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 equilíbrio no vórtice do Executivo[1]

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Ao final do primeiro quadrimestre de 1998, a economia brasileira segue apresentando um desempenho muito positivo em termos de estabilidade de preços e de sua capacidade de atração de capital externo, não obstante o fraco crescimento do produto, as elevadas taxas de desemprego (em algumas regiões metropolitanas essas taxas superam 15% da força de trabalho) e o persistente desequilíbrio nas contas públicas e nas contas externas.

Simultaneamente, esses são tempos de *entressafra eleitoral* (Monteiro, 1998a), com a ocorrência de um *ciclo* na trajetória das políticas públicas, em função do transcorrer do calendário eleitoral — um fenômeno bem estudado pela teoria macroeconômica contemporânea (Persson & Tabellini, 1994). Independentemente de qualquer outra razão, é a pura racionalidade que impõe aos participantes do jogo o ajustamento em suas estratégias, em face da maior ou menor proximidade da ocorrência das eleições. Da parte do governo-incumbente nada será empreendido que possa abertamente comprometer suas chances de vitória.

Muito ao contrário de sugerir passividade, *politics as usual* é uma classe de estratégias que fica bem ilustrada pela recente (março) reformulação ministerial. O sentido maior dessa opção é o de aumentar o capital político do governo na campanha da reeleição presidencial: nem mais, nem menos (Monteiro, 1998b).[2] Qualquer outra sugestão explícita na retórica oficial não passa de uma tentativa de ocultar o que poderia vir a ser interpretado negativamente pelo eleitorado.

Todos os compromissos mais fundamentais assumidos até aqui nas variadas

[1] O termo vórtice é utilizado por James Madison no *Federalist*, 48.

[2] Com a sorte da candidatura presidencial inapelavelmente atrelada à reeleição de boa parte dos atuais governadores de estado, promoveu-se em março mais uma rodada de recomposições das dívidas estaduais (inclusive com a reestruturação de bancos estaduais). O volume do subsídio envolvido nessa oportuna engenharia financeira seria equivalente a uma transferência global de R$9 bilhões aos estados.

dimensões das políticas públicas entram em compasso de espera, ou seja, estão diferidos para 1999. Novos e antigos membros do ministério bem entenderão esse valor maior para os interesses do governo, não obstante tudo soar como a instalação de uma nova administração.[3]

No entanto, tudo isso ocorre em meio a uma espessa teia institucional, em que a classe política impõe à coletividade uma deliberada elevação dos custos de transação (Twight, 1988). Com efeito, essa é uma perspectiva analítica de grande poder explicativo:

- Por um lado, há de tornar complexa a sinalização quanto à estabilidade econômica: terá, enfim, o governo entendido que a prioridade é a estabilidade sem o ônus de uma taxa de desemprego tão tenaz e elevada? Será esse o caso de um governo que não poupa mais esforços para acelerar a execução da agenda social, respondendo prontamente aos indicadores de saúde, emprego, educação e meio ambiente? Essas são questões para as quais o cidadão não encontra respostas triviais, ou, equivalentemente, são elevados os custos de informação com que ele se defronta, em sua tentativa de determinar o resultado líquido da atuação governamental e o correspondente impacto sobre *seu* bem-estar.
- Por outro lado, há de desviar a atenção do cidadão-eleitor para os sucessos inquestionáveis da política econômica: o estupendo saldo das reservas cambiais (já ultrapassando os US$70 bilhões, no começo de abril); a recorrente deflação que se observa nos indicadores de preços em alguns estados; os ágios tão elevados obtidos nos leilões de privatização; e mesmo o endosso de autoridades internacionais quanto à retidão da política econômica que praticamos.

Em conseqüência, é também substancial o custo com que se defronta o cidadão, para estabelecer sua estratégia de voto. Esta é uma restrição que opera tal qual uma elevação de seu custo de reação.

É precisamente na dimensão de seus processos que essas ocorrências apresentam uma contrapartida preocupante, de vez que deterioram-se as características mais fundamentais da democracia representativa, associada à crescente intervenção regulatória do Estado.

2. Duas etapas do intervencionismo estatal

O processo de intervenção torna-se mais notório e diversificado, com os esforços de implementar e sustentar a política de estabilização de preços, especialmente a partir de janeiro de 1995. Nesse sentido, pode-se distinguir duas etapas que reforçam a participação do Executivo nas escolhas públicas, descritas a seguir.

Diretamente, pelo uso de atos legislativos unilaterais

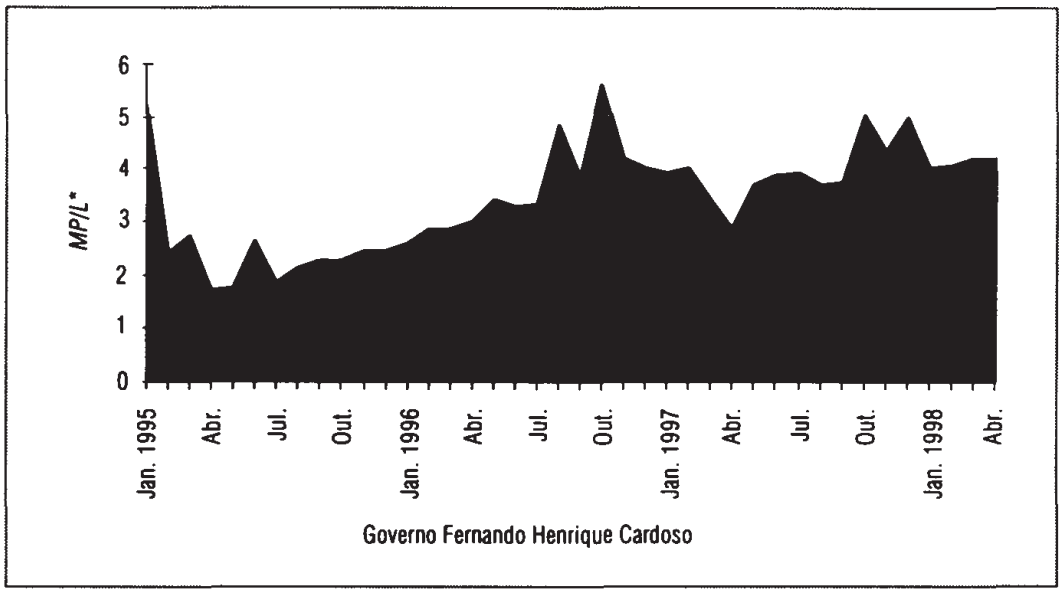
É interessante notar que isso se dá mesmo em atividades em que a Constituição confere poderes ao presidente da República. Tal é o caso da iniciativa no processo legislativo ou, mais concretamente, a vantagem do *first mover* (seção II, art. 84,

[3] Além da vitória da candidatura oficial e do aumento do peso do PSDB na composição da força política nacional, a partir de janeiro próximo o governo poderá implementar com mais controle seu projeto original de reforma da Constituição, com a possibilidade de fazer aprovar a instalação de uma assembléia nacional constituinte, ainda em 1999.

Figura 1

A dissipação das instituições representativas: o vórtice do Executivo

(jan. 1995 — abr. 1998)



inciso III). O que poderia ser um mero ritual tornou-se, na verdade, a norma de ação, com o presidente — e, por extensão, os burocratas do Executivo — virtualmente monopolizando as funções de legislador.

Um indicador sumário dessa ocorrência é dado pela relação *MP/L**, em que *MP* é a quantidade mensal de medidas provisórias emitidas, e *L** a produção média de leis originadas no Congresso Nacional, descontado o contingente de leis que tenham tido por origem uma MP. A figura 1 apresenta a trajetória dessa variável no período de janeiro de 1995 a abril de 1998.[4]

Essa é a essência da face processual da política de estabilização de preços em curso no Brasil desde meados de 1993, de vez que a emissão de uma MP: traduz diretamente o sentido da política econômica que se quer implementar; serve de meio para que outros mecanismos institucionais já em vigor sofram as adaptações que essa política venha a requerer; e provê a moldura legal para que atos caracteristicamente administrativos (decretos, resoluções, portarias) possam vir a ser formalizados.

Em abril de 1998, a relação *MP/L** alcançou o valor de 4:1, com a legislatura tornando-se um departamento de pouca expressão na formação das escolhas públicas.

Um corolário dessa centralização é que a opinião pública acaba por direcionar mais fortemente suas expectativas para o Executivo e para o presidente da República e seus ministros, acentuando ainda mais a imagem pública do quanto um presidente ativo pode realizar.[5] Nesse

[4] Em que se localizam 71,8% de toda a emissão de MPs já ocorrida desde outubro de 1988.

[5] De todo modo, esse é um processo muito singular, se levarmos em consideração o período imediatamente após a entrada em vigor da Constituição (outubro de 1988), em que era generalizada a crença de que a nova Constituição "engessava" a capacidade de ação do Executivo, por conferir poderes excessivos ao Congresso Nacional.

ambiente, quaisquer que sejam as motivações dos burocratas do Executivo, eles poderão explorar em causa própria seu conhecimento das preferências de sua clientela, a privacidade dos detalhes de sua própria atividade produtiva e a passividade de seu patrocinador, o Congresso Nacional (Shepsle & Bonchek, 1997).

Como é visto a seguir, isso é tanto mais verdadeiro quando se toma em consideração uma *segunda geração* de escolhas que é viabilizada por tão irrestrita delegação legislativa.

A partir de 1997, com a emergência de agências executivas *que passam a desempenhar um intenso e extenso papel regulatório*

A esse respeito, a trajetória recente da MP nº 1.531, que trata da privatização do setor elétrico, é um exemplo muito didático. Em sua 16ª versão (5 de março de 1998), essa MP — que altera *substancialmente* seu próprio texto de 30 dias antes — cria um complexo conjunto de instituições para o funcionamento do mercado de energia elétrica no país (arts. 12 a 15), no exclusivo atendimento às preferências reveladas pelos burocratas do Executivo. Dispensou-se qualquer recurso ao processo político. A garantia de que esta é a decisão correta e oportuna é ditada exclusivamente por critérios de gerência pública.[6]

Um exemplo ainda mais expressivo de tal padrão de escolhas decorre diretamente do processo decisório dessas agências. Em 30 de março de 1998, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estabeleceu mais um conjunto de regulações por meio de sua Resolução nº 94,[7] que encontra justificativa na mesma MP nº 1.531-16, de 5 de março de 1998, que, por seu turno, eliminou qualquer obstáculo que pudesse ser representado por um ato anterior do Congresso Nacional, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1997.

Esse é um jogo em que a seguinte seqüência ilustra o cálculo de estratégias que estão disponíveis para a Aneel:

$$r(t+2) \longrightarrow m(t+1) \longrightarrow l(t)$$

onde r significa resolução, m medida provisória, l lei, e as setas significam *com precedência sobre*. Ou seja, para fazer seu movimento r em $(t+2)$, a agência deverá provocar em $(t+1)$ a edição de uma MP XXXX-k, nº $k \geq 0$, que condicione *ex post* o movimento (l, aprovação de lei) feito pela legislatura no tempo t.

Com a expansão, em número e complexidade, dos problemas econômicos e sociais, aumenta a demanda por intervenção federal, e a legislatura não se limita apenas a aprovar um maior número de leis que requerem mais execução. Ela também aprova leis que requerem a formulação de políticas em larga escala, antes de serem executadas (Greene, 1994; Flaherty, 1996).

Trata-se da nova face da expansão da economia pública no Brasil, que se consolida no arranjo de agências executivas do gênero ANP, Anatel e Aneel.

Por certo que a legislatura dispõe de meios para influenciar a conduta dessas

---

[6] O Congresso Nacional terá sua chance de um dia se pronunciar a esse respeito, quando da *enésima* reedição da MP; porém até lá as novas regras terão frutificado e promovido fatos consumados, oferecendo, pois, um alto custo político para serem canceladas ou alteradas em algum aspecto mais significativo. Essa oportunidade de o Congresso Nacional converter uma MP em lei tem-se apresentado em média após 20 meses de vigência da MP

[7] Estabelecendo variadas condições pelas quais se dará a participação dos agentes de geração e distribuição no mercado de energia elétrica.

agências; todavia, diante da substancial extensão em que se estabelece a delegação de legislar ao Executivo, esta é uma possibilidade muito reduzida.

3. O padrão seqüencial da formação de políticas públicas

A forma extensiva[8] apresentada abaixo descreve o arranjo institucional típico da decisão de políticas no governo representativo (figura 2). Esse é um jogo[9] que se desenvolve em quatro etapas, assim caracterizadas:

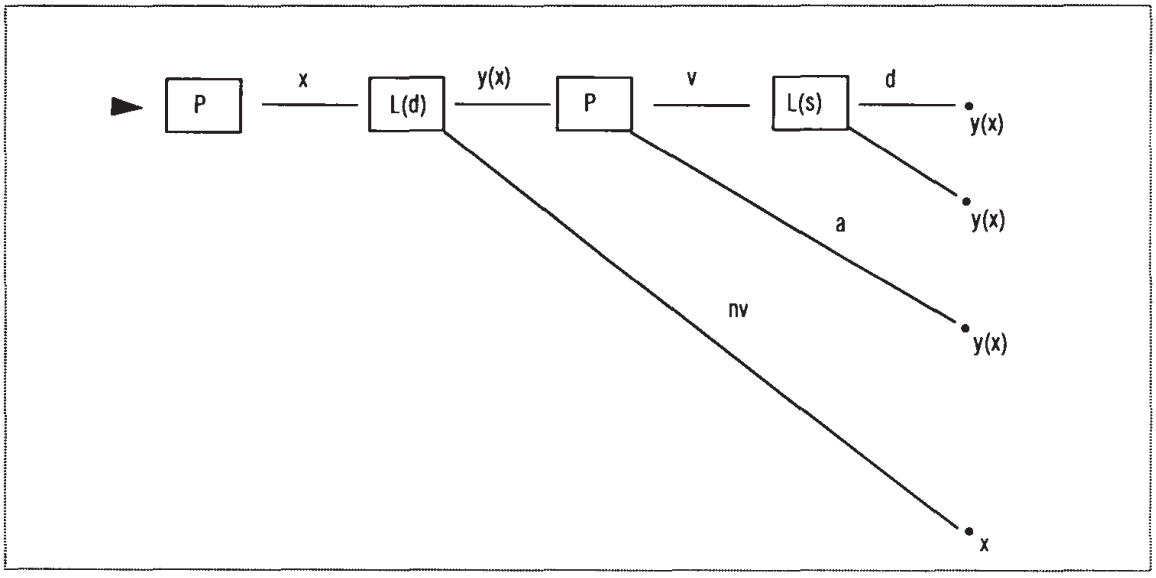
- *P*, o presidente da República, propondo *x* como alternativa ao *status quo*, x_0;
- *L*, a legislatura, decidindo em que nível estabelecer a política econômica $y(x)$; nessa decisão, o membro ou eleitor mediano (pivô) é indicado por *d*, com a decisão sendo estabelecida pela regra de maioria;
- *P*, o presidente da República, decidindo se veta, *v*, ou não, *nv*, a decisão legislativa $y(x)$;
- *L*, a legislatura, decidindo se vota pela reversão, ou não, do veto presidencial; nessa decisão, o pivô é indicado por *s*, de vez que essa nova decisão da legisla-

[8] A forma extensiva de um jogo apresenta quatro elementos essenciais (Ordeshook, 1992): a) os pontos de decisão (indicados nas figuras 2 e 3 por pequenos retângulos), que identificam quem deve atuar em cada estágio da seqüência decisória; b) as ramificações que conectam um ponto de decisão a outro, e que indicam que ponto de decisão se segue a outro — se de todo houver um tal ponto —, como conseqüência da seleção de uma dada ação que tenha sido empreendida; c) a identificação das retas, de modo a caracterizar as respectivas ações que podem ser empreendidas; d) a especificação dos resultados que prevalecerão após uma dada seqüência de ações, como indicados nos pontos terminais.

[9] Para uma caracterização mais completa do jogo do governo representativo, ver Monteiro (1997, cap. 1).

Figura 2

Interação Executivo-Legislativo: a norma do governo representativo



tura se estabelece por uma maioria qualificada pelo voto secreto.[10]

Observando-se os pontos terminais dessa forma extensiva, tem-se que um mesmo resultado da economia pública pode ser alcançado segundo diferentes histórias. Tal é o caso do resultado final $y(x)$, mostrado na figura 1. Alternativamente, tem-se que a cada um desses equilíbrios macroeconômicos alternativos corresponde uma possível estrutura institucional, isto é, uma história que nos leva de volta ao ponto inicial do jogo (indicado pela seta).

Todavia, o recurso à emissão de medidas provisórias acarreta mudanças relevantes nessa forma extensiva, como é indicado na figura 3.

[10] O que sempre poderá ser tomado como equivalente a um quórum mais restritivo do que a metade mais um dos votos, por exemplo 3/5. Tipicamente, x_d x_s , sendo x_d e x_s, respectivamente, os pontos mais preferíveis ou ideais de d e s.

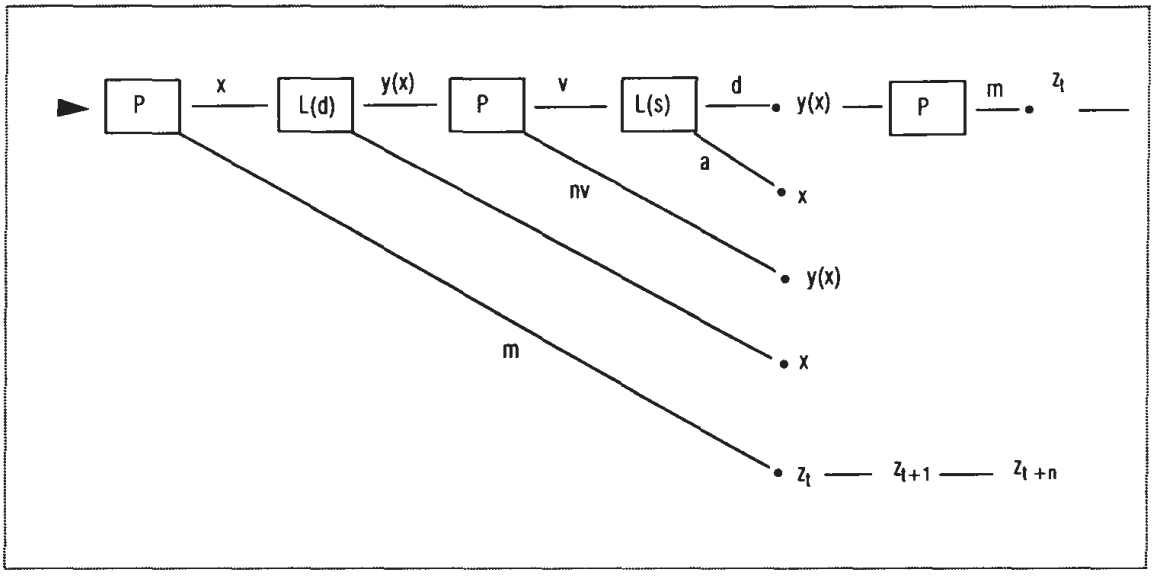
Há duas variantes em que as medidas provisórias (m) podem compor o conjunto de estratégias do presidente da República:

- diretamente, em substituição ao encaminhamento de um projeto de lei ao Congresso Nacional — P decide $m \neq x$, e o jogo termina em z_{t+n}, $n \geq 0$.
- estendendo o jogo, pela adição de um ou mais pontos de decisão na forma extensiva e, assim, virtualmente neutralizando o poder da legislatura em rejeitar (d) o veto executivo, com o jogo terminando z_{t+n}, $n \geq 0$.

Em face de toda a evidência empírica sumariada no item 2, o resultado ou equilíbrio da economia pública é determinado fundamentalmente por essas duas variantes do jogo, com a qualificação adicional de que esse equilíbrio estará refletindo interesses e preferências do presidente da República e dos burocratas do Executivo.

Figura 3

Interação Executivo-Legislativo: o caso das medidas provisórias



4. Conclusão

Os fatos e as conjecturas aqui apresentados fundamentam-se em uma virtude que já foi precisamente resumida (Ridley, 1997:262): "não somos tão perversos assim para que necessitemos ser domados por um governo intrusivo, nem tão bondosos que muita intervenção governamental não traga à tona o pior de nós, tanto como integrantes do setor público, quanto como seus clientes".

Os itens anteriores mostraram que a contrapartida de alto risco da política de estabilização econômica tem sido a deterioração das instituições representativas. Desse modo, todo o processo de escolhas públicas acaba sendo contaminado, como se pode observar nas repetidas incursões que têm alterado uma variedade de regras constitucionais ou deliberadamente mantido seu *status quo* — sempre em atenção aos interesses dos que exercem o poder de governar. A adoção de um segundo mandato presidencial talvez seja a decorrência mais forte de um tal padrão de escolhas públicas dominado pelo Executivo. Ao mesmo tempo, nada parece induzir a que se adotem salvaguardas, de modo que as liberdades econômicas e individuais do cidadão sejam protegidas, seguindo um movimento que venha a recompor o sistema da separação de poderes.

Referências bibliográficas

Flaherty, M. The most dangerous branch. *The Yale Law Journal, 125*:1.724-839, 1996.

A. Greene, A. Checks and balances in an era of presidential lawmaking. *University of Chicago Law Review, 61*(1):123-96, 1994.

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

———. Uma conjuntura de entressafra. *Estratégia Macroeconômica, 6*(130), 23 mar. 1998a.

———. O sentido do *politics as usual. Estratégia Macroeconômica, 6*(132), 20 abr. 1988b.

Ordeshook, P. *A political theory prime*. New York, Routledge, 1992.

Persson, T. & Tabellini, G. (eds.). *Monetary and fiscal policy*. Cambridge, MIT Press, 1994. (v. 2: Politics.)

Ridley, R. *The origins of virtue: human instincts and the evolution of cooperation*. New York, Viking, 1997.

Shepsle, K. & Bonchek, M. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York, W. W. Norton, 1997.

Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction-costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice, 56*(2):131-52, 1988.