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."

Emergências, crises e fundamentos constitucionais

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O significado de uma convocação do Congresso; 3. A autoridade monetária independente; 4. Geração endógena de incerteza; 5. "Incerteza política"; 6. Regras para emergências; 7. Conclusão.

1. Introdução

Uma vez mais, o Congresso Nacional passou por uma convocação extraordinária, com reuniões que se estenderam de 19 de janeiro a 13 de fevereiro de 2004. Nesse curto período, cada uma das casas legislativas defrontou-se com extensas pautas que abrangem não apenas relevantes medidas provisórias (de inclusão obrigatória, sempre que ocorre esse tipo de convocação), mas igualmente o prosseguimento da reforma constitucional do sistema previdenciário, com a chamada PEC paralela da Previdência Social (PEC nº 227-04 aprovada no Senado Federal, em dezembro passado, entre outros itens).

A convocação atende à necessidade burocrática de "contar tempo" para a tramitação de matérias (como é o caso das MPs, de modo que elas não cheguem ao estágio de bloquear a pauta legislativa), assim como demonstra o interesse do Executivo em ver finalizada a passagem das MPs nºs 144-03 e 145-03 que tratam de uma nova política para o setor elétrico.[1]

Igualmente, a cena brasileira volta a apresentar dois de seus temas recorrentes: a retomada do crescimento do PIB[2] e a criação de uma autoridade monetária independente (AMI).[3] Temas que são entrelaçados pela mecânica da estabilização: juros, câmbio, ajuste fiscal e meta inflacionária.

Alguns fatos recentes trouxeram de volta esse antigo dilema do ajuste fino na contenção da inflação:

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. E-mail:jvinmont@econ.puc-rio.br.

[1] Ver a seção "O significado de uma convocação do Congresso".

[2] Ver as seções "Geração endógena de incerteza" e "Incerteza política".

[3] A ambientação mais ampla do comprometimento da AMI é desenvolvida na seção "A autoridade monetária independente".

- as periódicas reuniões do Copom mantêm ou reduzem em pequena margem a taxa de juros oficial (atualmente em 16% anuais), ao mesmo tempo em que a generalizada expectativa de uma inflação em sustentada queda parece desvanecer-se;[4]
- em 29 de janeiro de 2004, na Suíça, o presidente da República manifestou sua fraca adesão à idéia "acadêmica" da criação de uma AMI.

Em 3 de fevereiro de 2004, o ministro da Fazenda foi levado a discorrer publicamente sobre a correção das decisões do Copom e da manutenção da prioridade da estabilização econômica, o que certamente pode ser também interpretado como uma fraca sinalização quanto à possibilidade de vir o governo a explicitar uma estratégia *desenvolvimentista*.[5]

Como coadjuvante do ressurgimento da pressão por um ativismo econômico tem-se a proximidade de uma eleição (Monteiro, 2004, cap. 5): ou o governo aciona essa sinalização com propósitos de ter sucesso político (como ocorreu na campanha do segundo mandato, entre final de 1996 e meados de 1997, e no ano eleitoral de 2002), ou isso é feito logo em início de mandato (como observado em 1999 e 2003).

Decerto 2004 se ajusta muito bem a essa perspectiva: a eleição presidencial de 2006 se inicia na eleição municipal, que ocorre em outubro próximo.

2. O significado de uma convocação do Congresso

Seria ingenuidade não perceber certas finalidades implícitas no período de sessões extraordinárias do Congresso. A convocação[6] terá servido para:

- tornar menos singular a recém-concluída reforma ministerial que notoriamente atendeu a critérios de compensação política ao PT e ao PMDB;
- compartilhar com os legisladores o incômodo vácuo em que o Executivo se encontra, na transição de um ano de "arrumação da casa" para um ano de ativismo econômico, a promover o crescimento do PIB e a geração de emprego;[7]

[4] A Sondagem Conjuntural da Indústria de Transformação feita pela FGV em janeiro de 2004 revela que 43% das firmas pesquisadas teriam a intenção de reajustar preços de seus produtos. Simultaneamente, a esquisitice decisória do Copom de se reunir por duas tardes e deixar em suspenso por uma semana a divulgação da motivação técnica de sua política (no caso, a sustentação da elevada taxa Selic) dá sua contribuição para fomentar ainda mais apostas de que não será tão simples suavizar as restrições monetária e fiscal. É possível que essa cópia do figurino decisório do FED norte-americano tenha sido feita sem se levar em conta premências tão diversas a que está sujeita uma economia institucionalmente imatura como é o caso do Brasil.

[5] Ao final de 1996, essa mesma querela se apresentava na dimensão da destinação das receitas extraordinárias obtidas nos leilões de privatização: se para o abatimento da dívida pública ou na realização de um vasto programa de investimentos. O ministro da Fazenda usava naquela ocasião um discurso muito similar ao do atual ministro.

[6] Feita pelo presidente da República.

[7] As atenções voltadas para o Congresso são ademais virtuosas para o Executivo quando a mídia se detém na questão do custo orçamentário desse período de 25 dias de expediente: os convocados acabam por herdar, sozinhos, o ônus político por esse esforço tão bem remunerado.

- criar a ilusão de que o que venha a resultar desse esforço legislativo concentrado terá sido fruto de uma reflexão apropriada das matérias arroladas na pauta;
- além de deliberadamente marcar iniciativa do Executivo no jogo de políticas.

Tal é o caso da "reforma do Judiciário"[8] e das complementações diretas (pela PEC paralela) e indiretas (pela MP, como é o caso da MP nº 135, de 30 de outubro de 2003) das recém-aprovadas emendas da previdência (EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003) e do sistema tributário (EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003). No caso da reforma do Judiciário, não se deve ignorar a vantagem estratégica que o Executivo se assegura, em seu embate latente com o Judiciário. De certo modo, a inclusão dessa proposta de reforma na pauta extraordinária do Congresso serve para "domesticar" tentativas de ativismo judicial, especialmente no acolhimento de argüições de inconstitucionalidade de atos do Executivo, por parte do STF.

Trata-se de um aparente recurso a demonstrar a efetividade do Congresso, por um lado, e o empenho do Executivo em avançar em sua agenda de políticas, por outro, mas que, em verdade, pode traduzir complexa estratégia que combina:

- pura e simples procrastinação;
- intuito de compartilhar com a legislatura eventuais percalços de algumas iniciativas de política pública;
- manter a hegemonia decisória do Executivo fazendo aprovar propostas e projetos sem possibilidade concreta de sua alteração substancial em face das preferências da alta gerência econômica do Executivo;
- ao controlar a cronologia e o espaçamento de atos legislativos, diminuir o custo de transação da passagem de PEC quase a nivelando à legislação ordinária.

É exemplo notório do uso dessa estratégia a tramitação dada, ainda em 2003, às PECs nºs 40 (Previdência Social) e 41 (sistema tributário nacional). Nessa ocasião, a estratégia já referida comportava o tratamento da Cide pela MP nº 135 e a complementação da PEC nº 40 pela atual PEC nº 227-04. No entanto, o uso dessa classe de recurso nas escolhas públicas pode ter efeitos colaterais danosos. Afinal, o domínio dos direitos e as limitações estruturais ao poder de mando formam o entendimento contemporâneo da "governança democrática" (Issacharoff, 2003:1986).

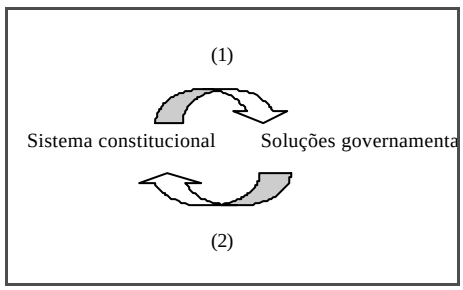
Como sociedade o que ainda temos de aprender é que a fixação de regras pelas quais essa governança ocorre, assegura que elas não serão "atacadas" por maiorias momentâneas na tentativa de simplesmente estender ou prolongar seu poder de mando, viabilizando as soluções de políticas públicas que atendam as preferências da alta gerência econômica do Executivo (sentido 2 na figura 1). Ou, em outras palavras, é necessário que entendamos a Constituição como uma moldura de um tipo de governo cujo propósito geral se aproxima mais de um "autogoverno democrático" (Breyer, 2002:247). A consideração

[8] Ver "Conclusão".

simultânea das relações 1 e 2 indicadas na figura 1 ilustra os potenciais danos à governança democrática, quando se opera o sistema constitucional em mão única, com a ênfase no sentido 2.

Figura 1

Regras constitucionais e soluções de políticas públicas



Pretender finalizar a reforma previdenciária iniciada com a EC nº 41 com a aprovação da PEC nº 227-04 já é um vício perigoso que pode vir a se transformar em roteiro habitual em futuras tramitações de PECs.[9] Pretender fazê-lo no exíguo período de uma convocação extraordinária, em meio a uma extensa agenda de temas polêmicos, tem o significado de:

- pressionar o Congresso para que se detenha neste ou aquele tema de efetivo interesse do Executivo, como se deu no início de 1997, quando a agenda da convocação incluía muitos temas e a PEC nº 1-95 que resultaria em meados de 1997 na EC nº 16, de 4 de junho de 1997, a "emenda do segundo mandato" (Monteiro, 2000, cap. 2);[10]
- dar continuidade à bem-sucedida estratégia da reforma previdenciária (EC nº 41) que combina *fatiamento* e postergação, corporificados na invenção da PEC paralela nº 227-04.

Pode-se pois concluir que o período de atividades extraordinárias do Congresso tem um custo muito mais elevado do que a princípio se supõe, e que transcende os tão enfatizados milhões de reais que a convocação acarreta ao Tesouro, em benefício do orçamento privado de deputados, senadores e agregados das duas casas legislativas.

Enfim, se o leitor quiser entender o real significado da convocação extraordinária do Congresso Nacional tem de olhar para o Executivo.

3. A autoridade monetária independente

De todo modo, a questão dominante segue sendo a capacidade do governo em sobrepor a política monetária às suas demais iniciativas ou, por sua contrapartida institucional, a formalização de um *status* de independência da autoridade monetária, como forma de

[9] Recentemente a mídia era usada para o lançamento de balão-de-ensaio quanto a esse roteiro de procedimento constitucional vir a ser adotado no tema igualmente polêmico da reforma do Judiciário.

[10] Resta ao leitor eleger qual o tema que melhor explica a atual iniciativa presidencial. A reforma do Judiciário? As MPs do novo planejamento energético? A PEC nº 227-04?

neutralizar eventuais efeitos perversos da estratégia político-eleitoral ao longo deste ano.

Após dar o primeiro passo para essa formalização, com o desmembramento do art. 192 da Constituição (EC nº 40, de 29 de maio de 2003), o governo deu-se conta que não estava preparado para seguir adiante na criação de uma AMI. Em certo sentido, essa dificuldade se mostra mais intensa, no caso de a inflação se revelar resistente aos esforços de contenção monetária empreendidos pelo Banco Central, como parece ser o caso atual. Em conseqüência, aumentam simultaneamente as pressões em prol da criação da AMI e do ativismo econômico. O fato é que a questão da AMI não deve ser entendida como simples expediente de técnica monetária, estabelecido à margem da ambientação em que transcorrem as demais manifestações da autoridade governamental.

Creio que um bom começo é pensar a AMI como implícita em um conjunto de mecanismos interligados, no que pode ser estilizado como a "institucionalização da desconfiança", isto é, trata-se de criar uma arquitetura institucional que impeça àqueles que detêm o poder de usá-lo para permanecer nele (Elster, 2003: 1776).

Assim, o comprometimento da AMI pertence a um contexto mais amplo em que se assegura que o governo não venha a recorrer a qualquer interferência significativa (Elster, 2003:1777-1779):

- nas regras eleitorais;[11]
- na circulação de informação sobre as ações empreendidas pelo governo, dentro e fora do sistema econômico;[12]
- nas estatísticas oficiais;[13]
- nas oportunidades disponíveis às correntes oposicionistas;[14]
- nos mecanismos legislativos, de modo a servir mais pronta e preferencialmente os segmentos que sustentam a coalizão no comando da máquina governamental, ainda que isso envolva emendar a Constituição (Vermeule, 2001);[15]
- na capacidade das minorias recorrerem ao Judiciário.[16]

Se nesse conjunto de restrições o governo detém vantagem comparativa em operar alguma dessas interferências, as demais se tornam ineficazes, o que, por certo, se estende ao caso da AMI. É sob tal perspectiva que se percebe o quanto é nefasto tentar copiar arranjos institucionais que vigoram em outros países; no caso presente da AMI, da experiência inglesa, da União Européia, ou de qual-

[11] A já citada campanha do segundo mandato, entre final de 1996 e 1997, é o exemplo mais substancial desse tipo de interferência.

[12] A tentação a promover manipulação no fluxo de informações que chega ao cidadão é tanto mais intensa quanto maior é a busca pelo sucesso eleitoral.

[13] A tradição brasileira de redefinir metodologias de cálculo de índices econômicos, por exemplo.

[14] O discricionarismo na alocação de verbas orçamentárias é sempre o veículo mais notório dessa possibilidade.

[15] Nesse sentido, a via expressa do uso de medidas provisórias tem provado ser inestimável, tanto quanto os expedientes *ad hoc* que têm sido adotados para fazer aprovar propostas de emenda constitucional.

[16] Por meio do vício da procrastinação inerente ao acesso aos tribunais, tanto quanto pelos condicionamentos a que eventualmente pode estar sujeita a revisão judicial, mesmo a do STF. A proposta de um "controle externo" do Judiciário, com que acena o governo, é uma importante moeda de troca nesse condicionamento.

quer outra economia de primeiro mundo. Afinal, uma (ou mais) das classes de interferências já citadas pode vigorar com menor intensidade nessas outras economias — o que qualificaria criticamente o arranjo então adotado de independência da autoridade monetária.[17]

Outra lição importante que decorre desse raciocínio é a tênue fronteira entre a responsabilização democrática que é inerente a um arranjo de uma AMI (grau de flexibilidade) e as limitações políticas que possam levar à inoperância das ações de estabilização de preços (grau de rigidez).

Em suma: a criação da AMI deve estar abrigada em uma estratégia de comprometimentos constitucionais em que se supõe um mundo em que consensos raramente são alcançados, interesses organizados competem pelo poder, ressentimentos são generalizados, assim como a tentação dos vitoriosos em buscar meios para se entrincheirarem na máquina governamental (Issacharoff, 2003:2011). Isso pode ser chocante, mas é, sem dúvida, realista.

4. Geração endógena de incerteza

Uma das conseqüências inerentes à execução de um programa de estabilização de preços por tão longo período é que o governo — se não fica de todo impedido — descuida-se de preparar um plano de ação, dessa vez enfatizando a retomada do crescimento econômico. Mesmo quando tal plano é formalmente preparado, ele encontra resistências na própria cultura dominante da estabilização econômica.[18]

Essa retomada não assume um sentido absoluto, ela varia segundo o analista. Para uns seria meramente obtermos uma taxa de crescimento do PIB entre 3 e 4% já em 2004;[19] outros deslocam a ênfase para os "fundamentos" dessa retomada. Incluem-se nesse caso os que sustentam que uma elevação das exportações para um patamar anual de US$80 bilhões ou, ainda, o fluxo de capital estrangeiro que, daqui por diante, será virtuoso, em sua quantidade e qualidade, viabilizará o crescimento econômico.

No entanto, perduram dúvidas quanto a isso.

- Se a retórica oficial é otimista, os agentes privados, por seu turno, percebem a forte escassez de recursos orçamentários que não sinalizam com uma inflexão na trajetória dos investimentos públicos.

Suspeita-se que seja significativa a parcela do total do investimento público programa-

[17] Lembro ao leitor a desastrada cópia do arranjo das medidas provisórias, como incorporado ao ambiente do presidencialismo brasileiro, transplantado que foi do parlamentarismo europeu do final dos anos 1980.

[18] Um caso didático a esse respeito ocorreu em meados de 1986, no rastro do esforço de estabilização do cruzado.

[19] Ora, isso talvez não seja mais do que uma decorrência natural do saneamento financeiro e orçamentário promovido pelo ajuste fiscal tão intenso praticado desde meados dos anos 1990, e que tem tido o efeito colateral de reprimir demanda, investimentos, gastos públicos etc. Portanto, *voltar a crescer* não seria legitimamente uma retomada. Ainda mais, após duas décadas de virtual estagnação econômica.

do para este ano, que o governo federal não possa bancar diretamente. Em certo sentido estaríamos de volta à velha prática gerencial pública em que uma fonte expressiva de financiamento de projetos de investimentos acaba sendo a rubrica de "recursos a definir".[20] Por outro lado, a tradição brasileira sempre foi a de ter o governo dando a partida na fase de retomada, ou pelo menos oferecendo a principal sustentação orçamentária a essa inflexão. A novidade, no entanto, é que o regime dessa sustentação decorreria de parcerias formais de governo e capital privado (Projeto de Lei nº 2.546-03, em curso na Câmara dos Deputados).

Justo por ser um arranjo institucional novo, ainda não testado, a parceria público-privada (PPP) torna-se fonte adicional de geração de incertezas na economia: em que escala, ritmo, extensão, freqüência, efetividade e duração o regime de PPP estará operando? Perceba o leitor o paradoxo de que a PPP não deixa de visar o compartilhamento de riscos e, assim, ser um potencial redutor dos mesmos.[21] A valer o texto ministerial que encaminha o PL nº 2.546-03, é grande a expectativa quanto às PPPs: cobrirão um amplo espectro de demandas que vai da segurança pública à infra-estrutura viária e elétrica, e terão eficientes e transparentes sistemas de acompanhamento e controle gerencial público.[22]

- A responsabilidade autônoma da autoridade monetária não necessariamente atua na mesma direção, no que diz respeito à condução da política antiinflação.

Não é certo pressupor que a economia já opere sob generalizada estabilidade de preços, assim permitindo antecipar uma duradoura folga na regulação monetária. O dilema dos juros reais elevados deve portanto seguir sendo uma formidável fonte de incertezas quanto à sustentação de crescimento do PIB.

[20] O projeto do Plano Plurianual (2004-07) estima que em 2007 a necessidade total de investimentos para a retomada de crescimento equivale a 21,7% do PIB.

[21] A propósito, as PPPs são inspiradas em mecanismos análogos existentes nas economias inglesa e espanhola, entre outras, ainda que não ocorram na escala pretendida no Brasil.

[22] Como contraponto, o governo dá sinais de estar empenhado em definir conjuntos de ações que pretende empreender em uma ampla área de políticas públicas, cobrindo especialmente setores industriais e de infra-estrutura. Além do projeto das PPPs, ocorre a redefinição do arranjo das agências nacionais (Anatel, Aneel etc.), em operação desde meados dos anos 1990, com o objetivo de estabelecer uma nova regulação econômica em setores como telecomunicações, energia elétrica, petróleo, entre outros, assim como se anunciam diretrizes consolidadas para as áreas industrial, tecnológica e de comércio exterior cujos contornos iniciais datam de novembro de 2003, mas que foram oficialmente divulgados pelo ministro do Desenvolvimento, em cerimônia na CNI em 31 de março de 2004. Os segmentos diretamente contemplados nessas diretrizes são: fármacos e medicamentos, semicondutores, software e bens de capital; nesses três últimos segmentos é substancial a interação com segmentos da infra-estrutura, como energia e telecomunicações, por exemplo. Pode-se, portanto, concluir que, embora venham sendo apresentadas e discutidas em separado, as três classes de iniciativas devem ser entendidas como uma rede de políticas públicas que se complementam umas às outras. Em decorrência, para o seu sucesso, deve o governo revelar capacidade de coordenação que, até aqui, sempre mostrou ser o ponto frágil da implementação de políticas, pelo menos desde a experiência malograda dos chamados planos nacionais de desenvolvimento, da época dos governos militares. Sugestivamente, no citado documento de Diretrizes do MDIC, a seção "Coordenação & Operação" não merece mais do que cinco linhas de texto.

Outro fator de incerteza é a forma e conteúdo que poderá vir a assumir o regime de independência da autoridade monetária que, vez por outra, é dado como prioritário.[23]

- Tome-se igualmente o caso da PEC nº 227-04, a PEC paralela da Previdência Social.

Esse é um mecanismo engenhoso de que o governo lançou mão para viabilizar a votação da EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003. São características relevantes desse mecanismo: seu efeito protelatório quanto à aprovação de uma variedade de outras regras da reforma previdenciária que, à época da votação da proposta que resultou na EC nº 41, apresentavam-se com elevado custo de transação[24] e a geração de uma classe de incertezas quanto à complementação que, enfim, poderá vigorar no sistema previdenciário oficial.[25]

A EC nº 41 poderá manter-se em vigor com um formato originalmente não antecipado pela supermaioria legislativa que lhe deu sustentação. Para os potenciais beneficiários do elenco de procedimentos listados na minuciosa PEC nº 227-04 restará incorrer em novos e elevados custos para tentar fazer prevalecer o que já havia sido acordado.

- Outra frente em que os arranjos institucionais da economia brasileira também se apresentam instáveis decorre da emissão de medidas provisórias (MP). Quantitativamente, a produção de MPs no atual governo é mostrada na tabela 1.

Embora numericamente tal emissão não se compare à trajetória vertiginosa, como observada tipicamente entre 1993 e 2001 (Monteiro, 1997:2002), as MPs prosseguem sendo uma fonte inesgotável de surpresas na concepção e implementação de políticas, como exemplificado a seguir.

Tabela 1

Emissão de medidas provisórias (2003-04)*

Situação	2003	2004*
Já convertidas em lei	55 (30)	24 (1)
Tramitando	27	24 (20)

[23] Agora que a presença do FMI reduziu-se no horizonte de planejamento do governo, os graus de liberdade com que o governo atua passam a ser estabelecidos endogenamente pelas prioridades e ações da autoridade monetária: em decorrência, é de se esperar que os *policy makers* tenham uma percepção realista da sorte a que estão sujeitas iniciativas como as PPPs, em uma conjuntura em que o curto prazo da regulação monetária persiste sendo a moldura estratégica a condicionar a definição das demais políticas públicas. Uma decorrência específica da adoção das PPPs que pode pressionar essa moldura é a repercussão potencial das PPPs sobre as regras de responsabilidade fiscal (LC nº 101, 4 de maio de 2000), especialmente por parte de estados e municípios: por seu art. 14, o PL nº 2.546-03 permite que as PPPs possam ser contabilizadas não como dívida, mas como despesa de caráter continuado.

[24] Subsidiariamente, pode-se mesmo pensar no efeito dissuasor dessa PEC, uma vez que no período que já decorreu desde a entrada em vigor da EC nº 41 a configuração e predisposição das forças representadas no Congresso Nacional podem ter se alterado. Desse modo, quando for votado na Câmara, o acordo político original que se estabeleceu em torno dessa PEC paralela poderá vir a ser alterado. E, ainda que não o seja, ela já terá servido de moeda de troca nas negociações políticas neste conturbado trimestre inicial de 2004.

[25] Após ser aprovada no Senado Federal, ao final de abril de 2004, essa PEC ainda tramita na Câmara dos Deputados.

Revogadas	1	–
Total**	58	21

* Até 27-4-2004. ** Devem ser adicionadas a esse total 59 outras MPs, com *status* estabelecido pelo regime de emissão anterior à EC nº 32, 11-9-01. Os números entre parênteses representam a quantidade de MPs com data de emissão do ano apresentado na coluna.

- O repentino atropelo da tramitação de uma PEC, como ocorreu com a extensa MP da Cofins (MP nº 135, de 30 de outubro de 2003) que alterou amplamente um mecanismo tributário, à margem da reforma do sistema tributário nacional que, então, era discutida no Congresso.

Enquanto a PEC sinaliza um comprometimento com uma regra do jogo que se supõe duradoura (afinal, requer-se uma supermaioria em sua sustentação), a MP é essencialmente uma via rápida de imposição de regras, a ser validada por uma maioria de metade mais um de legisladores, tanto quanto é passível de ser revogada mais à frente, por vontade unilateral da alta gerência econômica do Executivo.

- A deliberada manipulação do teor e da dinâmica da agenda do Congresso, na extensão em que, sob o regime da EC nº 32 (de 11 de setembro de 2001), uma MP ganha prioridade nessa agenda e, por conseqüência, pode bloquear a atividade legislativa autônoma de deputados e senadores.

Em ambas as circunstâncias, o *logrolling* em torno de uma PEC — e, de fato, de qualquer outra proposição legislativa — pode ser redimensionado, nos termos que forem mais desejáveis para as diversas coalizões que se possam formar no Congresso.

Em conclusão, o recurso da PEC paralela e a emissão de MP tornam-se um importante elemento da construção de estratégias no jogo de política econômica (Monteiro, 2004, cap. 1), além de gerar novas ondas de incerteza nas escolhas públicas. Por outro lado, ambas as vias podem ser percebidas como estratégias que deliberadamente alargam a fronteira da economia pública e, assim, promovem o crescimento da intervenção governamental no conjunto de decisões dos agentes privados (Twight, 1988).

Tanto a percepção quanto a capacidade de reação desses agentes relativamente ao uso e decorrências desses mecanismos ficam afetadas negativamente, em razão da própria complexidade com que eles são operados — o que viabiliza ainda mais esse deslocamento da fronteira da regulação governamental. Os procedimentos institucionais que de longa data secundam a política econômica no Brasil implicam perda de liberdade dos cidadãos. Trata-se de uma prática pouco transparente que, muitas vezes, só tem sido percebida indiretamente em uma estatística sintética, como é o caso da carga tributária. Precisamente por ser um agregado macroeconômico, o pleno entendimento dessa estatística fica comprometido, levando a que o governo e os políticos em geral acomodem tal evidência às necessidades positivas de conter a inflação ou atender as políticas sociais.

Uma terminologia muito evocativa do debate constitucional norte-americano, quanto à discriminação nas práticas de emprego, pode ser adaptada a essa evidência obscura de que tudo acaba por ser acertado em ações governamentais que deprimem a liberdade de

escolhas do cidadão: trata-se do "zero inexorável" (Anônimo, 2004:1213-1235).

O zero inexorável é a pura e simples ausência de um indicador de limitação às liberdades econômicas, quando se propõe ou implementa as políticas públicas. Tal é o caso das recentes prorrogações de vigência da CPMF, dos adicionais 10% à alíquota máxima do imposto de renda, e da majoração da alíquota da Cofins, e do ISS e da não-correção dos valores na tabela de descontos do IR; tanto quanto do uso de processos decisórios que restringem a manifestação plena da representação política, como já analisado.

5. "Incerteza política"

A incerteza acentua-se ademais em razão de disfunções políticas originadas inicialmente no Gabinete Civil, porém exploradas estrategicamente tanto por deputados e senadores integrantes do bloco governista quanto por membros do PSDB e PFL. Acionam-se, pois, mecanismos que abrem novos tipos de incerteza, ao mesmo tempo em que agravam os padrões de risco e incerteza já em operação. A terminologia que venha a ser utilizada para qualificar essa classe de incerteza é irrelevante, de modo que o rótulo "incerteza política" parece tão impreciso quanto qualquer outro. O fundamental é decompor essa incerteza em segmentos analiticamente mais tratáveis.

- A principal relação identificada na conjuntura é que o aumento de incerteza afeta negativamente a propensão a investir dos agentes privados, especialmente porque eles antecipam que a política econômica poderá vir a ser alterada, de modo compensatório.

Uma linha de raciocínio muito freqüente envolve a sustentação de juros e câmbio elevados: no primeiro caso, por necessidades da gerência da dívida pública, e, no segundo, a tentativa de estimular as exportações e a entrada de capital externo, como veículos de sustentar algum crescimento econômico.

- Em uma segunda frente, ambientes de confrontos e impasses no governo podem favorecer a que políticos e burocratas do Executivo envolvam-se, em maior escala, em atividades de *rent-seeking* (Murphy, Shleifer e Vishny, 1991; Olson, 1982), isto é, eles despendem mais esforços e recursos na oferta de atendimentos de políticas de impacto localizado — entre si e entre eles e segmentos da economia privada — simplesmente para "apaziguar" ou compensar os recalcitrantes.

O próprio tamanho da área gerencial do governo poderia ser tomado como um indicador desse traço estrutural em economias emergentes (Murphy, Shleifer e Vishny, 1991:506).

A decorrência mais direta do *rent-seeking* é a redução de incentivos à produção, com o talento e a habilidade empresarial transferindo-se para uma vasta gama de setores e serviços que apenas intermedeiam esse atendimento preferencial que tem no processo decisório público sua fonte primordial de geração.[26]

Um modo abstrato e simplificado de especificar tal distorção é supor que a atividade produtiva acaba penalizada por uma alíquota

de um imposto (*t*) que é tornada mais elevada, de modo a financiar um subsídio reivindicado por um grupo de interesses e atendido pelos políticos. Seja $\prod$ o lucro do setor produtivo, e $t \exists \prod$, a quantidade de recursos que é canalizada desse setor para financiar os segmentos envolvidos no *rent-seeking.* Habitualmente supõe-se que os ganhos especiais (*rents*) obtidos pelos grupos de interesses correspondem à renda privada perdida no setor produtivo. Assim, o agente econômico terá duas opções: envolver-se na geração de aumento de produtividade, canalizando sua *expertise* tecnológica para setores que expandem o PIB, ou empreender atividades de *rent-seeking* (Murphy, Shleifer e Vishny, 1991:519-520):

- no ambiente de exacerbação de incerteza, o pressuposto dessa análise é que a segunda opção se torna substancialmente mais atrativa: ela habilita ganhos mais elevados para o participante do jogo de política econômica (Monteiro, 2004, cap. 1), seja ele público ou privado (*rent-seeker*);
- a própria volatilidade e imprecisão das regras do jogo (instituições políticas e regras constitucionais, em geral) acabam por direcionar os melhores talentos para a intermediação de benefícios preferenciais, de vez que a redefinição dessas regras pode trazer ganhos elevados, caso a mudança institucional se concretize;
- o baixo crescimento ou mesmo a estagnação do PIB será suficiente para induzir o *rent-seeking*, à medida que o fraco desempenho econômico desestimula a inovação e a capacidade empresarial, com o que as atividades de *rent-seeking* também se tornam relativamente mais atrativas.

Essas são conjecturas inquietantes, uma vez que, ambientadas em um quadro institucional que pode se auto-alimentar, perpetuam resistências à retomada do crescimento econômico. Um exemplo trivial dessa possibilidade é que, diante do fraco desempenho de sua indústria, o produtor passa a despender recursos em *lobbying* junto aos legisladores e à alta gerência econômica do Executivo, de modo a obter medidas protecionistas para o mercado em que atua, subsídios, aporte direto de recursos do orçamento público, isenções fiscais etc.

A figura 2 resume esse mecanismo de incerteza que seria parte da explicação para tão persistente estagnação do PIB na economia brasileira.

O padrão de incerteza aqui analisado é peculiar a uma economia em desarranjo institucional. Em razão disso, certos modelos e suas validações empíricas originalmente desenvolvidas para economias do Primeiro Mundo soam como superficiais — se não de todo equivocados — no contexto brasileiro. Tome-se, por exemplo, um estudo recente que relaciona crescimento, gastos públicos e incerteza política (Darby, Li e Muscatelli, 2004). Com base na evidência de 13 economias européias, no período 1963-96, seus autores concluem que quanto maior a incerteza política:

[26] Ou, dito de outro modo, as transferências de renda viabilizadas por políticas governamentais (regulatórias e orçamentárias) passam a ser o denominador comum nessa interação. Essa é uma "distorção cumulativa" (Olson, 1982) que compromete a expansão do PIB.

- mais a coalizão no poder tende a refrear os investimentos públicos e aumentar a proporção dos gastos em custeio e consumo no total do gasto público, comportamento esse que os autores rotulam "miopia de política";
- e os partidos políticos passam a favorecer políticas que reduzem no curto prazo impostos e investimentos públicos, ainda que isso siga na contramão das preferências do eleitorado.

O mundo das economias emergentes é bem mais emocionante.

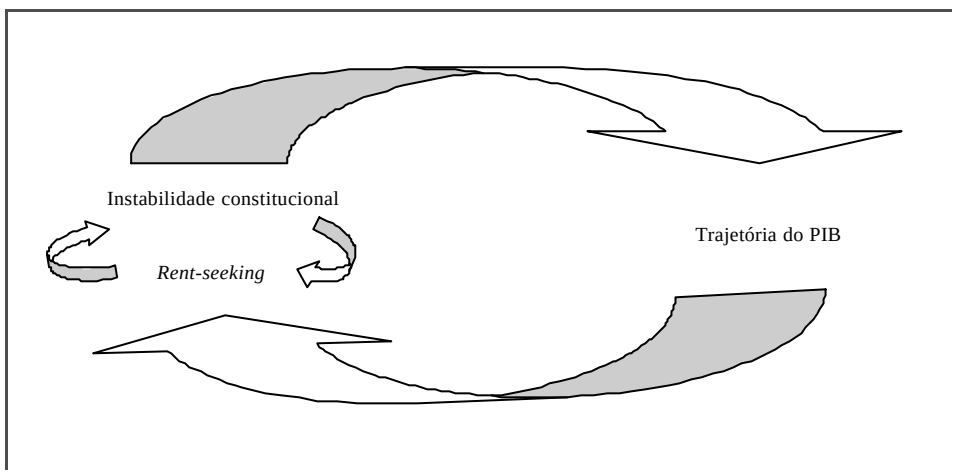
Um episódio recente ilustra adicionalmente essa afirmação. Mal decorridos 90 dias desde a aprovação das ECs nos 41 (Previdência Social) e 42 (sistema tributário nacional), o governo lançou o balão-de-ensaio da necessidade de se ter uma elevação de três pontos percentuais na alíquota do imposto previdenciário, em razão de cobrir uma despesa — incrivelmente ignorada, ao longo de toda a discussão das PECs que deram origem às citadas ECs — para a correção monetária de aposentadorias. Tentativa que, frustrada ou não, apenas acentua a transitoriedade das regras do jogo, mesmo as mais recentes revisões constitucionais.

6. Regras para emergências

Desde 1990 acostumamo-nos com a retórica e a prática de que diante de crises econômicas torna-se necessário promover mudanças nas regras constitucionais ou, pelo menos, reinterpretar algumas dessas regras de modo a torná-las subsidiárias às diretrizes do plano de governo.[27] Uma outra percepção dessas manifestações governamentais é que as eventuais provisões para lidar com emergências, como previstas no texto da Constituição, tornam-se efetivamente rudimentares frente às soluções econômicas que os governos se propõem im-

Figura 2

Incerteza e limitação ao crescimento econômico



plementar; rudimentares porque são provisões amplas demais, tais como os arts. 136 ("estado de defesa") e 137 ("estado de sítio"). Mesmo a opção pelo recurso ao art. 62 que disciplina a emissão de medidas provisórias na flexibilização da capacidade tributária da União, aparece atrelada à emergência de uma guerra externa (art. 154).

Por certo que isso não tem sido impedimento a que, mesmo sem alteração do texto constitucional, a regulação econômica acabe se processando nos moldes que mais atendam as preferências da alta gerência do Executivo. Ao mesmo tempo, essa circunstância excepcional pode ser argüida de modo bem mais indireto. Observe-se em abril de 2004 o balão-de-ensaio quanto à mudança do art. 57, §4º, que veda a recondução por período subseqüente dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.[28] Apoiado no argumento de que a alteração dessas lideranças, neste momento, pode alterar criticamente o apoio legislativo do governo — e, assim, comprometer a política econômica em curso — essa postura enfatiza a necessidade da reeleição desses dois titulares.

É interessante notar que tema análogo vem sendo tratado nos meios acadêmicos dos EUA, em decorrência da emergência que foi criada pelos atos do terrorismo internacional. O professor Bruce Ackerman (2004), por exemplo, propõe-se a explorar essa questão da necessidade de se explicitar os poderes governamentais diante de urgências específicas, criando, desse modo, uma "Constituição para emergências".

A complexidade da questão está relacionada ao fato de que novas soluções assim elaboradas estarão sujeitas às exigências mais estritas quanto a sua alteração no futuro, quando a emergência cessar. Isso porém pode ser desestimulado pelos que herdarem essa adição de poder: a consolidação de poderes transitórios em poderes permanentes é a resultante natural. No Brasil, nada ilustra tão fielmente essa tendência quanto o recurso recorrente e amplificado das emissões de MPs, ao longo do período 1993-2000: o que foi um mecanismo originalmente intencionado como de uso em conjunturas de "urgência" e sobre temas "relevantes" tornou-se a mola mestra do processo decisório público cotidiano, suplantando a própria decisão majoritária na legislatura (Monteiro, 1997, 2000).

De igual modo, essa discussão alcança a revisão judicial, sobretudo o desempenho do STF: por que não deixar que o Judiciário resolva o problema das emergências?[29] O esforço de construir uma nova estrutura legal (como ocorreu com o Plano Real e prevê-se que possa voltar a acontecer) não terá mais custos do que benefícios?

A resposta a esse tipo de solução institucional centrada no processo decisório dos juízes está relacionada ao pressuposto da freqüência da emergência (Ackerman, 2004:1042). No estágio de desenvolvimento em que se encontra a economia brasileira, no entanto, é difícil perceber como o gerenciamento de crises econômicas possa ocorrer com um envolvimento preponderante do Judiciário:

[27] Assim foi com o Plano Collor, tanto quanto nos vários desdobramentos do Plano Real e, correntemente, com as reformas que a atual administração federal tem promovido, mais especialmente com as já mencionadas ECs nºs 41 e 42.

[28] *Jornal do Brasil*, 18 abr. 2004, p. A8.

[29] Ver a "Conclusão".

- mesmo os juízes podem se deixar *contaminar* pela crise tornando-se mais permissivos ou simplesmente evasivos (Kelley, 2001; Monteiro, 2004, cap. 6);[30]
- as próprias regras que disciplinam a atuação do Judiciário nas escolhas públicas se encontram sob questionamento, no âmbito da "reforma do Judiciário".

Sob instituições políticas tão imaturas, o tom pouco conciliador que envolve a corrente tramitação dessa proposta de reforma prenuncia maiores disfunções no sistema de separação de poderes, especialmente na operacionalização do controle externo a que passariam a estar sujeitos tribunais superiores. A posição do Judiciário, especialmente do STF, pode, no entanto, ser bastante atenuada, uma vez que a circunstância de crise se agrave, talvez mesmo em decorrência de acontecimentos externos (queda acentuada da confiança do capital estrangeiro quanto à capacidade de recuperação da economia nacional, por exemplo).

Desse modo, volta a ser dominante o argumento de colocar sob normas o que possa ser entendido como uma emergência (Ackerman, 2004:1043): a criação de dispositivos que sancionem na Constituição poderes e dispositivos excepcionais, sem previsão de uma data terminal. Percebe-se, no entanto, que no ambiente de poderes tão discricionários que a autoridade governamental já detém essa é uma alternativa que envolve grandes riscos.

Outra vez, adaptado da discussão acadêmica norte-americana, pode-se argumentar que seria melhor reconhecer e tolerar o comportamento que viola regras constitucionais, de preferência a sancionar esse comportamento por meio de alterações no texto da Constituição: de um certo modo, isso tornaria menos sustentável a posição do governante, uma vez tenha cessado a emergência (Gross, 2003; Tushnet, 2003).

No caso brasileiro, essa conclusão não é garantida:

- primeiro, porque costumeiramente delega-se ao próprio Executivo o poder de reconhecer início e término de uma emergência;
- segundo, porque, sob a instabilidade institucional, é extensa a área de indeterminação do que seja uma ação estritamente inconstitucional. Mais uma vez, os ensinamentos do recorrente uso das MPs, ao longo de 1993-2000, secundam esse ponto de vista;
- e, terceiro, porque não temos a tradição de considerar as escolhas públicas no horizonte de longo prazo, permitindo que se possa bem avaliar o que se está cedendo *hoje*, em troca do que se pode obter no *futuro*.

Uma vez que se reconheça que uma economia emergente dificilmente terá pela frente um caminho livre de crises periódicas, se não por sua própria geração, por via de choques externos, o problema da Constituição para emergências é muito mais uma questão pragmática do que a princípio se poderia supor.

[30] Pense o leitor no caos que poderia ter resultado, caso o STF acolhesse um pleito de inconstitucionalidade quanto a uma das MPs centrais à implementação da política de estabilização de preços, inaugu-rada em meados de 1993 com o Programa de Ação Imediata (PAI) e por seus desdobramentos no primeiro semestre de 1994, por exemplo.

A grande referência parece ser a de que as instituições que acomodem necessidades conjunturais extremas não se tornem restrições permanentes às liberdades econômicas do cidadão-contribuinte-eleitor.

São requisitos mínimos para tanto (Ackerman, 2004:1045-1048):

- que o reconhecimento do início tanto quanto do término da emergência não fique na dependência exclusiva da burocracia do Executivo, como tem sido habitual no Brasil;[31]
- que no centro desse reconhecimento esteja a manifestação de uma supermaioria legislativa, de modo a que se possa atenuar "apelos patrióticos" em prol de mais poderes de intervenção na economia, assim como dar poder de veto às coalizões minoritárias.

7. Conclusão

Não obstante um novo regime constitucional para o Judiciário apresentar desdobramentos operacionais interessantes, como a quarentena para os juízes que deixam seus postos públicos, e a preservação do STF como essencialmente a corte constitucional, deve-se perceber que esse tipo de contencioso é latente no governo representativo. Sobretudo em face de emergências e crises econômicas. Tal ocorrência pode ser emoldurada no problema de conciliar a revisão judicial e a decisão majoritária na legislatura: esse é um reflexo do celebrado "dilema contramajoritário" (Monteiro, 2004, cap. 1) quanto à extensão em que as regras constitucionais — decididas pelos que detêm mandato eletivo — devam ser estabelecidas de modo a restringir o discricionarismo judicial, uma vez que o juiz não está sujeito ao teste eleitoral.

O risco institucional em que se pode incorrer é confundir esse segmento da fronteira da separação de poderes com a legitimidade da ação do Judiciário, como se um processo decisório moroso ou mesmo equivocado, mas de boa-fé, equivalesse a uma ação persistente contrária à governança democrática (Farber e Sherry, 2002:144-145).[32] De todo modo, o dilema contramajoritário talvez se resuma à questão de por que uma maioria legislativa deveria ser impedida de fazer o que bem entenda, em uma democracia (Holmes e Sunstein, 1995)?

Todavia, vale sempre lembrar que uma das funções da Constituição é preservar uma variedade de direitos individuais contra a ameaça das maiorias e mesmo supermaiorias. "O que precisa de justificativa e legitimidade hoje em dia não é tanto a revisão judicial, mas sua ausência em certos sistemas legais" (Farber e Sherry, 2002: 145).

Na atualidade da economia brasileira é mesmo provável que a tramitação da reforma do Judiciário possa, por si só, agravar a incerteza quanto ao uso de poder discricionário com que as políticas públicas serão operacionalizadas, no futuro próximo. Se assim ocor-

[31] Lembro ao leitor os tumultuados episódios da nova política cambial, ao começo de 1999, e do racionamento de energia elétrica, iniciado em maio de 2001.

[32] Por todo o primeiro quadrimestre de 2004, a tensão observada no relacionamento pessoal entre o presidente do STF e o presidente da República parecia caminhar nessa direção.

rer, por um complexo mecanismo de interação as demais fontes autônomas de incerteza, relacionadas na seção "Geração endógena de incerteza", poderão ficar igualmente pressionadas.

De todo modo, é surpreendente a capacidade da economia brasileira em operar sob um caótico ambiente institucional em que regras de todos os níveis hierárquicos, mesmo as da Constituição, encontram-se em permanente reconsideração. Outra vez, note o leitor o quanto é relevante manter a perspectiva constitucional no estudo dos poderes do governo, especialmente na circunstância de emergências e crises.

A Constituição não somente limita o poder de mando; ela igualmente estabelece e organiza esse poder e dá a ele uma direção (Holmes, 1988:228) — o que é especialmente relevante em uma conjuntura de crise. Todavia, podemos desestabilizar ainda mais essa direção. Assim, por exemplo, as características da solução da PEC paralela (como mencionado na seção "Geração endógena de incerteza") interferem diretamente no sentido em que se exerce o mando, ao condicionar ou mesmo desabilitar a separação de poderes. Com isso, fica sem ser percebido que esse sistema constitucional tanto é promotor de poder, quanto é fundamento da governança democrática (Holmes, 1988:229).

É esse entendimento que está ausente das análises e discussões sobre a economia política nacional, sobretudo quando se pretende qualificar e dimensionar a incerteza sob a qual os agentes privados fazem seu cálculo de estratégias.[33]

[33] *Valor Econômico*, 3 mar. 2004, p. A18.

Referências bibliográficas

ACKERMAN, B. The emergency Constitution. *Yale Law Journal*, v. 113, n. 5, p. 1029-1091, March 2004.

BREYER, S. Our democratic Constitution. *New York University Law Review*, v. 77, n. 2, p. 245-272, May 2002.

DARBY, J.; LI, C.; MUSCATELLI, A. Political uncertainty, public expenditure and growth. *European Journal of Political Economy*, 20, p. 153-179, 2004.

ELSTER, J. Don't burn your bridge before you come to it: some ambiguities and complexities of precommitment. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 1751-1787, June 2003.

FARBER, D.; SHERRY, S. *Desperately seeking certainty:* the misguided quest for constitutional foundations. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

GROSS, O. Chaos and rules: should responses to violent crises always be constitutional? *Yale Law Journal*, v. 112, n. 5, p. 1011-1134, March 2003.

HOLMES, S. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (Eds.). *Constitutionalism and democracy:* studies in rationality and social change. Aschehong: AS, 1988.

———; SUNSTEIN, C. The politics of constitutional revision in Eastern Europe. In: LEVINSON, S. (Ed.). *Responding to imperfection:* the theory and practice of constitutional amendment. Princeton: Princeton University Press, 1995. cap. 12, p. 275-306.

THE "Inexorable zero". *Harvard Law Review*, 117, p. 1215-1235, 2004.

ISSACHAROFF, S. The enabling role of democratic constitutionalism: fixed rules and some implications for contested presidential elections.

Texas Law Review, v. 81, n. 7, p. 1985-2011, June 2003.

KELLEY, W. Avoiding constitutional questions as a three-branch problem. *Cornell Law Review*, v. 86, n. 4, p. 831-898, May 2001.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política:* instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

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

_____. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. The allocation of talent: implications for growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106, p. 506-530, 1991.

OLSON, M. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

TUSHNET, M. Defending Korematsu?: reflections on civil liberties in wartime. *Wisconsin Law Review*, p. 273-298, 2003.

TWIGHT, C. Government manipulation of constitutional-level transaction-costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, v. 56, n. 2, p. 131-152, 1988.

VERMEULE, A. Veil of ignorance: rules in constitutional law. *Yale Law Review*, v. 111, n. 2, p. 399-433, Nov. 2001.

Errata

Por um problema ocorrido durante a impressão, o artigo da seção "A conjuntura das escolhas públicas" do último número da *RAP* (v. 38, n. 1, p.173, jan./fev. 2004) saiu sem o título, "Pré-comprometimentos constitucionais na economia brasileira", bem como sem a palavra "Sumário", antes do sumário. Pedimos desculpas aos nossos leitores.