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."

Crescimento regulatório & instituições representativas

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

A realidade econômica brasileira neste final de década apresenta um forte expansionismo regulatório estatal. Dois fatos recentes indicam essa tendência.

- Um deles é a copiosa produção de novas regras e extensões de regras já em vigor que passam a prevalecer na política de privatizações. É um exemplo do primeiro caso o Decreto nº 2.591 (15 de maio de 1998), que viabiliza a participação de 100% do capital estrangeiro nas futuras privatizações do sistema de telefonia fixa. Exemplifica o segundo caso a extensa MP nº 1.654-24 (14 de maio de 1998), que trata das privatizações de instituições financeiras.

Pressionado pelos parceiros nacionais nas *joint ventures*, em face da nova realidade do mercado internacional de fundos para investimentos,[1] o governo oferece novos atrativos na venda de estatais. Primeiro, lançou um balão-de-ensaio quanto ao eventual financiamento que o BNDES concederia à compra das estatais das telecomunicações e do setor elétrico. Em seguida, anunciou um prazo mais longo para o pagamento das concessões, eventuais financiamentos a esses setores *uma vez privatizados*, ainda que sob controle do capital estrangeiro, e limites (25%) impostos aos fundos de pensão nessas aquisições. Em outra frente, os novos arranjos organizacionais sob a forma de *agências autônomas* muito têm contribuído, através de suas resoluções, para a expansão estatal (Monteiro, 1998).

- Outro fato são as mudanças na Constituição, que também acrescentam novos e variados regimes a que ficam sujeitos os cidadãos, sinalizando o grau de complexidade a que pode chegar esse condicionamento estatal.

2. A deterioração dos processos representativos

Envolvendo todo esse avanço, está um processo de escolhas públicas que persis-

[1] Que emergiu com o início da crise nas economias asiáticas, em outubro de 1997.

tentemente concentra o poder de definir direitos nas mãos de burocratas do Executivo. Vale dizer: a decisão quanto ao tamanho e à forma da expansão estatal é ditada por critérios em relação aos quais a manifestação da sociedade é restrita e ditada pela conveniência desses mesmos burocratas. Dois exemplos didáticos e recentes desse tipo de ocorrência são:

- a conversão em lei da MP nº 1.531-18, que promove a reestruturação da Eletrobrás e de suas subsidiárias, com vistas à sua privatização;[2]
- para dar por concluída a reforma administrativa, o governo lançou mão, uma vez mais, do mecanismo das medidas provisórias, graduando-o em um grau de discricionarismo ainda mais elevado do que tem sido observado até aqui; o fato é que, em 18 de maio último, emitiu-se a MP nº 1.660, criando uma gratificação de desempenho para ocupantes de cargos na carreira de gestão, planejamento, e infra-estrutura em ciência e tecnologia; logo após — oito dias adiante — cuidou-se que esse *status* transitório de MP fosse consolidado em um *status* de lei, com o Congresso Nacional aprovando o correspondente projeto de lei de conversão (a Lei nº 9.647, de 26 de maio de 1998), em tempo para que se desse por aprovada a citada reforma.

O significado desse fato decorre de ficar nele evidenciado que a mudança de regras constitucionais pode ser produzida por um caminho muito peculiar que se inicia por uma decisão virtualmente administrativa — a MP — para, em seguida, vê-la assumindo o formato de um ato "autônomo" do Congresso Nacional, *com a presteza que melhor atenda às preferências dos burocratas*. Ademais, simultaneamente à discussão do projeto de emenda no Congresso Nacional, ainda sobram graus de liberdade para que o Executivo possa formalizar, por meio de uma MP, a adição de mais alguns incentivos salariais na reforma.

Tal é a qualidade do envolvimento dos representantes eleitos pela sociedade na tarefa de alterar a Constituição.[3]

3. As diferentes faces do governo na economia

Esses fatos também deixam evidenciado um paradoxo: o apego à ideologia econômica liberal, com as decorrentes medidas de redução do tamanho *físico* do Estado, não necessariamente resulta em um Estado menos intervencionista. Com efeito, a economia pública pode assumir várias dimensões.

Primeiramente, o governo atua como uma unidade orçamentária. Esse é o sentido habitual em que se mensura o tamanho da intervenção estatal, com o uso de indicadores sumários, tais como os gastos públicos como parcela do PIB (G/PIB), a carga fiscal (T/PIB) ou, ainda, o déficit público (DEF/PIB), cujo valor já se aproxima de alarmantes 7%. Em outra instân-

[2] O leitor ficará atônito lendo a narrativa do jornalista F. Casagrande, "Uma noite insone na era da TV a cabo", publicada na *Gazeta Mercantil* de 15 de maio de 1998, descrevendo os acontecimentos na sessão do Congresso Nacional em que se deu a aprovação do citado projeto de lei de conversão.

[3] Ocorrência algo similar já fora observada quando da conversão de cerca de uma dezena de MPs, ao final de maio último, com variados prazos de vigência ou reedição, de modo a atender a aspectos legais da aprovação da emenda da previdência social.

cia, o governo pode ser tomado pelo fluxo de sua produção de bens e serviços, trivialmente captado pelo número de suas unidades produtivas (empresas estatais) ou mesmo pelo volume do emprego público.

Nesses dois casos, há limites perceptíveis à expansão estatal.

Afinal, não se imagina que se deixará que o déficit público seja mantido por muito mais tempo em seu patamar atual. O comprometimento com a estabilidade de preços perderia muito de sua credibilidade junto aos agentes econômicos. Muito provavelmente, após outubro/novembro próximo, o ajuste necessário ocorrerá na intensidade em que — nos dias atuais — seria impensável.[4] De igual modo, desde o início dos anos 90, temos progressivamente avançado com as privatizações, e o setor público retrai-se como fonte de absorção de mão-de-obra. Também aí se observa um limite para a sustentação ou mesmo o avanço da atividade estatal, mesmo porque sempre haveria pressões para que o Brasil oferecesse a contrapartida de um programa de desestatização, em apoio às suas demandas junto a entidades como o FMI e o Banco Mundial.[5]

Contudo, há uma peculiaridade quanto ao fenômeno da expansão da economia pública e que é especialmente relevante no caso brasileiro da atualidade: diferentemente do Estado-orçamentário ou do Estado-produtor, o Estado-regulador não está sujeito a qualquer limite ou teto previsível.

E quais são os mecanismos institucionais que mantêm essa fronteira da economia pública sistematicamente pressionada para que se expanda?

A moderna literatura econômica (Monteiro, 1997b, cap. 1) permite que se identifiquem três classes de mecanismos geradores dessa expansão.

- M_1 — a racionalidade dos políticos. No jogo das escolhas públicas, os políticos atuam fundamentalmente movidos pela necessidade de sinalizar com benefícios líquidos a seus redutos eleitorais, o que acaba por materializar-se em rubricas e montantes de verbas no orçamento da União, assim como através de regulações que protejam ou incentivem atividades ou setores de real significado nesses redutos.

- M_2 — a racionalidade dos burocratas. Os burocratas — que, diferentemente dos políticos, não detêm mandato eletivo — buscam maximizar poder, influência, prestígio, permanência no posto, bem como suas chances de ascender na hierarquia governamental. Desse modo, exercer controle autônomo sobre fatias crescentes de recursos públicos ou sobre diversificados e complexos conjuntos de regras é o denominador comum na construção de sua estratégia.

Tanto M_1 quanto M_2 são engrenagens *internas* à economia pública e que, em certo sentido, concorrem para sustentar ou mesmo fazer avançar a fronteira setor público/setor privado.

- M_3 — a racionalidade dos grupos de interesses preferenciais. Na atualidade brasileira, o potencial de ganhos implí-

[4] Por certo, a maior ou menor presteza na adoção de medidas restritivas ao desequilíbrio que se verifica nas contas públicas também será ditada pelo desenvolvimento da competição eleitoral, como revelado nas intenções de voto dos eleitores.

[5] O ideário econômico deste final de século quanto ao papel do Estado, na perspectiva da comunidade financeira internacional, fica bem expresso pelo excelente *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (Banco Mundial, 1997).

cito nas políticas públicas — regulatórias ou não — é substancial. Veja-se o caso da iminente privatização no setor de telecomunicações, que poderá superar em muito o volume total de recursos financeiros obtidos com as vendas de estatais já realizadas no período 1991-97. Ao mesmo tempo, as agências autônomas ANP, Anatel e Aneel são fontes de regulações nesse mercado de empresas e setores — privatizados e a privatizar — que oferecem amplas oportunidades para disparar o *rent-seeking*.

M_3 é, assim, um mecanismo que viabiliza atendimentos preferenciais junto às variadas unidades decisórias públicas, elevando significativamente os custos da retirada do governo de um dado segmento da economia, além de pressionar para que direitos exclusivos sejam criados.

4. A atuação estatal em tempos de crise

Na extensão em que a economia é exposta a pressões sobre seus mercados e preços que se transmitem através do comportamento de outras economias nacionais, ressurge um tipo de mercantilismo, ou seja, o Estado intervém entre a economia nacional e a internacional. Essa é a *conjectura Cameron*, que esteve muito em voga na literatura econômica dos anos 80, nas análises do crescimento da economia pública (Cameron, 1978 e 1982; Rodrik, 1996). O governo atuaria como um *built-in stabilizer* no sistema econômico, permitindo aos formuladores de política econômica atenuar os "picos" e os "vales" dos ciclos.

Há dois contextos em que se poderia ambientar essa conjectura. Pura e simplesmente, as pressões das demandas decorrentes do elevado grau de exposição da economia brasileira à economia internacional é que levariam o governo a extrair e alocar uma maior fatia do PIB, assim como condicionar os agentes privados a doses elevadas e variadas de regulação. Contudo, o avanço da análise econômica nestas duas últimas décadas oferece uma perspectiva mais complexa para tal conjectura: essa exposição não terá sido obtida sem a contrapartida de uma razoável capacidade regulatória exercitada pelos *policy makers*, de modo que, na circunstância de uma crise, essa capacidade não apenas será sustentada, podendo mesmo ser ampliada. O custo político a que estaria sujeito o governo, por exercer tão forte controle sobre o conjunto de escolhas dos agentes privados, estaria, assim, sendo minimizado.

A renovação da crise asiática na primeira quinzena de junho — desta vez com seu epicentro na economia japonesa — por certo demandará não apenas "frieza" da parte do governo brasileiro,[6] mas igualmente enorme capacidade de intervenção na economia: capacidade essa que o governo federal já detém e exercita em elevado grau há longo tempo.[7]

Uma síntese dessa capacidade na condução da política econômica ao longo dos últimos 41 meses (jan. 1995 a maio 1998) é dada pela trajetória da variável *MP/L**, em que *MP* representa a quantidade mensal de medidas provisórias, e *L** a média, nesse período, da produção legislativa do Congresso Nacional:[8] o valor médio de *MP/L** situa-se em 3,5:1.

Essa evidência pode ser avaliada por duas perspectivas:

---

[6] Como resume o ministro da Fazenda em sua entrevista de 13 de junho de 1998, na *Folha de S. Paulo*.

[7] Para uma variedade de evidências quanto a isso no período 1993-96, ver Monteiro (1997b).

[8] Já descontadas as leis de conversão, isto é, aquelas originadas de MPs. Esse é um indicador mais correlacionado com a autonomia decisória da legislatura.

- ela acentua uma importante diferença qualitativa entre a intervenção orçamentária e a regulatória, na extensão em que o papel que tem sido reservado ao Congresso Nacional é pouco relevante na produção de regulações; pode-se mesmo conjecturar que os grupos de interesses preferenciais alavancam suas demandas por regulação (mecanismo M_3) com muito mais eficiência junto aos burocratas das diversas unidades decisórias do Executivo do que junto aos legisladores;

- um tão elevado valor de *MP/L**, aliado à sustentação dessa característica decisória das escolhas públicas por tão longo tempo, torna a reversão do fenômeno da hipertrofia do Executivo muito improvável num futuro próximo, mesmo porque o custo político de desativar uma tal flexibilidade decisória no exercício do poder de governar é incomensurável. Afinal, associado à prorrogação do mandato (emenda da reeleição), é esse mecanismo constitucional que gera a credibilidade do Plano Real nos dias atuais.

5. Conclusão

Seria uma grande ingenuidade entender toda essa classe de ocorrências que define o expansionismo estatal na economia política brasileira como resultado da manifestação de um governo voluntarioso ou mesmo autoritário. Em verdade, tem-se no exemplo aqui tratado a configuração de um problema mais amplo, que é inerente à democracia representativa e que tem sido abordado com muita ênfase na literatura de *public choice* (Greene, 1994).

Com as leis sendo aprovadas com suficiente flexibilidade, a administração federal pode estreitar sua interpretação ao longo do tempo. Igualmente, com o Judiciário não dispondo de evidências suficientes quanto aos efetivos propósitos dessa legislação ou quanto aos contornos do sistema de separação de poderes em vigor, aceita-se tacitamente que o Executivo possa assumir um forte papel de legislador. Ademais, mesmo que *ex post* o Congresso Nacional aprove novas leis que derrubem a interpretação do Executivo, elas ainda assim estarão sujeitas a veto, e as tentativas de rejeição do veto podem falhar.

O ponto central é a delegação tacitamente irrestrita que o Congresso Nacional concede, seja ao deixar intocável o art. 62 da Constituição — que define as condições de uso das MPs —[9] seja nas aprovações de projetos de lei (os autônomos e os de conversão).

A "frieza" frente à crise não teria, pois, a causação preconizada pelo Ministro da Fazenda. A ampla, forte e persistente intervenção regulatória teria o lastro indissociável das MPs, e é próprio da arquitetura das MPs criar e recriar em larga extensão uma ordem legal centralizadora e muito ágil.

Se, por um lado, essa propriedade sugere uma elevada capacidade de reação, por outro, ela torna o exercício de governar um jogo de surpresas, viabilizando — aí, sim — a adoção de estratégias de frieza e auto-suficiência por parte do governo.

Referências bibliográficas

Banco Mundial. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. O Estado num mundo em transformação.* Washington, Banco Mundial, 1997.

[9] Uma sugestão de como inibir a flexibilidade das atuais condições de uso do mecanismo das MPs é apresentada em Monteiro (1997a).

Cameron, D. The expansion of the public economics: a comparative analysis. *American Political Science Review* (72):1.243-61, Dec. 1978.

———. On the limits of the public economy. *Annals of the AAPSS* (459):46-62, Jan. 1982.

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

Monteiro, J. V. O *bureaucratic drift:* novos fatos sobre a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, *31*(6):191-201, nov./dez. 1997a.

———. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil.* Rio de Janeiro, FGV, 1997b.

———. O equilíbrio no vórtice do Executivo. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, *32*(2):219-25, mar./abr. 1998.

Rodrik, D. *Why do more open economies have bigger governments?* Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1996. (Working Paper, 5.537.)