# 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."

## Economia do status quo constitucional

Jorge Vianna Monteiro

Sumário: 1. Introdução; 2. Uma "legislação de moldura": o déficit nominal zero; 3. Pagando por atendimento político; 4. Incertezas e o poder das instituições; 5. Grupos de interesse e regras constitucionais; 6. Soluções constituintes; 7. Conclusão.

### 1. Introdução

Ao longo do terceiro trimestre de 2005, a complexidade da trajetória da economia brasileira pode ser resumida em pelo menos quatro itens da agenda de políticas públicas:

- no começo de julho, lança-se o balão-de-ensaio de um esforço de maior intensidade do que a atual meta de 4,25% de superávit primário. A iniciativa transfere o foco do ajuste para a obtenção de um déficit nominal nulo;[1]
- desenrola-se a crise política iniciada em maio-junho e, em decorrência, uma das questões mais salientes na investigação sobre corrupção no processo político brasileiro diz respeito à origem do dinheiro que financia campanhas eleitorais e o efeito que a composição desses recursos tem so-

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

[1] "Governo articula apoio a choque fiscal", *Valor Econômico*, 29 jun. 2005, p. A3; "Déficit zero depende do Congresso", *O Estado de S. Paulo*, 6 jul. 2005, p. B4; "Apoio no Congresso é maior obstáculo e governo estuda congelar gastos nos valores reais", *Valor Econômico*, 7 jul. 2005, p. A3. À semelhança do que já ocorreu em outras ocasiões, por exemplo, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — LC nº 101, de 4 de maio de 2000) e o Regime de Metas Inflacionárias (RMI — Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999), a discussão acaba localizada em seus aspectos contábeis, deixando de lado o efetivo significado institucional da nova política.

bre a autonomia eleitoral e das escolhas públicas;[2]

- a economia será, enfim, contaminada pela avassaladora crise política?;[3]
- por último, um tema que de certo modo abrange todas essas vertentes e tem sido, igualmente, incorporado ciclicamente à agenda de discussões nacionais: o questionamento do *status quo* constitucional.

Tornam-se mais freqüentes os argumentos que associam a intensa crise política em que está imersa a economia brasileira ao *status quo* constitucional; vale dizer, discute-se a necessidade de uma *reforma* da Constituição.[4] Secundariamente, esse debate é ampliado — *com grande imprecisão* — por propostas de mudanças setoriais, que alcançam, por exemplo, o sistema partidário-eleitoral,[5] o ajuste fiscal (a estratégia de zerar o déficit nominal)[6] que induziria uma "grande reforma da administração pública" (Nakano, 2005) e a previdência social.[7]

[2] O tema faz parte da agenda de inúmeras democracias do Primeiro Mundo que adotam variadas classes de regulação desses financiamentos, quase sempre focalizando limites ao valor das contribuições, vetos a determinadas origens de fundos e a transparência com que opera todo o mecanismo. No Brasil, a vertente do financiamento de campanha está explicitada na "reforma política", rótulo que tem sido aplicado aos dispositivos definidos nos PLs nºs 5.268, de 28 de agosto de 2001, e 2.679, de 3 de dezembro de 2003.

[3] Ou, para usar um termo impreciso que ganhou notoriedade com o Plano Real (Monteiro, 1997; 2000), são os fundamentos macroeconômicos que "blindam" a economia? Por fundamentos, entenda-se algo que flutua entre um conjunto de resultados finais, tais como a relação dívida pública/PIB (representando hoje um nível 11% menor, relativamente há dois anos) ou o desempenho do balanço de pagamentos (a entrada de capitais atinge um volume médio mensal entre US$ 1,5 bilhão e US$ 2 bilhões) e constatações avulsas quanto à solidez e à independência das ações do ministro da Fazenda e do Banco Central. Também tem sido comum arrolar nesse conceito a manutenção do risco-país abaixo de 400 pontos.
O simples fato de que mudanças no *status quo* constitucional em que opera a economia brasileira têm sido recorrentemente sugeridas (Monteiro, 2005b), de modo a estancar a atual crise política, já demonstraria que o desempenho macroeconômico até aqui observado não é imune à crise (ver adiante). O exemplo mais recente de proposta de alteração de regras constitucionais é a PEC nº 446, aprovada em 13 de setembro de 2005 na CCJ da Câmara dos Deputados, ou seja, que o art. 16 da Constituição — estabelecendo um prazo limite (30 de setembro de 2005) para que novas regras sejam aplicáveis às eleições de 2006 — fique revalidado por mais três meses. Tal proposta tem alcance ainda maior, com a possibilidade de que também venha a acomodar o argumento de que, em outubro de 2006, deputados e senadores então eleitos assumam igualmente função constituinte. Quanto a essa qualificação, ver "Por uma Constituição renovada em 2008", *Valor Econômico*, 14 set. 2005, p. A13.

Essa estratégia tão opaca de mudança institucional — que pouco tem sofrido reparos — é mais um exemplo do reduzido significado que as lideranças políticas e a opinião pública brasileira atribuem à consolidação constitucional.

[4] "Mudar para permitir avanço: presidente da Firjan quer constituinte para viabilizar reformas política e econômica", *Jornal do Brasil*, 28 ago. 2005, p. A18; "Assembléia constituinte: a nova veste da República", Editorial, *Jornal do Brasil*, 27 jul. 2005, p. A10; "O golpe contra a Constituição", *Jornal do Brasil*, 13 ago. 2005, p. A11; "Assembléia constituinte: por um novo Estado", Editorial, *Jornal do Brasil*, 15 ago. 2005, p. A8; "O que fazer? Nada", *Folha de S. Paulo*, 17 ago. 2005, p. A7; "Proposta estapafúrdia", Editorial, e "Não a uma nova constituinte", *Folha de S. Paulo*, 20 ago. 2005, p. C2.

[5] "Reforma política deixa de lado temas centrais", *O Globo*, 7 ago. 2005, p. 20.

[6] "Congresso pensa em nova Constituição com maior abrangência", *Gazeta Mercantil*, 15 ago. 2005, p. A7.

[7] "Reforma da previdência deveria ser tema central na eleição de 2006, diz ministro", *Valor Econômico*, 23 ago. 2005, p. A2.

Diante de uma crise que pode abalar o próprio arranjo democrático, não há lastro mais expressivo em uma economia nacional do que o que a democracia constitucional pode fazer para se sustentar ("*Emergency powers...*", 2004). Essa é uma dimensão que tem sido expurgada dos fundamentos da economia brasileira, mas que, paradoxalmente, é arrolada nas sugestões para a "saída da crise", "permitir o avanço" ou saciar "a fome de crescer".[8] Nessas mesmas "soluções constituintes" há a tendência de que novas regras do jogo sejam introduzidas na Constituição, *sob o primado das necessidades da política macroeconômica*.

A seguir, cada uma dessas quatro agendas é desenvolvida, sob perspectivas analíticas recentes e raramente aplicadas ao caso brasileiro: a seção 2 explora o contexto institucional de uma política de déficit nominal nulo; a questão dos financiamentos de campanhas eleitorais é retomada na seção 3; a seção 4 vincula crise ao desempenho macroeconômico; por fim, o valor de regras constitucionais estáveis diante da crise é aprofundado nas seções 5 e 6. Em face dos modelos e das evidências empíricas apresentadas ao longo deste artigo, a seção 7 conclui com o reconhecimento de que as regras constitucionais contam.

## 2. Uma "legislação de moldura": o déficit nominal zero

A proposta de promover um ajuste fiscal ainda mais intenso do que o nível que tem sido aplicado nos últimos anos está longe de ser apenas a adoção de uma meta mais tensa para o equilíbrio das contas públicas.

A figura 1 expõe uma interessante perspectiva para análise de uma política de déficit nominal nulo (PDNN).

A PDNN é um conjunto de regras que estrutura a capacidade do Congresso Nacional de estabelecer leis especialmente, porém não exclusivamente, na área orçamentária. Tais regras têm a correspondência de procedimentos internos que passam a nortear a deliberação de políticas públicas no Congresso. Como tal, a PDNN pode ser tipificada como uma *legislação de moldura* (Garrett, 2004a; 2004b). Ainda que leis de moldura assumam variados formatos legais, as partes das leis que estabelecem molduras internas são usualmente identificadas com exercícios de decisão constitucional, na medida em que alteram o princípio da delegação decisória. Levando em conta a figura 1, a questão relevante na PDNN é: por que o Congresso recorreria a esse instrumento para zerar o déficit público, seqüência [(2) → (3)], em vez de tomar decisões substantivas de receita e despesa (1) que conduzam a um orçamento equilibrado, tais como corte de gastos, aumento e desvinculação de receitas (DRU) (Monteiro, 2004:133-135) e eliminação de garantias constitucionais de atendimentos de políticas públicas? Transposta para esse contexto, a PDNN pode ser vista de diferentes formas (Garrett, 2004a), discriminadas a seguir.

- Como uma ação *simbólica* que responde a um problema notório (a armadilha da política monetária limitada à sustentação de altas taxas de juros)

[8] "O Brasil tem fome de crescer: entrevista com Paulo Rabello de Castro", *Jornal do Brasil*, 4 set. 2005, p. A19.

perante eleitores e agentes econômicos em geral (aí incluída a comunidade financeira internacional).

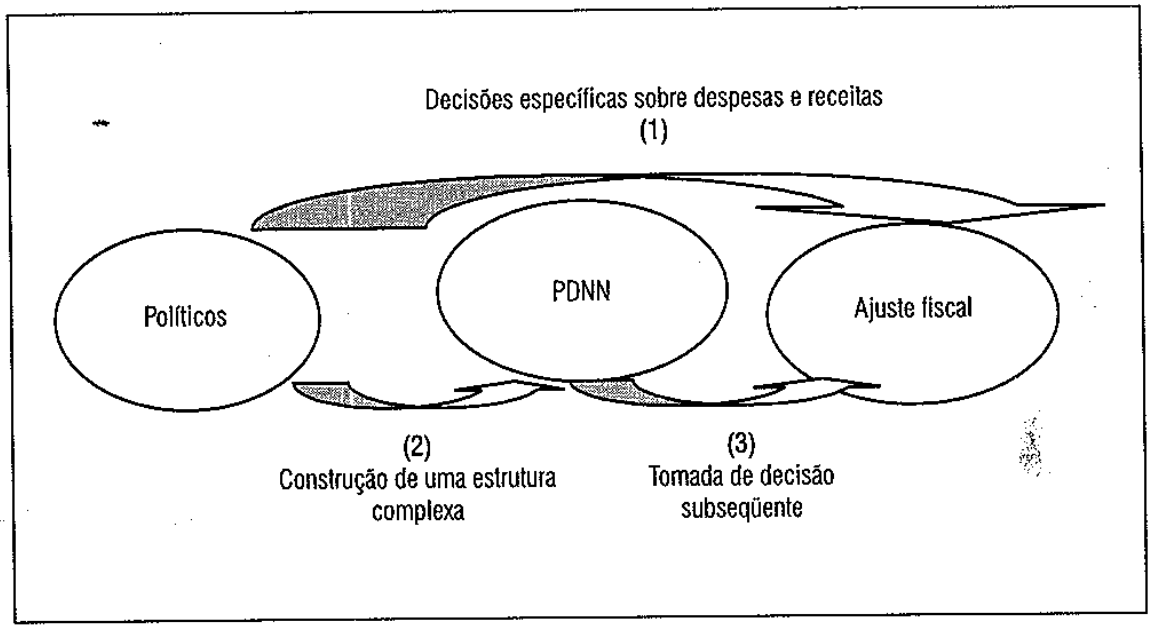
É uma resposta à crença generalizada de que parte do problema econômico está em como governo e Congresso tomam decisões: com a moldura da PDNN, o governo sinaliza que está convencido de que a redução efetiva da taxa de juros requer um processo decisório diferente do que tem sido usado até aqui: trata-se de um novo instrumento para alcançar um mesmo objetivo macroeconômico, de modo mais rápido e resoluto.

- Como regras neutras (Vermeule, 2001; Mueller, 2003:598-599) para balizar futuras escolhas públicas.

Tanto quanto em outras molduras (LRF e RMI), um acordo em torno da PDNN dispara processos decisórios que conduzem a resultados que não são inteiramente previsíveis ou a legislações cujos detalhes não se pode antecipar inteiramente; mesmo porque essa é uma política que anuncia ter o horizonte de alguns anos, estendendo-se por várias administrações federais. Assim sendo, essa classe de regras poderá ocorrer de um modo que distanciaria os políticos da estrita promoção de seus auto-interesses. Por não sugerir com precisão como os participantes do jogo serão especificamente afetados no futuro (Monteiro, 2004, cap. 1, quadro 6), uma vez estabelecidos os detalhes operacionais da moldura (por exemplo, que programas de gastos públicos serão mais afetados pelos cortes ou que segmentos do eleitorado serão destituídos de seus direitos legais hoje vigentes — tópicos

Figura 1

**O contexto institucional do déficit nominal zero**



que integram o bloco do ajuste fiscal, na figura 1), o acordo em torno da PDNN torna possível pensar em escolhas públicas que tenham um alcance de longo prazo e contemplem o interesse geral. Na figura 1 essa é uma vantagem de seguir por [(2) → (3)] em vez de (1).

- Como resolvendo problemas de ação coletiva em áreas onde eles são particularmente intensos; por exemplo, na interação do Executivo com o Congresso, ou nas relações federativas.

Leis de moldura servem para *entrincheirar* políticas que de outro modo seriam difíceis para o Congresso aprovar, independentemente do efeito de neutralidade citado. A PDNN embute uma trajetória macroeconômica de longo prazo e, assim, facilita a negociação de cortes orçamentários em um ambiente em que predomina a "cultura do gasto" (Payne, 1991).

- Como acomodando objetivos macroeconômicos de modo a que decisões futuras sejam mais propensas a ficar alinhadas com eles; por exemplo, políticas substantivas (saúde, educação, previdência) herdam, por conseqüência, a disciplina fiscal — o que possivelmente dá conteúdo ao rótulo "choque de gestão" que vem associado à iniciativa.
- Como alterando o equilíbrio de poder no Congresso.

A configuração partidária na legislatura é significante em diversos modos na adoção da PDNN; afinal, ela implica quais direitos de minorias serão restringidos ou mesmo anulados. A PDNN serve, sobretudo, para fixar a idéia de mudança de estratégia, ainda que não gere efeitos reais muito significativos. Se a instabilidade institucional sob a qual opera a economia brasileira persistir, a PDNN pode revelar-se inócua em seus resultados finais sobre os juros e a inflação.

Com efeito, a característica central dessa iniciativa não é o seu impacto nas taxas de juros, mas a ampliação da delegação de poderes aos burocratas do Executivo, de modo a estabelecer ainda mais discricionariamente as escolhas orçamentárias. Tal percepção delimita a área de conflito na decisão majoritária no Congresso. Essa decorrência é relevante, uma vez que é aí que os legisladores terão o entendimento de se e quando terão a chance de reconsiderar ou requalificar as bases da delegação.

Em um ambiente decisório que combinará amplos poderes de legislar por via da emissão de medidas provisórias com o reforço de uma DRU ainda mais elevada (podendo duplicar o seu nível atual), projeta-se um substancial alheamento dos políticos no jogo orçamentário.

Para a viabilidade de um tal empreendimento deve-se assegurar que os políticos sejam capazes de identificar um problema concreto, bem definido, de modo a que a moldura possa vir a ser engendrada nas circunstâncias apropriadas. Dado o nível de contenção com que o ajuste fiscal passa a ser definido na PDNN, tanto mais difícil será a tarefa de estabelecer a sua amplitude e, portanto, tanto mais complexas as negociações políticas em torno da nova política (Garrett, 2004b:4-5).

Isso pode redundar em que se deva *encolher* a moldura para um "subconjunto mais facilmente definido" do problema mais amplo. Localizá-lo apenas no âmbito das contas federais, deixando os acertos nas demais jurisdições serem alcançados por via indireta da LRF, por exemplo. Outras possibilidades para limitar o poder que a PDNN delega aos burocratas envolvem atribuir poderes específicos a uma comissão legislativa para avaliar propostas que vierem a ser apresentadas pelo Executivo, para cortes de gastos públicos e (ou) elevações de receitas; ou, ainda, para que o Congresso não use discricionariamente tal poder, essa comissão legislativa deverá, por seu turno, anunciar previamente seus critérios e prioridades para o desempenho dessa tarefa (Garrett, 2004b:9).

Porém há um corolário relevante quanto à isenção ou orientação de interesse geral que prevalecerá na PDNN: quanto maior é o conhecimento dos desdobramentos legais que resultem da nova política, tanto maior a possibilidade de que o auto-interesse predomine e seja usado estrategicamente no jogo — o que a PDNN, como lei de moldura, certamente deseja minimizar (Garrett, 2004b:9; Vermeule, 2001).

## 3. Pagando por atendimento político

Os cuidados com o financiamento de campanhas eleitorais têm invariavelmente o objetivo de estabelecer uma barreira à ação de grupos de interesse no processo político. O risco inerente às contribuições a políticos e partidos políticos é o de uma relação *quid pro quo* com a corrupção, uma vez que elas são uma forma de investimento, com o provedor dos recursos tendo a expectativa de obter um benefício preferencial.

As novas regras do jogo, em discussão no Congresso, são de teor explícito e radical a esse respeito: a pretensão é ter as campanhas financiadas unicamente com os recursos orçamentários que vierem a ser consignados com tal propósito ao Tribunal Superior Eleitoral, barrando, portanto, "o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas".[9]

Portanto, o problema do pagamento pelo atendimento político pode ser atenuado:

- com a imposição de limites às contribuições, assim reduzindo o peso com que eleitores individuais de altas rendas e poderosas organizações influenciam os políticos;[10]
- adicionalmente, com a provisão de financiamento público, de modo a reduzir essa dependência das grandes doações.

Uma vertente da opção do financiamento público é que ele pode tornar-se um incentivo à participação mais vigorosa

[9] Art. 20 do projeto substitutivo aos já citados projetos de lei e de autoria do relator da CCJ da Câmara dos Deputados.

[10] Todavia, como mostra a experiência norte-americana, é ilusório imaginar que se possa desenhar uma regulação perfeita, à prova de estratégias que contornem tais limitações. No caso brasileiro, os últimos 20 anos sugerem que também é pouco razoável imaginar um conjunto de regras que discipline mais do que satisfatoriamente esse fluxo de recursos.

dos eleitores individuais no processo político. Só assim se conterá mais efetivamente a influência de interesses preferenciais, ao mesmo tempo em que se promovem valores democráticos independentes: mesmo com fundos públicos a decisão privada de mercado se encarregaria de alocar esses fundos. Uma recente contribuição nessa direção (Figueiredo e Garrett, 2004) parte do pressuposto de que, em vez de estabelecer pura e simplesmente essa contenção, se criem condições para que o peso das doações de grupos de interesses seja *diluído* ao se somarem às contribuições de tamanho modesto e que tenham por origem recursos de eleitores individuais. O reverso dessa estratégia é dinamizar a participação popular, o que, de certo modo, *democratiza* a influência do dinheiro no processo eleitoral.

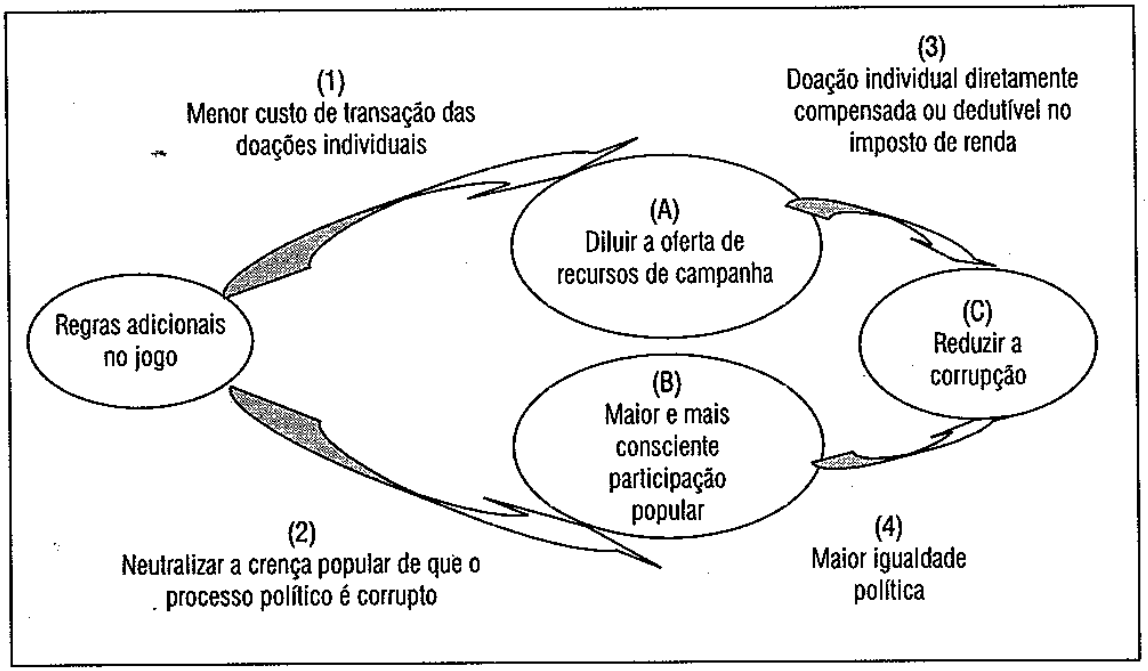
A figura 2 ilustra os principais aspectos dessa visão analítica que, embora pensada para o caso norte-americano, apresenta-se como um inovador ponto de partida para o tumultuado jogo de escolhas púbicas no Brasil.

Sob essa perspectiva, há duas estratégias de redução de corrupção no processo político.

- E1: [[(1),(A),(3)] → (C)] — aumentar o número de indivíduos que financiam campanhas políticas, o que indiretamente dilui a influência de grupos de interesses.

Figura 2

**Financiamento de campanhas e corrupção: a proposta de Figueiredo e Garrett**



- E2: [[(2),(B),(4)] → (C)] — restabelecer a confiança dos eleitores nas virtudes do processo eleitoral, o que indiretamente reforça a percepção da importância do voto individual e nos propósitos das instituições representativas.

Uma variante da estratégia E1 é tornar mais simples (extensivo ao uso da internet, por exemplo) e barato (obtendo-se diretamente um crédito ou podendo-se fazer dedução no IR) para um grande número de eleitores a doação individual de uma pequena quantia de dinheiro (até R$ 100 anuais, por exemplo) para campanhas eleitorais. Um corolário dessa estratégia é que ela pode induzir o acesso de um maior número de candidatos à disputa eleitoral. O valor reduzido da contribuição torna, por outro lado, oneroso *combinar* essas doações de modo a torná-las significativas no agregado, para direcionar-lhes artificialmente a influência no resultado eleitoral (Figueiredo e Garrett, 2004:50).

A adição de tais regras às escolhas públicas esbarra na pulverização das listas de candidatos e que pode ainda ser mais pulverizada pelo oportunismo de se obter tais doações. Porém, a idéia subjacente continua a ser a de assegurar que somente candidatos de qualidade se beneficiem do programa de doações individuais via sistema tributário (Figueiredo e Garrett, 2004:66). O estímulo de ter compensada a doação (como se fora um subsídio) ou deduzida no IR deve igualmente ter o impacto de aumentar a crença dos cidadãos nas virtudes da mobilização eleitoral — o que em si é um valor democratizante.[11]

Vale lembrar que pelo lado da demanda (políticos e partidos políticos), a disponibilidade desses recursos adicionais dispersos nas mãos de milhões de eleitores poderá ter um impacto na composição das plataformas de política que habitualmente acabam dominadas pelo atendimento a segmentos concentrados da população onde ocorre a mobilização eleitoral mais efetiva e de onde se originam os recursos necessários às campanhas eleitorais (Figueiredo e Garrett, 2004:51-52). Na pior das hipóteses, a consideração de diferentes esquemas de regulação dos dinheiros políticos tem um valor heurístico (Lowenstein, 2003:1994): é útil como um meio de inferir diferentes propriedades de regimes de financiamentos de campanha e, portanto, dando maior conteúdo às propostas de reforma das regras do jogo.

## 4. Incertezas e o poder das instituições

A recorrente afirmação de que os fundamentos da economia brasileira vão bem encerra visão muito limitada de como opera um sistema econômico, na medida em que se supõe que são atributos de

[11] Por certo que, dado o perfil da distribuição de renda no país, é utópico imaginar que apenas esse mecanismo possa ter um impacto quantitativamente expressivo em (C), na figura 2. Essa, porém, é uma indução que não pode deixar de ser buscada, não apenas no formato aqui resumido, mas sob outros formatos. Mesmo porque é preciso cuidar para que a desigualdade econômica não se transforme automaticamente em desigualdade política.

seus resultados finais que viabilizam a estabilidade de seus *processos*.[12]

A primeira qualificação a esse tipo de diagnóstico é que tais fundamentos estão fortemente associados a condições que fogem ao controle dos *policy makers* e, portanto, têm o foco no curto prazo.

Por conseqüência, tem-se um raciocínio envolto em substancial incerteza, como ilustra a figura 3. A seqüência representada pela seta (1) caracteriza o ponto de vista dominante quanto aos fundamentos serem virtuosos: eles são invariantes ("=", na figura) senão mesmo reagem positivamente aos desdobramentos da crise ("+"). Contudo, como se pode observar na figura 3, essa perspectiva é condicionada por dois tipos de incerteza ("?").

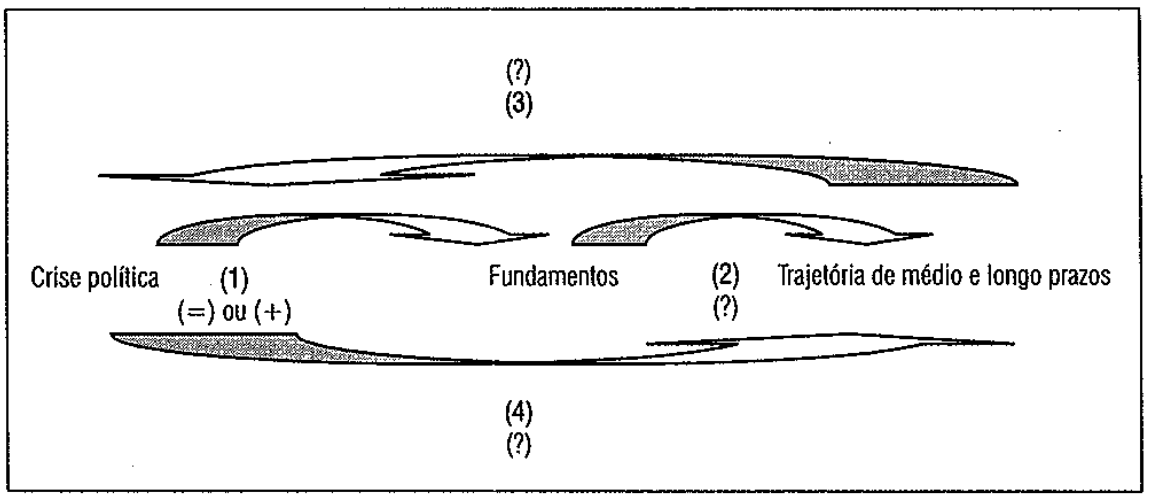
- Na seqüência [(2) → (3) → (1)]: serão os atuais fundamentos virtuosos na trajetória da economia em 2006, por exemplo? Como as expectativas quanto ao desempenho econômico no ano eleitoral são descontadas pelos agentes econômicos, com a dinâmica da crise política do segundo semestre de 2005?

- E em [(4) → (3) → (1)], levando-se em conta que, por seus efeitos, a crise não se contém no período presente, podendo levar a novas regras constitucionais, os fundamentos passam a

[12] Substancialmente em 1995-2001, também se argumentava que os fundamentos econômicos eram sólidos, não obstante a política de estabilização ter por *âncora* a neutralização do sistema constitucional da separação de poderes, com o uso de medidas provisórias podendo alcançar picos de nove MPs para cada lei autonomamente aprovada na legislatura e, assim, mantendo o Congresso desabilitado como instância legislativa (Monteiro, 2004:232).

Figura 3

**Incerteza e os fundamentos da economia brasileira**



atuar como condicionantes da própria crise.[13]

A noção de que importantes fenômenos econômicos dependem não apenas das crenças dos agentes econômicos (expectativas) como também dos fundamentos tornou-se um aprendizado na década de 1990. Todavia, mesmo que se conheça a seqüência (1) na figura 3, ela é condicionada por expectativas, seqüência (3), que não são estabelecidas claramente pelos fundamentos. Desse modo, é muito restrita a capacidade de predizer a estabilidade dos resultados macroeconômicos a partir dos seus fundamentos. Toda essa questão pode ser rearranjada como um problema em que os fundamentos não são invariantes à intensidade e presteza com que são promovidas mudanças institucionais, vale dizer, das regras das escolhas públicas.

No entanto, três dimensões desse ambiente minam essa associação do desempenho econômico aos fundamentos:

- em 2005 a atividade legislativa do Congresso esteve semiparalisada, o que se revela, em parte, na elevada participação de MPs na feitura de leis. Como mostra a tabela, a legislação que tem origem na alta gerência do Executivo equivale a 2/5 da produção autônoma de leis pelo Congresso;[14]
- uma decorrência antecipada da crise é que importantes mecanismos do processo político serão alterados[15] — o que, por certo, muda a expectativa dos agentes econômicos quanto ao desenrolar da campanha eleitoral a partir do último trimestre de 2005 e de seu desfecho no trimestre final de 2006;
- começa a tomar contorno uma proposta de que *todo* o conjunto de regras constitucionais possa vir a ser reconfigurado.[16]

[13] Sob essa perspectiva, considere o leitor o balão-de-ensaio sobre um eventual acordo ("acordão") entre as principais forças políticas, para limitar os efeitos da crise. Ver "Acordo evita quebra de sigilo de fundos", *Valor Econômico*, 5 a 7 ago. 2005, p. A7.

[14] Por conseqüência, uma classe de regras constitucionais — a separação de poderes — está virtualmente inoperante. Será, pois, adequado insistir serem sólidos os fundamentos econômicos? Afinal, toma-se por irrelevante o mecanismo decisório que lastreia a produção de políticas públicas ou, pelo menos, pressupõe-se que a atual configuração institucional mostrada na tabela I permanecerá inalterada, seja qual for o desfecho da crise política.

[15] "Refoma política deixa de lado temas centrais". *O Globo*, 7 ago. 2005, p. 20.

[16] "Assembléia constituinte: a nova veste da República", Editorial, *Jornal do Brasil*, 27 jul. 2005, p. A10. De que valerá um novo conjunto de regras a orientar as escolhas públicas, se sequer chegou-se a aprender a lição de estabilizar as atuais regras criadas em 1988? Qual é a garantia que se tem de que as novas regras não serão pensadas como solução *ad hoc* para os problemas econômicos e políticos da conjuntura? A partir de que critérios se desenhará nova arquitetura da Constituição? Quem serão seus *designers* (sobretudo economistas)? Serão eles os mesmos que pontificaram no período revisional, ao final de 1993 e início de 1994? Como sustentar que a nova proposta transcenderá a *mudança ideológica* pela qual certamente passará a sociedade, após a crise? E, sobretudo, caso as investigações em curso no segundo semestre de 2005 cheguem aos culpados e daí à aplicação de penalidades pelo Judiciário, não terão as regras constitucionais em vigor cumprido sua função, como intencionado? Nessas questões, o *analfabetismo constitucional* (Brennan e Buchanan, 1985) é o perigo a ser enfrentado.

**Quantidade emitida de medidas provisórias — 2003-05***

| Situação | 2003 | 2004 | 2005* |
|---|---|---|---|
| Total | 58 | 65 | 27 |
| MP/Leis** | 46,4% | 36,5% | 42,2% |

* Até 20 de setembro de 2005.

** Produção de MPs em termos do total de leis aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas de MPs. Há um estoque de 59 MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, ainda preservam seu *status* de medida provisória. Esse total, no entanto, não está incluído neste cômputo.

## 5. Grupos de interesse e regras constitucionais

Por certo toda a análise até aqui desenvolvida condiciona fortemente a geração de incerteza no horizonte de planejamento dos agentes econômicos tanto quanto aguça o interesse de segmentos organizados na sociedade em torno da agenda de escolhas públicas em 2005/06. Por outro lado, as regras constitucionais podem ser percebidas como um conjunto de proteções a direitos individuais e do Estado que, não obstante a barreira institucional erigida para sua alteração, se apresenta em variados graus de relevância ou precisão.

O quadro abaixo apresenta um detalhamento dessas proteções (Daintith, 2004).

Por sua característica única de conjunto das regras mais estáveis da economia, a Constituição torna-se fonte de potenciais benefícios a interesses preferenciais organizados, em sua tentativa de:

- degradar titularidades constitucionais, trazendo-as para o âmbito da legislação majoritária — na década de 1990, a política de privatização de empresas estatais exemplifica essa classe de estraté-

**Uma hierarquia de regras constitucionais: ordem decrescente de proteção de titularidades**

- Direitos individuais aplicáveis a todos os participantes do jogo de políticas (cidadãos e Estado) e considerados pela instância judicial como restrição direta e imediata. Propriedade privada, liberdade de expressão, por exemplo.
- Deveres do Estado, diretamente implementáveis pelos indivíduos: o Estado é a instância que processa esses poderes por via da justiça criminal e do poder de polícia, por exemplo.
- Direitos diretamente implementáveis pelos indivíduos porém sujeitos a restrições ou controles legislativos ou de outro tipo: direito de greve.
- Direitos que são reconhecidos porém sujeitos a implementação legislativa: direito à previdência social, direito à propriedade privada.
- Deveres do Estado, não diretamente implementáveis pelos indivíduos: garantia de remuneração igual para a mesma tarefa, salário mínimo.
- Proteções *implícitas* nas regras ou os *silêncios* constitucionais: liberdade de contrato.
- Enunciados constitucionais de políticas (ou direitos) que são inconsistentes com a cobertura ou incidência de determinados direitos ou restrições econômicas e que podem ser equivalentes à negação de direitos: garantia de oportunidade de emprego, *sujeita aos objetivos da política de estabilidade econômica*.

Fonte: Daintith (2004).

gias; de igual modo, parcerias público-privadas (PPPs) oferecem boa possibilidade para transferir a consórcios privados grandes blocos de políticas públicas hoje frouxamente asseguradas no sexto item de regras constitucionais, como mencionado no quadro;[17]

- percorrendo o caminho inverso, reconfigurar regras que definem titularidades já existentes, porém estabelecidas na legislação majoritária — este talvez seja um dos motivos velados do apoio de grandes grupos industriais privados ao comprometimento do ajuste do déficit nominal zero (seção 2): elevado à condição de regra constitucional, esse regime fiscal operaria um movimento de *crowding out* do Estado, consolidando, por exemplo, a solução das PPPs. Outra possibilidade nessa mesma estratégia dos grupos de interesse é o *upgrade* de titularidades (por exemplo, de um atendimento do sexto item para o segundo no quadro).

A figura 4 resume essas duas vertentes de mobilização de grupos no processo político.

Na figura 4, a seqüência [(B) → (C)] é o processo político nessa economia. A racionalidade do grupo de interesses é representada pela seqüência [(1), (2), (3) → (4)] que, por seu turno, está associada a dois tipos de decisão de investimento:

- o montante global de despesas (A) que, nas preferências do grupo, justifica o ganho esperado ou *rent*, (4), a ser obtido junto ao processo político;
- a alocação o mais eficientemente possível dessa despesa — minimiza (B) —, segundo os vários instrumentos que fazem (1) repercutir no processo político [(B) → (A)].

Contudo, não se deve pensar que todo esse mecanismo institucional opere tão automaticamente (Nzelibe, 2004):

- os legisladores são agentes que buscam maximizar suas próprias chances eleitorais e, assim, não é sem relutância que eles se disporão a ceder às ações de grupos privados. Afinal, o *status quo* constitucional já define uma configuração de titularidades; alienar os seus atuais beneficiários pode não ser a melhor opção para esses políticos;
- esses segmentos mais poderosos são fonte expressiva de capital político (votos, financiamentos, posições futuras no setor privado). São eles que recebem uma cota desproporcionalmente elevada das titularidades. Portanto, são eles que potencialmente "estabilizam" o *status quo*.

Ademais, a atuação do grupo de interesses ocorre em um ambiente institucional muito complexo (Brook, 2005) que,

[17] Ao mesmo tempo, esse também é um permanente intento dos agentes públicos (burocratas e políticos) no que toca à constituição fiscal: o lançamento de novos impostos e a calibração de alíquotas podendo ser estabelecidos, a partir da legislação ordinária e a decorrente delegação de poderes, ampliando a esfera decisória da alta gerência econômica.

em geral, requer a coordenação de ações de *lobbying* para influenciar várias instâncias de poder, como fica evidenciado no fato de que os múltiplos resultados pelos quais o atendimento se traduz podem envolver, além da aprovação de emenda constitucional, a emissão de leis, medidas provisórias, decretos e toda sorte de atos de gerência pública.[18]

## 6. Soluções constituintes

A crise política brasileira tem o seu foco precisamente em uma tentativa espúria de operar Executivo e Legislativo sob um comando único. Em decorrência, tornou-se difícil estabelecer um limite a essa unificação, tanto quanto seus beneficiários acabaram sendo tentados a estender os poderes assim adquiridos, na busca de autoperpetuação do mando.[19]

A melhor garantia para a obtenção de bons e duráveis resultados macroeconômicos é a preservação das instituições representativas, a começar pelo sistema da separação de poderes. As regras constitucionais fragmentam o poder de governar e, assim, visam circunscrever o potencial de tirania e corrupção daqueles que exercem o mando, ainda que esse objetivo possa conflitar, ao menos no curto prazo, com a geração de políticas eficientes.

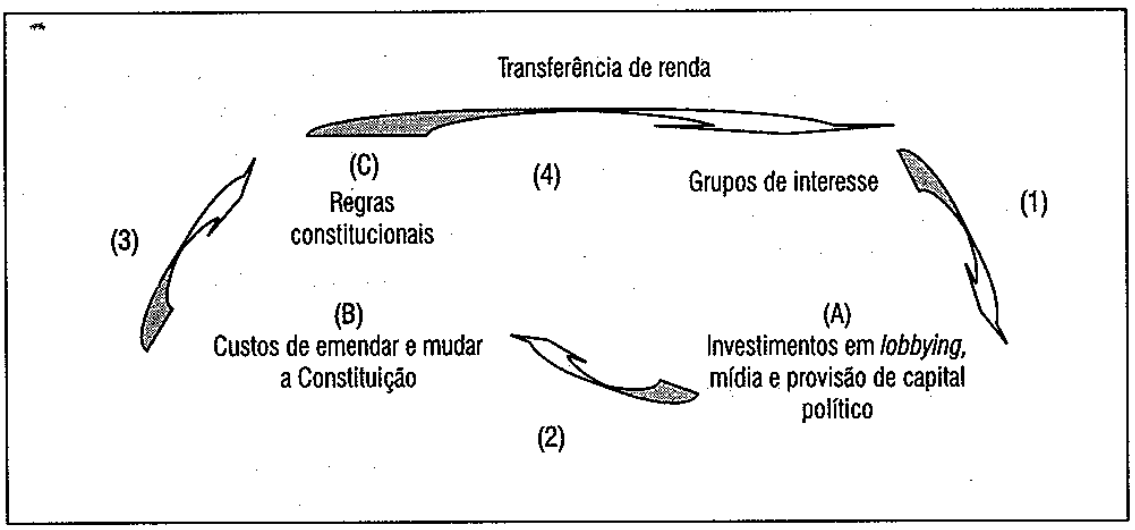
Sob esse atributo, tal fragmentação é reconhecida em quatro blocos de regras

[18] Ao que se pode rotular *lobbying metaestratégico* (Brook, 2005).

[19] Por certo que essa mesma estratégia foi utilizada em diversas outras oportunidades, ao longo dos últimos 10 anos, com a instrumentação da política econômica por meio da emissão de medidas provisórias (Monteiro, 1997 e 2000).

Figura 4

***Rent seeking* constitucional**



que podem ser utilizadas para caracterizar o que, ao longo deste estudo, é referido por *status quo constitucional*:

- restrições *estruturais* a que um mesmo grupo controle todo o processo decisório governamental — separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 2º);
- restrições *instrumentais* a que um mesmo grupo controle todo o processo decisório governamental — poder de veto presidencial (art. 84, inciso V) e apreciação de veto pelo Congresso Nacional (art. 57, §3º, inciso IV); revisão judicial de atos legislativos e executivos (art. 102, inciso I, alínea a); impedimento do presidente da República (art. 86) e de integrantes do STF (art. 52, inciso II);
- regras eleitorais que tornam mais onerosa a unificação do mando:
  - diferenciadas (deputados federais: mandato com termo mínimo de duração de quatro anos, art. 44, e regra de proporcionalidade, art. 45; senadores: mandato com termo mínimo de duração de oito anos, art. 46; presidente da República: mandato com termo de duração de quatro anos, passível de uma renovação por mais quatro anos, art. 14, §5º, e regra majoritária art. 46, §1º);
  - parcialmente coincidentes — renovação parcial da composição do Senado, a cada quatro anos (art. 46, §2º);
  - diferentes jurisdições de governo — definindo o arranjo federativo (art. 18, art. 60, §4º, inciso I), com poderes alocados explicitamente às três jurisdições (arts. 20 a 36).[20]

Modernamente, um complemento a esses quatro blocos de regras ocorre por meio de delegações. Por esse mecanismo, o Congresso define leis em que está implícita ampla autonomia decisória que habilita aos burocratas do Executivo a intervir na realidade socioeconômica, com a possibilidade de que o próprio *status quo* constitucional seja deslocado, ainda que formalmente não se tenha acionado o procedimento formal de emendas do art. 60, §2º. Com isso, cria-se um *locus* relevante de poder semi-autônomo, seja nas agências reguladoras, seja nos consórcios privados que operem parcerias com o Estado (Monteiro, 2005a).

O argumento de que para "sair da crise" é necessário mudar a Constituição implica aceitar que todo o arranjo vigente seja incapaz de lidar com a crise ou mesmo impedir que ela se repita no futuro. Todavia, a Constituição dispõe de vias rápidas para serem acionadas em conjunturas de crise, tanto quanto de compartilhamentos de poderes, de modo a que nenhuma coalizão que exerça o mando possa unilateralmente ser bem-suce-

[20] E viabilizando as virtudes da competição na provisão de bens e serviços, assim como a possibilidade de evasão à coerção decorrente de políticas públicas operadas nessas jurisdições (Buchanan, 1995).

dida em tiranizar o cidadão, em proveito próprio.[21]

A razão para que na democracia representativa essa classe de provisões esteja definida na Constituição é *conservadora*: uma vez passada a crise, o sistema legal-constitucional é restaurado em seu estado anterior (Ferejohn e Pasquino, 2004:210). A questão da saída para a crise que preserve a configuração constitucional de poderes é apresentada na figura 5 em que se identificam as estratégias a seguir.

- A ordem constitucional é preservada contra "ataques especulativos" que costumam ocorrer em meio a crises e que se originam em demandas preferenciais de grupos que muito têm a ganhar removendo ou incluindo titularidades constitucionais.

Na figura 5, esses "ataques" são captados na trajetória (B), com o resultante deslocamento do *status quo* constitucional e potencial redefinição de poder discricionário dos burocratas.

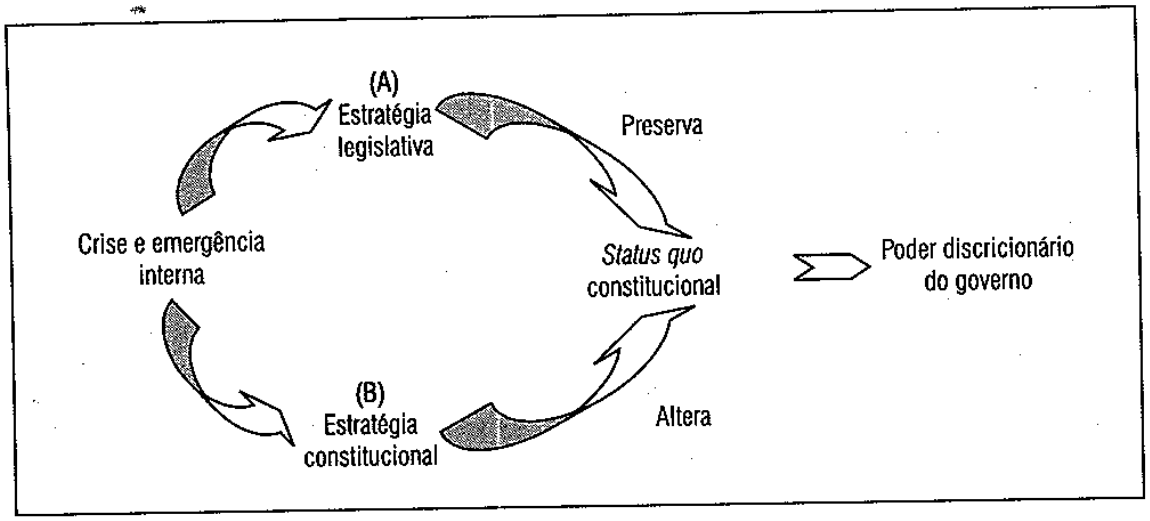
- Muitas das contingências de uma crise podem, no entanto, ser acomodadas na legislação ordinária, trajetória (A), com a delegação de autoridade de decisão do Congresso para o Executivo, com ou sem prazo terminal de vigência.

Em economias do Primeiro Mundo, mesmo necessidades emergenciais trazidas por ameaças terroristas têm sido enfrentadas por meio de leis estabelecidas

[21] No primeiro caso, há os regimes de urgência nas escolhas públicas definidos especialmente nas regras dos arts. 62 e 64; no segundo caso, mecanismos já citados elevam substancialmente os custos de transação de escolhas públicas que, persistentemente, viciem o interesse geral ou coletivo.

Figura 5

**Condicionantes do *status quo* constitucional**



dentro da competência normal dos poderes. Contudo, a trajetória (A) pode interceptar a trajetória (B), também resultando em maior autonomia do Executivo.[22]

Percebe-se, pois, quão delicada e não-trivial é a vinculação da saída da crise à solução constituinte. Afinal, a estabilidade constitucional é em grande parte a resultante do incentivo a que políticos e burocratas estão sujeitos, de modo a que mantenham as regras do jogo (Weingast, 2003). Mudar as regras pode simplesmente enviar sinais errados aos participantes do jogo.

## 7. Conclusão

As funções que diferentes regras constitucionais desempenham em uma economia guardam uma lógica comum entre si: alterar uma ou mais dessas regras necessariamente traz implicações para outros segmentos da Constituição. Independentemente da questão da perda em credibilidade de uma Constituição freqüentemente modificada ou alterada por motivação conjuntural, *ad hoc*, os proponentes da mudança devem ser convincentes em demonstrar em que extensão a regra alterada (por modificação ou pura supressão) torna a corrente ordem social (e seu associado equilíbrio macroeconômico) *melhor*; e, simultaneamente, essa nova ordem preserva o sistema de interpretação constitucional até aqui aceito, ou seja, ainda será válido para aferir o novo conjunto de regras pressupor que ele forma um todo coerente (Bobbitt, 1998:20).

Sob esse segundo aspecto, vale ressaltar que um dos propósitos de uma Constituição é delimitar os poderes governamentais, o que mais especificamente se traduz por dispositivos que transcendem a ocorrência periódica de eleições transparentes e isentas de corrupção. Desse modo, uma PEC é virtuosa muito menos pelas novas regras que encampa do que por sua integração ao propósito de neutralizar a inerente propensão dos políticos a usarem os poderes a eles delegados para tiranizar os cidadãos, em causa própria ou em prol de interesses preferenciais minoritários.[23]

Assim sendo, dentro de que limites se determinam os ganhos da prática política? De que meios dispõem os cidadãos para coordenar suas reações contra transgressões do governo e dos políticos em geral, como reveladas nos episódios que vêm

[22] A ilustração mais notória dessa possibilidade é a polêmica lei Patriot Act, nos EUA. No caso brasileiro, esse tipo de ocorrência tem estado fortemente relacionado à recorrente emissão de medidas provisórias, e a certo tipo de legislação que incorpora poderes legislativos, executivos e judiciais ao processo decisório da alta gerência econômica (Monteiro, 2004).

[23] Tome-se por exemplo a longa e recorrente trajetória da emissão de medidas provisórias. Por década e meia, as MPs têm dissipado o sistema de separação de poderes — um pilar da democracia constitucional brasileira — ao transferir poder de legislar do Congresso Nacional para os burocratas do Executivo, dando conteúdo a um *dilema contramajoritário* (Monteiro, 2004, cap. 1), isto é, sob instituições de governo representativo, substitui-se o processo de escolhas majoritárias do Congresso por escolhas promovidas por agentes públicos que não detêm mandato eletivo. Uma leitura da evidência mostrada na tabela na seção 4 é que essa transferência equivale a alongar a intermediação entre governo e sociedade.

ocorrendo em Brasília, desde maio-junho de 2005?

O entendimento dessas questões é central na percepção do valor de se ter uma economia operando sob regras constitucionais estáveis (Weingast, 2003): primeiramente, porque são essas regras que podem limitar os ganhos dos políticos;[24] em segundo lugar, a Constituição auxilia os cidadãos a resolverem um relevante problema de coordenação, na medida em que regras constitucionais estáveis criam um *foco*, possibilitando gerar expectativas comuns entre os cidadãos relativamente ao que os demais cidadãos farão, em uma dada situação, tal como na atual crise política.

A Constituição fornece esse foco, ao estabelecer limites à ação governamental e aos direitos dos cidadãos. É em relação a esses limites que se perceberá, então, a extensão da transgressão ocorrida e a decorrente necessidade de reagir, facilitando a resolução do problema de coordenação. Por outro lado, focos constitucionais definem instituições políticas. Para serem bem-sucedidas tais instituições devem ser auto-sustentáveis, isto é, autônomas em relação à interferência de quem detém o mando. Se assim não for, uma das partes buscará outra solução fora da Constituição.[25]

As regras constitucionais viabilizam instituições auto-sustentáveis quando (Weingast, 2003:15-16):

- definem limites ao poder de governar;
- generalizadamente os cidadãos têm o entendimento de que estarão melhores sob regras constitucionais auto-sustentáveis do que sem elas. Em especial, que o formato do poder de governar faz com que, na média, as políticas públicas tornem o nível de bem-estar dos cidadãos maior, do que sob outro formato;
- cada segmento da sociedade acredita nas virtudes da mudança de seu comportamento, de modo a obter maior bem-estar, sendo que todos aceitam mudar de comportamento simultaneamente, se isso for necessário para alcançar tal melhoria;
- todos se dispõem a defender o *status quo* constitucional contra transgressões dos políticos, primariamente em razão dos impactos dessas transgressões sobre suas próprias situações individuais, mas também pelos impactos sobre a situação dos demais cidadãos.

[24] Uma decisão legislativa requer votação majoritária na legislatura bicameral e a concordância do presidente da República (que, de outra forma, pode recorrer a seu poder de veto, ainda que tal decisão possa ser trazida à apreciação dos legisladores. A capacidade de emissão de MP, no entanto, esvazia o significado desse veto). Igualmente, o arranjo federativo alonga verticalmente a separação do poder decisório público, tanto quanto a instância judicial independente condiciona as compensações que os políticos, individualmente ou em coalizões, possam obter.

[25] Enquadra-se nesta última possibilidade a implementação de políticas que dispensam o mecanismo formal de emendas à Constituição, optando pelo processo legislativo ordinário, para afinal condicionar o *status quo* constitucional (Monteiro, 1997, 2000). Ver também a seção 5.

Ou resumidamente: a durabilidade das regras constitucionais requer que os políticos atuem sob a motivação adequada. Isso ocorrerá quando eles esperem ser substancialmente compensados por promover tal sustentação, porém, ao mesmo tempo, percebam que podem perder tais privilégios, caso não cumpram com suas responsabilidades constitucionais (Myerson, 2005:12).

## Referências bibliográficas


BOBBITT, P. Parlor games. In: ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. (Eds.). *Constitutional stupidities, constitutional tragedies*. New York: New York University Press, 1998.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. *The reason of rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

BROOK, D. Meta-strategic lobbying: the 1998 steel imports case. *Business and Politics*, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2005.

BUCHANAN, J. Federalism: as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius*, n. 25, p. 19-27, Spring 1995.

DAINTITH, T. The constitutional protection of economic rights. *International Journal of Constitutional Law*, v. 2, n. 1, p. 56-90, Jan. 2004.

EMERGENCY POWERS AND CONSTITUTIONALISM. *International Journal of Constitutional Law*, v. 2, n. 2, p. 207-209, Apr. 2004.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. The law of the exception: a typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, v. 2, n. 2, p. 210-239, Apr. 2004.

FIGUEIREDO, J.; GARRETT, E. *Paying for politics*. Law and Public Policy Research Paper n. 04-19, University of California, Aug. 2004.

GARRETT, E. *The purposes of framework legislation*. Center for Study of Law and Politics. Working Paper n. 30, USC Law School and California Institute of Technology, 2004a.

———. *Conditions for framework legislation*. Center for Study of Law and Politics Working Paper n. 35, USC Law School and California Institute of Technology, 2004b.

LOWENSTEIN, D. Voting with votes. *Harvard Law Review*, n. 116, p. 1971-1994, 2003.

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.

———. Parcerias público-privadas como mecanismo de governança pública. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

———. Crise & Constituição. *Estratégia Macroeconômica*, v. 13, n. 325, 2005b.

MUELLER, D. *Public choice — III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MYERSON, R. *Leadership, trust, and constitutions*. Disponível em: <http://home.uchicago.

edu/~rmyerson/research/prince.pdf>. Acesso em: jun. 2005.

NAKANO, Y. Déficit nominal zero para estabilidade com crescimento sustentado. *Conjuntura Econômica*, p. 13-14, jun. 2005.

NZELIBE, J. Interest groups, power politics, and the risks of WTO mission creep. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 28, n. 1, p. 89-95, Fall 2004.

PAYNE, J. *The culture of spending*: why Congress lives beyond our means. San Francisco: ICS Press, 1991.

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

WEINGAST, B. *Self-enforcing constitutions*: with an application to democratic stability in America's first century. In: CONFERENCE ON MODELING THE CONSTITUTION, USC Caltech Center for the Study of Law and Politics, Conference Paper, Mar. 2003.