituição é tão substancialmente vaga quanto a que é mencionada no art. 62. Os burocratas têm, portanto, preservado seu poder de interpretar a necessidade de legislar na conjuntura, controlando o *timing* da decisão legislativa. Com as MPs, esse controle era nominalmente mais significativo, de vez que a legislatura poderia ser dispensada indefinidamente (por meio de reedições) de atuar no jogo, para referendar ou não a MP. Porém, em boa parte dos casos, os fatos consumados criados por uma dada MP tornavam redundante a extensão maior ou menor desse prazo de confirmação pelo legislador.

Para entender que, uma vez mais, pode estar em causa a deterioração das instituições representativas, é importante notar o papel exercido por Judiciário e Legislativo na construção e sustentação de tanto poder dos burocratas. Com o art. 62, o Judiciário (mais especificamente, o STF), em circunstâncias de crise econômica, acabava manifestando muita deferência para com o presidente da República, sem virtualmente oferecer resistência à emissão de MPs. O STF tornou-se, de fato, prisioneiro da chamada "tirania de pequenas decisões" (Tribe, 2001): há uma incapacidade institucional de se examinar o fenômeno das MPs em sua complexa totalidade e, assim, o Judiciário restringe-se ao exame parcelado, de cada MP *per se*.

Dessa forma, o Congresso Nacional é a instância que pode atuar num contrabalanço efetivo. Foi o que ocorreu com a EC nº 32. Todavia, o Congresso Nacional pode não ter entendido a lição de que é da consideração do poder de propor do presidente da República — e dos burocratas — que resulta a dimensão constitucional mais profunda da regulamentação do art. 62 e suas implicações para a ativação — ora observada — do regime do art. 64.

4. A instância judicial

Em uma outra frente, o estilo *imperium in imperio* do presidencialismo brasileiro envolve o papel desempenhado pelo Judiciário e, mais especificamente, pelo STF.

Estudo teórico recente sobre a independência do Judiciário (Hanssen, 2001)

testa proposições que, no geral, são apropriadas para o melhor entendimento da alta concentração de poder no Executivo brasileiro.

- Proposição 1: o nível politicamente ótimo dessa independência será tanto mais elevado quanto menor for a probabilidade de que a coalizão atual se mantenha no poder, e vice-versa. Ou seja, quanto mais convencido estiver o governo de que fará o seu sucessor, tanto menos ele ganhará (em proteção contra a política econômica que poderá vir a ser praticada pela oposição), e tanto mais ele perderá (em termos das conseqüências da interpretação que o Judiciário poderia dar à sua decisão, caso o Judiciário atuasse com total independência).

- Proposição 2: quanto maior for a distância entre a política correntemente praticada e a que a oposição poderá vir a implementar, tanto mais se elevará o nível politicamente ótimo da independência judicial, e vice-versa. Um caso particular dessa proposição é o da igualdade de políticas patrocinadas pelo governo incumbente e a que seria posta em prática pela oposição, no caso desta ascender ao poder.[9] Nessa circunstância, não interessará ao atual governo fomentar a independência do Judiciário. Contrariamente, quanto mais probabilidade tenha o PT, por exemplo, de obter a vitória nas eleições de 2002, tanto mais predisposta estará a atual coalizão (PSDB-PFL-PMDB) a argüir que certas classes de decisões de política econômica possam vir a ser levadas à consideração judicial. Uma variante dessa proposição decorre da projeção que se faz quanto à significativa renovação por que poderá passar o STF nos próximos cinco anos, em razão da abertura de três a quatro vagas em seu plenário de 11 membros. Neste caso — e a valer a proposição 2 — pode-se antecipar algum tipo de movimentação política no sentido de tentar refrear a capacidade de um mesmo governo indicar parcela tão expressiva da cúpula do sistema judiciário.

- Proposição 3: quanto maior for a distância entre a política que o Judiciário poderia vir a favorecer em sua decisão (em uma interpretação de constitucionalidade pelo STF, em face de um ato do Executivo, por exemplo) e a política mais preferida do governo, tanto menor será o nível politicamente ótimo da independência do Judiciário, e vice-versa. Ou seja, discordâncias da visão do Judiciário e dos membros da coalizão majoritária conduzem a uma posição judicial menos independente.

Na Argentina de Menem, uma evidência mais escancarada dessa propriedade se deu sob a forma do esvaziamento deliberado da instância suprema do Judiciário, com a migração de parte de seus membros para postos em embaixadas argentinas na Europa.

No Brasil, toda a experiência desde os anos 1990 com a prática das MPs evidencia justo essa propriedade: a posição do STF sempre se concentrou em eventualmente apreciar o significado isolado de cada MP, não obstante os extensos e freqüentes pareceres de diversos de seus juízes quanto aos

[9] Tal como no argumento de que não resta à oposição senão prosseguir com a linha mestra do Plano Real.

efeitos deletérios do intenso e variado recurso a esta forma de legislar.

A perspectiva do jogo de estratégias é sempre muito útil para a observação da trajetória da economia brasileira, especialmente porque nem sempre este é um jogo de regras fixas. Tal perspectiva torna-se atraente diante de uma circunstância peculiar: o exercício de um poder muito flexível que pode alterar as regras enquanto o próprio jogo se desenvolve.

Correntemente, um exemplo disso está em questão: entre 17 e 21 de dezembro de 2001 transcorre um período de autoconvocação extraordinária do Congresso Nacional, e nessa ocasião a Mesa do Senado Federal se dispõe a votar três propostas de emenda constitucional, independentemente de as regras do regimento interno da casa não permitirem tal aceleração do processo decisório. O argumento favorável à subversão das regras não é novo: a causa é justa, e assim vale tangenciar o regimento.[10]

Se as regras mudaram durante o jogo, isso já é passado.

5. A especificação de um jogo

Um dos grandes avanços metodológicos da ciência econômica nos últimos 20 anos tem sido a exploração das escolhas coletivas no formato de um jogo de estratégias. Como tal, muito se tem aprendido sobre *surgimento, transformação, difusão* e *estabilização de formas de comportamento* dos agentes econômicos (Gintis, 2000).

Um cenário muito propício para se ter essa visão analítica é a interação do Executivo com o Legislativo, especialmente quando da tramitação do projeto da lei orçamentária da União. Esta é uma ocorrência bem mais relevante do que se deduz do noticiário da imprensa e, mesmo, da retórica oficial. O fato é que o orçamento da União é a vitrine pela qual os cidadãos — por seus representantes no Congresso Nacional — formam a percepção mais objetiva dos custos do governo, bem como dos benefícios associados à trajetória em que se propõe conduzir a sociedade, no ano seguinte.

Contudo, esta é uma compreensão estranha ao processo orçamentário público no Brasil.

A pressão do curto espaço de tempo disponível para a tramitação legislativa do projeto orçamentário — o que, de todo modo, poderia ser neutralizado por uma atuação isenta e efetiva da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização — acaba agravada pela insistência do Executivo em adotar uma estratégia de *fato consumado*. Nesse sentido, vale ressaltar a prática observada, na votação concluída em 28 de dezembro de 2001, de fazer constar na proposta de orçamento uma fonte de receita que é *virtual*, pois que sua existência a partir de meados de 2002 depende da aprovação futura pelo Congresso Nacional de uma proposta de emenda constitucional.

No projeto orçamentário de 2002, o Executivo fixa uma arrecadação anual de R$19,8 bilhões para a CPMF. No entanto, até aqui não foi aprovada a PEC nº 407/2001 enviada à legislatura e que estende

[10] No caso, estavam envolvidas, na Câmara dos Deputados, as PECs nº 610/1998 (restringindo a imunidade parlamentar ao exercício do voto, voz e opinião); 277/2000 (criação da Cide, contribuição de intervenção no domínio econômico, sobre a importação de petróleo e derivados, uma vez que a partir de 2002 termina o monopólio da Petrobras na importação de petróleo e derivados); e 222/2000 (cobrança de taxa municipal de iluminação pública). As duas primeiras foram aprovadas na sessão de 18 de dezembro de 2001, enquanto a proposta da taxa de iluminação pública foi derrotada, nessa mesma sessão do Senado Federal.

a vigência da CPMF até 31 de dezembro de 2004, de vez que ela caducará em junho próximo e, assim, o Congresso Nacional está:

- aceitando condicionar sua decisão de *hoje* à mudança constitucional em uma data futura, o que acentua uma visão da Constituição como um contrato de curto prazo que pode acomodar penhoras ditadas pelos interesses do governo;
- sendo, mais uma vez, levado *às cordas* — ou dá por aprovada a citada PEC, ou inviabiliza uma expressiva parcela da execução orçamentária de 2002.[11]

O *caso da CPMF* é especialmente didático, porque permite que se entenda a fase da *especificação* de um jogo, vale dizer, do *design* de suas regras de operação.

A criação da CPMF é uma peça fundamental na arquitetura da estabilização econômica, muito menos por ter gerado uma nova e significativa fonte de recursos para a União, do que por consolidar um padrão de comportamento nas escolhas públicas. Vale, pois, recapitular algumas definições de regras ocorridas na trajetória deste imposto:

- a criação do Fundo Social de Emergência, que preparava o terreno para a nova fonte tributária — a EC de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, adicionou os novos arts. 71, 72 e 73 ao Anexo das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); estas são regras que encampam a MP nº 419, de 28 de janeiro de 1994, e, pela Lei de Conversão nº 8.849, de 28 de janeiro de 1994, a MP nº 402, de 29 de dezembro de 1993, e, igualmente, a MP nº 400, de 29 de dezembro de 1993, por meio da Lei nº 8.848, de 28 de janeiro de 1994; por seu turno, a MP nº 419 convalida a MP nº 401, de 29 de dezembro de 1993.
- com a EC nº 12, de 15 de agosto de 1996, surge mais um artigo no ADCT, o 74, em que se institui a *contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e créditos e direitos de natureza financeira (CPMF)*, com alíquota única de 0,25%; ademais, a nova fonte de receita fica integralmente alocada ao Fundo Nacional de Saúde; a transitoriedade da cobrança foi, por outro lado, fixada para até dois anos, portanto até começo do segundo semestre de 1999 (logo a seguir, a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, disciplinaria a cobrança da CPMF);
- já a EC nº 21, de 18 de março de 1999, introduz mais uma regra no ADCT, o art. 75, prorrogando por 36 meses a cobrança da CPMF, alterando sua alíquota de incidência para 0,38%, nos 12 meses seguintes àquela data, e 0,30%, no restante do período de vigência da contribuição, e destinando o resultado do aumento da arrecadação (trazido pela expressiva elevação de alíquota) ao custeio da Previdência Social;
- pela EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000, aprofunda-se a vinculação da CPMF (em 0,08% de sua arrecadação) à execução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza — o que signi-

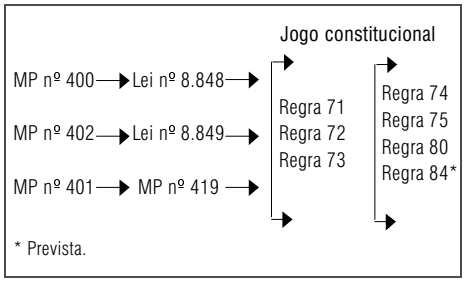
[11] De fato, tão expressiva, a ponto de a ocorrência ser explicitada, em 12 de setembro de 2001, no memorando de política econômica do acordo com o FMI.

ficou acrescentar mais um artigo (art. 80) ao ADCT.

Toda essa seqüência de fatos pode ser vista na figura que ilustra este artigo, na qual regras da esfera mais significativa — *em abrangência e durabilidade* — do jogo de política econômica podem ser sucessivamente alteradas, ainda que em sua base estejam atos legislativos unilaterais de iniciativa dos burocratas do Executivo. Este é, sem dúvida, um regime de regras muito peculiar e que ajuda a melhor entender a construção de estratégias dos participantes deste jogo. A figura é o esqueleto de um arranjo institucional muito sofisticado e que pode ter funcionado como a *âncora* mais fundamental do esforço de estabilização econômica, em curso na economia brasileira desde meados de 1993.

Por outro lado, vale notar que o caráter *transitório* da CPMF vai-se tornando menos convincente: as vinculações dão-se a programas cuja revogação — ou simples reformulação — traria pesados custos políticos a quem vier a patrociná-la. Tal é o caso da EC nº 31 que atrela parte do resultado da arrecadação da CPMF — ainda que marginalmente — à erradicação da pobreza.

O *design* de um jogo: o caso da CPMF (1993-2002)



6. Conclusão

Estes são tempos de mudança institucional no relacionamento do Legislativo com o Executivo. Seria, no entanto, um engano supor que o substancial poder presidencial se tenha dissipado, com o Congresso Nacional assumindo plenamente sua independência harmônica, no âmbito do sistema constitucional da separação de poderes. De algum modo, como pode ser facilmente percebido na tramitação de matérias legislativas de efetivo significado para o governo, o Executivo ainda detém uma capacidade de manobra expressiva. Porém, há uma diferença entre as duas ordens institucionais subjacentes à economia nacional:

- antes, a legislatura era confrontada com fatos consumados, provocados pela emissão de uma MP; fatos cuja revogação ou atenuação trazia custos políticos tão substancialmente elevados para os legisladores que eles acabavam por transigir;
- agora, torna-se mais evidente a negociação prévia com as lideranças dos partidos que integram a coalizão majoritária, não obstante o resultado final ser análogo ao que se experimentava sob o antigo regime das MPs — permite-se a discussão, sob um *timing* e limites estreitamente controlados pelos burocratas do Executivo.[12]

É uma questão subsidiária inferir em qual dos dois regimes o sistema de separação de poderes funciona menos imperfeitamente. Porém, há a vantagem de

[12] Como visto, o exemplo mais recente dessa nova ordem foi a aprovação (em 4 de dezembro de 2001), na Câmara dos Deputados, da flexibilização da legislação trabalhista do regime da CLT (PL nº 5.483/2001).

que, à margem das MPs, o controle executivo pode ser transferido eventualmente para uma trajetória constitucionalmente explícita. É o que ocorreu em 17 de dezembro de 2001 no Senado Federal: o Executivo mantinha a clara expectativa de que os senadores aceitariam bancar o custo político de derrubar a proposta de correção de 17,5% nos valores da tabela de descontos do imposto de renda da pessoa física, já aprovada na Câmara dos Deputados — uma decisão que retira recursos da autoridade fiscal estimados em cerca de R$3,5 bilhões. Essa expectativa frustrou-se e a decisão foi levada à próxima etapa do sistema decisório tricameral: a consideração do veto presidencial.[13] Ademais, sendo este um tema de natureza orçamentária, o Executivo volta a lançar mão da estratégia de expor o Congresso Nacional como o responsável por eventuais decorrências negativas da decisão de atenuar a incidência do imposto de renda. Como, em paralelo, tramitava o projeto orçamentário da União para 2002, os legisladores atuavam sob a necessidade de compatibilizar a redução aprovada na arrecadação tributária com cortes de despesas — o que certamente não é uma escolha sem ônus político na conjuntura eleitoral.[14]

Por fim, a evidência aqui arrolada pode-se mostrar muito relevante para que os comportamentos dos participantes da complexa escolha pública da qual resulta a política econômica sejam mais bem entendidos e, em especial, na aferição dos custos de monitoramento e sinalização com que se confrontam cidadãos e políticos, bem como dos benefícios que resultam dessa interação. É provável que a sustentação dos bons resultados macroeconômicos venha ocorrendo em troca da ampliação do poder discricionário do governo, com a decorrente dissipação das instituições representativas.

Nada ilustra melhor essa consideração do que a recente aprovação da lei orçamentária de 2002, no pressuposto da vigência de uma regra constitucional que, de fato, inexiste. Isso pode significar uma triunfante iniciativa gerencial, porém é inevitável a percepção de que esta é mais uma ocorrência que desabilita a Constituição, como um mecanismo de coordenação de expectativas no jogo de política econômica.

Referências bibliográficas

Baron, D. Theories of strategic nonmarket participation: majority-rule and executive institutions. *Journal of Economics & Management Strategy*, *10*(1):47-89, Spring 2001.

——— & Ferejohn, J. The power to propose. In: Ordeshook, P. (ed.). *Models of strategic choice in politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989. p. 343-74.

Gintis, H. *Game theory evolving: a problem-centered introduction to modeling strategic interaction*. Princeton, Princeton University Press, 2000.

[13] É interessante notar que ao longo desse episódio também foi feita a ameaça de vir a ser emitida uma MP, de modo a tentar influenciar a tramitação desse projeto de lei.

[14] Estratégia análoga já vem sendo usada nos dois últimos anos com relação à atualização do nível do salário mínimo, quando igualmente os governadores dos estados são expostos a correrem riscos por suas decisões de garantir pisos salariais mais elevados do que o nível votado no Congresso Nacional. Um outro exemplo de transferência de responsabilidade e a correspondente *marcação de agenda* futura da legislatura é o caso da CPMF, como apresentado na seção 5 deste artigo.

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

McChesney, F. *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

Monteiro, J. V. Câmbio: um caso de exuberância irracional? *Estratégia Macroeconômica*, *9*(222), 1-10-2001.

Posner, E. *Law and social norms*. Cambridge, Harvard University Press, 2000.

Tribe, L. *Trial by fury*. *The New Republic On-Line*, Oct. 12-2001.