A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro*

"Um comentário estabelecido a partir do modelo analítico da 'public choice' — uma vertente da moderna economia política que considera as políticas públicas resultado da interação social, sob instituições de governo representativo."

O significado da nova âncora da estabilização econômica

Jorge Vianna Monteiro

1. Uma interpretação do que se passou

Os episódios que transcorrem desde o final de 1998 — culminando com a crise de 12 e 13 de janeiro de 1999 — estão sujeitos a variados diagnósticos analíticos. Todavia, parece interessante explorar uma vertente relacionada a certa classe de modelos de grupos de interesses especiais (Becker, 1983, 1985). Nessa etapa da economia brasileira, a política de estabilização econômica estaria na confluência de duas forças:

- a pressão política exercida por segmentos da sociedade que conseguem organizar-se, configurando-se como grupos de interesses; os industriais paulistas (Fiesp), os exportadores (AEB), entre outros, vinham desempenhando um papel notório nessa dimensão; vale assinalar a intensificação dessa pressão com a campanha da Fiesp, desde dezembro de 1998, em prol do *desenvolvimentismo* e contra o *monetarismo*;
- os demais segmentos não-organizados da sociedade e que representam o interesse geral ou coletivo; a relativa passividade desses segmentos deve-se sobretudo aos elevados custos de organizarem e coordenarem suas ações (custos de transação).

Uma *condição de equilíbrio* é que, no ambiente de governo representativo, uma política pública se sustentará na extensão em que as produtividades das influências que se exerçam no processo político favoráveis e contrárias a essa política sejam pelo menos equivalentes, com a tendência a que aquelas suplantem estas últimas. Ou, mais tecnicamente, a política econômica que esteve em vigor até o último dia 12 de janeiro trazia impactos distributivos: negativos para alguns segmentos (os *perdedores*, p) e positivos para outros (os *ganhadores*, g). A influência política (I_p e I_g) de uns e outros traduz-se por:

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

- pressões (Π_p e Π_g) exercidas em diferentes graus de formalização *indireta* (via mídia) e mesmo *direta*, junto aos partidos políticos, suas lideranças e ao presidente da República e a burocracia;[1]

- crescente desproporção entre o *tamanho* dos segmentos da atividade econômica que perdem e ganham (N_p/N_g); um tanto simplificadamente, incluem-se no primeiro caso os exportadores, e no segundo os importadores, em face da política de sobrevalorização do real que vinha sendo praticada; o avanço do desemprego da mão-de-obra na indústria, por outro lado, tornou-se nas últimas semanas de 1998 uma dimensão expressiva desse fator;[2]

- diversas variáveis (x) — mais ou menos fora do controle do governo e de comportamento de difícil previsão em seu efeito agregado — que exercem poderoso efeito sobre essas influências pró e contra a política econômica (entre outras, a necessidade de se atender ao contrato com o FMI; o início de mandato eletivo, não apenas na jurisdição federal, como também nos estados; o comportamento dos mercados internacionais; a necessidade de definir em bases mais duradouras a sustentação do governo na legislatura atual e na que se inaugurou em fevereiro).

[1] Cabe lembrar o freqüente e intenso engajamento nessas ações dos serviços de consultores nacionais e internacionais, com a tarefa de vocalizar com sua autoridade técnica e acadêmica este ou aquele ponto de vista.

[2] Especialmente com os movimentos de protesto dos trabalhadores da indústria automobilística em São Paulo, que tiveram enorme repercussão na mídia.

De sorte que, na transição de 1998 para 1999, passou a prevalecer a condição:

$$I_p > I_g \qquad (1)$$

onde $Ip = Ip\ (\Pi p, \Pi g; Np/Ng; x)$ e $Ig = Ig\ (\Pi p, \Pi g; Np/Ng; x)$.

Vale dizer: a influência política dos que perdem passa a suplantar a influência dos que ganham com a política econômica então em vigor. Na medida em que Π_p passou a superar Π_g (lembro ao leitor a inusitada desenvoltura do novo comando da Fiesp), a relação N_p/N_g a crescer acentuadamente nos últimos meses de 1998 (as demissões na indústria automobilística dramatizando o desemprego), e x a influenciar complexamente a estratégia macroeconômica (digamos que as forças aí congregadas empurravam o governo a rever suas prioridades e, mais especialmente a caminhar para a solicitação de, no mínimo, um *waiver* junto ao FMI), tornou-se inevitável reverter a desigualdade (1) para recompor a *condição do equilíbrio*:

$$Ig \geq Ip \qquad (2)$$

em que as produtividades dessas duas forças exercidas sobre o governo pelo menos se igualam.

Com a ruptura da âncora cambial — que sempre foi a *jóia da coroa* do Plano Real — a pretensão é que esse equilíbrio político possa ter sido reestabelecido, ao menos temporariamente.

Se um grupo torna-se mais eficiente em pressionar o governo — como supostamente teria sido o caso da indústria paulista e dos exportadores —, o nível ótimo de pressão que exercerá será mais elevado, a todos os níveis de pressão dos demais grupos. Pura e simplesmente é essa maior eficiência em produzir pressão po-

lítica que pode ter contribuído para que o governo abandonasse o sistema de paridade cambial por bandas de variação. Ou seja, o importante não terá sido a efetividade política absoluta de determinados grupos, como os mencionados acima, mas sua relativa eficiência frente aos demais grupos.

Tal raciocínio também vale para o novo regime cambial. Quão irrestrita e duradoura será a liberalização do câmbio?

Prevalecerá uma espécie de "tirania do *status quo*" (Becker, 1983): o processo político não deverá interferir na distribuição de renda e riqueza privada decorrente da desvalorização, mesmo quando os grupos beneficiários por essa interferência (digamos, o setor importador) pudessem se revelar mais bem organizados politicamente do que os grupos que viessem a perder (o setor industrial exportador), na extensão em que estes não se revelem tão fortemente organizados. No entanto, a importância do *status quo* na era pós-liberação cambial não significa que o governo ficará refém dos setores privilegiados e poderosos.

A desvalorização do câmbio aumentou os ganhos dos exportadores possivelmente muito mais do que prejudicará as importações. É provável que o governo venha a reduzir alíquotas do imposto de importação de modo a compensar o segmento importador pela perda em eficiência.[3]

Pode-se, pois, concluir que o comportamento do governo frente à crise de janeiro deste ano pode ser explicado em termos do exercício de poder de grupos de interesse, muito mais do que em reação a *falhas de mercado* — essa é, na verdade, uma notável contribuição da nova economia política.

2. A essência de uma AMI

Em face da livre flutuação do câmbio, a preocupação central com a estabilização de preços cedeu lugar à tarefa de domar a intensa desvalorização sofrida pelo real, após tanto tempo de sustentação da paridade cambial. Visto por outro lado, o governo — ainda ao final da primeira quinzena de fevereiro — tenta deslocar essa sustentação da estabilização econômica para a política monetária, como forma não apenas de secundar a liberalização do câmbio, como também de restabelecer o combate à inflação.[4]

Assim, era de se prever que voltasse ao debate econômico nacional a antiga discussão quanto à concessão de maior autonomia ao processo decisório de política monetária ou, mais especificamente, a criação da autoridade monetária independente (AMI).[5]

A solução, também conhecida como *currency board*, implica fundamentalmente que a AMI se ocupe exclusivamente da emissão e recompra da moeda doméstica (o real), a uma paridade fixa com um ativo

---

[3] Mesmo porque essa é uma medida potencialmente recomendável, na hipótese de que os custos cambiais sejam repassados aos preços finais no mercado interno. Como é também provável que o governo tente se apropriar de parte dos ganhos extraordinários que afluem para os setores, em razão da expressiva queda do real frente ao dólar, nas primeiras semanas que seguiram à liberalização do câmbio. Tanto a revogação ou atenuação da chamada Lei Kandir quanto o balão-de-ensaio de tributar as exportações de *commodities* agrícolas (*Folha de S. Paulo*, 11-2-1999) são providências nessa direção.

[4] Para tanto, a taxa de juros vai sendo mantida em um patamar de 38 a 40% a.a.

[5] Já em agosto de 1993 esse era um dos temas que dominava as discussões de conjuntura. Ver, a propósito, Monteiro (1997a:63-5). Na ocasião, a iniciativa fazia parte de uma estratégia mais ampla de reordenar todo o processo decisório público, bem como de incorporar à solução brasileira um pouco da experiência argentina que envolve uma variante de AMI.

de reserva (o dólar norte-americano, por exemplo). E que tais operações sejam realizadas com base em um lastro marginal de reservas de 100%. De modo que a quantidade de moeda em circulação será determinada pela demanda pelo dólar, com a AMI fazendo face às trocas[6] (Monteiro, 1997a:64).

É igualmente notório que a constituição monetária norte-americana exerce grande fascínio sobre a adoção da independência do Banco Central no Brasil. Todavia, esse é mais um atributo que se tenta transpor de um contexto institucional bem especificado e estável para o ambiente em que as regras do jogo são imprecisas, desarticuladas entre si, e em permanente estado de revisão, o que lhes dá um caráter de intensa transitoriedade.[7]

A primeira qualificação relevante no caso norte-americano é que o relacionamento entre a AMI (ou FED) e o governo é ambientado pelo pleno funcionamento do sistema constitucional da separação de poderes. Assim, ainda que a constituição monetária possa garantir poderes potencialmente fortes ao governo federal diante do FED, para que se possa exercitar tais prerrogativas é necessário que seja acionado um esforço unificado desses poderes. Somente quando ocorrem crises monetárias que venham a provocar amplo descontentamento na legislatura é que se torna viável explorar sentimentos mais populistas para formar uma maioria legislativa contrária a interesses e preferências do FED.[8]

Relativamente a esse tema da interação de presidente e AMI pode haver duas conjecturas distintas (Johnson, 1998):

- a AMI influenciaria a política monetária de curto prazo, mas no longo prazo o Executivo seria dominante, na medida em que ele viesse a se utilizar das habilidades políticas do presidente da República, com o aconselhamento e consentimento do Senado Federal, para indicar e endossar os nomes que compõem a direção da AMI, exercer sua autoridade nas políticas de tributação e gastos públicos e, sobretudo, como detentor do posto eletivo mais elevado no país, usar sua habilidade em propor e fazer *lobby* por certas classes de legislação que poderiam vir a afetar significativamente a AMI ou a política monetária;
- mesmo no curto prazo pode ocorrer intensa pressão sobre a AMI, por parte do Executivo, para aumentar o

[6] Operações como as de *open market*, por exemplo, ficam excluídas do mandato da AMI — o que põe fim às emissões de moeda para o financiamento de déficits nas contas públicas. Por outro lado, a solução da AMI pressupõe uma confortável situação em termos de balanço de pagamentos, de vez que é por aí que se originam as reservas adicionais a serem compradas pelo *currency board*: via entrada de capitais estrangeiros, formação de superávits comerciais ou mesmo recursos para tanto disponíveis na ajuda multilateral.

[7] Em duas outras ocasiões relevantes, incorreu-se nesse tipo de cópia arbitrária. Primeiramente, há o caso da ampliação da autonomia legislativa do Executivo, sob o formato da emissão de medidas provisórias. Uma prática típica no parlamentarismo europeu e que foi acoplada à Constituição brasileira em 1988, sem se dar atenção às repercussões de como um tal mecanismo poderia vir a operar sob instituições presidencialistas e federativas. Um segundo exemplo, mais recente, desse tipo de transposição fora de contexto foi a opção de um segundo mandato presidencial, sem a atenção devida ao elevado poder discricionário que o Executivo federal já detinha nas escolhas públicas. Tampouco se deu atenção às potenciais distorções políticas provocadas pela extensão dessa benesse a governadores e prefeitos.

[8] Ainda assim, isso só assumirá uma forma efetiva quando também ocorrer o apoio do presidente da República, cuja preocupação com outros assuntos de Estado quase sempre faz predominar seu interesse quanto aos assuntos econômicos domésticos (Johnson, 1998:129).

capital eleitoral do presidente da República, de seu partido, ou de seus redutos políticos.[9]

3. A Autoridade Econômica Independente (AEI)

O debate quanto à criação da AMI no Brasil talvez fique mais bem referenciado se notarmos que, de longa data, um segmento do Executivo federal — a chamada "equipe econômica"[10] — concentra substancial autonomia por seu poder tanto de propor quanto de executar políticas públicas. Com efeito, pelo comando que exerce nos processos de escolhas orçamentárias e de legislar por via administrativa — as medidas provisórias — pratica, de longa data, uma variante da AMI — a que poderíamos rotular Autoridade Econômica Independente (AEI).

Uma medida sintética dessa autonomia é mostrada na figura, que cobre o período de janeiro de 1995 a fevereiro de 1999[11] e apresenta a maior das disfunções institucionais-constitucionais com que opera a economia política brasileira. Nessa evidência, *MP/L** é um indicador da transferência de poder de decisão dos legisladores para os burocratas do Executivo. Observa-se que a relação média no período sob análise é de 3,9 MPs para cada lei, tendo a desproporção alcançado 7:1 em dezembro de 1998.

Qualitativamente, ocorrências recentes apenas magnificam a dimensão dessa peculiaridade institucional.

- O Congresso Nacional acaba de reunir-se em período extraordinário (4 a 29 de janeiro de 1999) fundamentalmente para secundar a política de estabilização econômica.
  Essas decisões legislativas, no entanto, pouco envolveram a discussão independente ou o aperfeiçoamento institucional das escolhas públicas. A atenção esteve sempre voltada para a homologação dos projetos do Executivo, alterando a própria ordem constitucional, ou meramente convertendo MPs (metade dos projetos de lei aprovados decorreram de conversões). Ao mesmo tempo, foram emitidas nesse período 78 MPs.
- Promoveu-se em 28 de janeiro uma bizarra autoconvocação da nova legislatura — suas sessões entre 3 e 13 de fevereiro foram efetivas *apenas para o tema do aumento da CPMF*; no mais foi uma legislatura virtual.

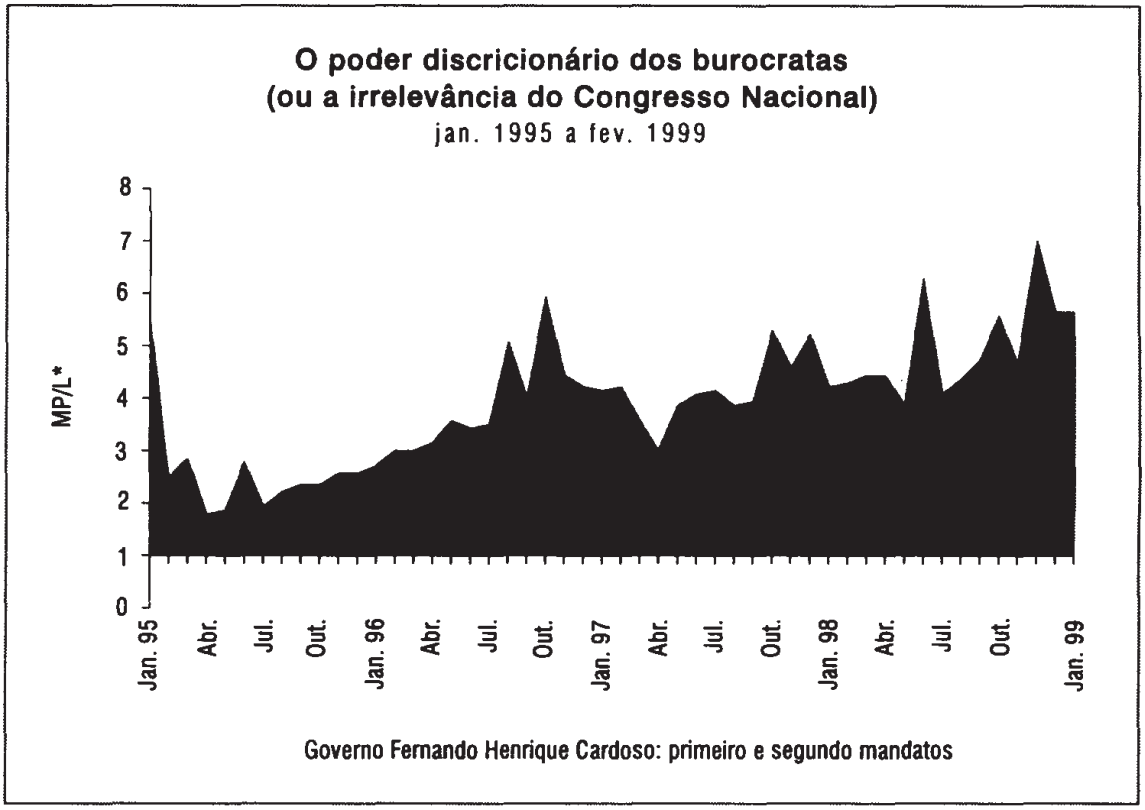
Tal alheamento da classe política ocorre, ainda quando se ultima no Executivo — no âmbito das conversações quanto à revisão dos termos do contrato com o FMI — uma substancial mudança da estratégia macroeconômica, o que trivialmente envolve significativas opções sociais.

---

[9] A possibilidade de um segundo mandato eletivo acentua ainda mais essa conjectura. Ao longo de 1998, por exemplo, o presidente da República fez uso freqüente da retórica de que os juros devessem baixar, ao mesmo tempo que endossava críticas de igual teor feitas por políticos integrantes da coalizão majoritária no Congresso Nacional.

[10] Ou, menos frouxamente, técnicos que preponderantemente ocupam cargos de DAS na cúpula do Ministério da Fazenda, Banco Central e eventualmente no Ministério do Orçamento e Gestão e no próprio Palácio do Planalto (Casa Civil).

[11] A variável *L** mede a produção média de leis pelo Congresso Nacional, ao longo do período de 50 meses da atual administração federal, descontadas as leis decorrentes de conversão de medidas provisórias. Já a variável *MP* capta a emissão mensal *bruta* de medidas provisórias, ou seja, inclusive as reedições — o que é apropriado por ser mais correlacionado com a autonomia legislativa dos burocratas. Para o sentido mais preciso com que é definida essa variável, ver Monteiro (1998).



Diante de tal evidência pode-se estabelecer que a eventual criação de uma AMI dará lugar a uma das seguintes disfunções no padrão de escolhas públicas:

- o confronto entre a AMI e os demais segmentos do Executivo federal, especialmente o que está aqui sendo caracterizado por AEI — abrirá mão o governo do mecanismo de emissão de MP ou o compartilhará com o novo Banco Central? Aceitará, enfim, ter esse poder atenuado, pela adoção de dispositivos constitucionais que restrinjam sua utilização?[12]
- o sistema de separação de poderes passará a ser composto de uma quarta instância, a AMI, para o que será necessário especificar o inter-relacionamento não mais entre três instâncias de poder, mas entre quatro instâncias; nessa circunstância, é pouco convincente supor que — após quase uma década de transigência do Congresso Nacional para com a progressiva e já consolidada perda de seu poder decisório para os burocratas do Executivo federal — os legisladores se empenhem em definir mecanismos eficazes de controle em face da AMI e da decorrente política monetária.

[12] Nos moldes da chamada Emenda Fogaça, já aprovada no Senado Federal, ou de alguma outra proposta de emenda constitucional (ver, a propósito, Monteiro, 1997b).

5. Conclusão

Com a intensificação da crise cambial passou a predominar na análise da conjuntu-

ra a questão da recuperação da credibilidade das ações governamentais junto aos agentes econômicos e à sociedade em geral. No entanto, o próprio processo de geração dessas decisões transcorre sem qualquer apreço em construir essa credibilidade. No mais das vezes, o governo parece achar que credibilidade se constrói em torno dos proverbiais nomes a quem caberá reordenar a economia. Correntemente (segunda metade de fevereiro de 1999)[13] ainda predomina a noção de que um *especialista* à frente do Banco Central é condição necessária e suficiente para que a adversidade cambial se reverta.

Na verdade, toda a discussão é apresentada como se credibilidade não fosse senão um subproduto desejável do equilíbrio macroeconômico, muito mais do que a sua própria justificativa.

Igualmente, muito se tem falado em *inflation targeting*, ou seja, que o monetarismo deva se resumir ao comprometimento explícito do Banco Central com metas inflacionárias. No entanto, é pouco razoável pensar no sucesso de uma tal estratégia separada de um comprometimento com um *constitutional targeting*, vale dizer, com um regime de escolhas públicas em que as regras do jogo sejam firmes e amplamente conhecidas e entendidas pela sociedade.[14]

Afinal, a ampliação do papel estabilizador da autoridade monetária implica um novo inter-relacionamento da economia com a democracia que ainda não é perfeitamente compreendido: é o cenário do *governo da moeda*, na apta síntese de Peter Johnson. O papel do Banco Central em se ajustar aos problemas da competição ou à internacionalização sugere que mudanças de regime político e *expertise* monetária sejam inversamente relacionadas: quando o governo se mostra incapaz de mobilizar eficientemente essa *expertise* para enfrentar os novos problemas econômicos, o Estado pode incorrer no risco de promover dramáticas — e mesmo desestabilizadoras — mudanças de regime (Johnson, 1998).

O Estado administrativo caracterizado na figura é uma didática ilustração desse padrão de mudança que vai-se tornando a principal alternativa à expansão do modelo de estabilização liberal.

Por fim, vale ressaltar que, junto à discussão de se ter um especialista — oriundo do mercado financeiro — na direção de uma eventual AMI, revive-se no debate nacional o chamado *projeto da quarentena*, ou seja, que os ocupantes da direção da AMI passem por um período de quarentena *ex post*, afastados formalmente de qualquer posto no setor financeiro privado.[15] Outra vez, tenta-se acomodar na intensa

[13] Uma situação muito curiosa se apresentou em relação à presidência do Banco Central: havia um presidente (demitido) em férias; o seu sucessor, também demitido, e a quem cabia passar oficialmente o cargo adiante; outro no exercício interino da função; e mais um outro indicado pelo presidente da República para ocupar o posto, mas pendente de aprovação de seu nome no Senado Federal.

[14] Nesse sentido, é alentador ver os termos da entrevista (*Folha de S. Paulo*, 25-1-1999) do presidente mundial do BankBoston e sua insistência em afirmar que "a confiança nas regras do jogo é que vai estabilizar a taxa de câmbio".

[15] Um projeto desse teor já foi há muito aprovado pelo Senado Federal, encontrando-se presentemente em discussão na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Uma idéia um tanto bizarra vem surgindo nas últimas semanas: a quarentena poderia ser expandida para o caso *ex ante*, ou seja, não haveria a possibilidade de uma transferência imediata de um participante do mercado financeiro para um posto de direção na autoridade monetária. Outra vez, parece que se incorre no erro de orientar a legislação econômica para atender a uma variedade de situações *ad hoc*. Nessa perspectiva, algo como o *Lobbying Disclosure Act* de 1995, nos EUA, parece ser o contexto mais adequado para se tratar ocorrências na classe de "tráfico de influências".

instabilidade da ordem institucional-constitucional em vigor um dispositivo legal que copia práticas de economias de Primeiro Mundo.[16] Ora, talvez fizéssemos melhor em prestar atenção a segmentos correlatos do problema da quarentena dos homens públicos no Brasil, tais como o aprimoramento de uma legislação reveladora das atividades de *lobbying*, uma legislação eleitoral menos transitória, e, enfim, o reforço de toda a arquitetura constitucional de nossa democracia representativa.

Pois de que adiantará cercar de tantos escrúpulos o comportamento futuro de um ex-integrante da AMI, se nada similar se fará com um ex-burocrata da AEI, como definida na seção 3?

[16] A imagem que figurativamente o leitor poderá fazer da iniciativa é a de que se tenta polir um vaso de prata que decora um salão em escombros, empoeirado, e com todo seu mobiliário quebrado ou remendado.

Referências bibliográficas

Becker, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics, XCVIII*(3): 371-400, Aug. 1983,

———. Public policies, pressure groups, and dead weight costs. *Journal of Public Economics, 28*:329-47, 1985.

Johnson, P. *The government of money: monetarism in Germany and the United States*. Ithaca, Cornell University Press, 1998.

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

———. O *bureaucratic drift*: novos fatos sobre a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública, 31*(6):191-201, nov./dez. 1997b.

———. Reflexos de uma conjuntura de crise. *Revista de Administração Pública, 32*(6): 231-6, nov./dez. 1998.