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."

Reflexos de uma conjuntura de crise

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Desde o final de outubro de 1997, com o início do que se convencionou rotular "a crise asiática", a crença de que fundamentalmente a economia brasileira e a política de estabilização de preços estariam em uma trajetória correta vem passando por um revisionismo oficial e não-oficial. A renovação do choque externo, ao final de agosto último, definitivamente colocou abaixo o ritmo ordenado com que o governo implementava o Plano Real.

A manutenção de um elevado patamar de juros — significativamente acima da inflação, não obstante as reduções promovidas pelo Banco Central, em pelo menos duas oportunidades ao longo de 1998 —, a queda no crescimento do produto[1] e o avanço regulatório e tributário do governo federal são as principais vertentes da estratégia macroeconômica neste final de ano. No setor privado, revive-se o antigo dilema de monetarismo *versus* desenvolvimentismo, com a Fiesp liderando (15 de dezembro de 1998) o movimento em prol do crescimento econômico (Monteiro, 1998b).

Igualmente, ao se preparar para o início de seu segundo mandato eletivo, o presidente da República promove uma reorganização na administração pública federal[2] que veio sob a forma de mais um ato legislativo unilateral — a Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 —, não obstante o presidente da República ostensivamente encampar um peculiar conceito de *fidelidade partidária* que decorre da obediência da coalizão

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

[1] Com uma redução na taxa de crescimento do PIB em 1998 que pode ser projetada em 73% do desempenho observado em 1997, ou seja, algo em torno de 1%. Quanto a 1999, as previsões são de uma queda ainda mais acentuada: o PIB decresceria a 1%.

[2] Cujas características essenciais foram anunciadas pelo próprio presidente da República em 23 de dezembro de 1998.

majoritária no Legislativo aos comandos do Executivo.[3]

De todo modo, essa é uma estratégia do tipo *cheap talk* (Baird, Gertner & Picker, 1995), ou seja, ela introduz na barganha política uma manifestação que *não envolve custos* para ser apresentada pelo presidente da República,[4] o grau de comprometimento com que poderá ser acionada *não é passível de verificação direta,*[5] e *não é limitativa*, ou seja, ela acomoda amplas variações no comportamento das partes envolvidas no jogo. Não obstante, *ela é informativa*, ao sinalizar com uma direção de como o comportamento dos políticos e partidos da coalizão majoritária poderá vir a ser remunerado.[6]

Em todo o esquema organizacional e decisório anunciado e formalizado na MP nº 1.795, volta-se ao passado (mais especificamente, ao período Geisel), com os arranjos de coordenação sendo ignorados ou ingenuamente transferidos para a figura presidencial, em seu envolvimento no dia-a-dia da administração pública (Monteiro, 1983)[7]. Até mesmo o velho debate sobre a função do planejamento governamental volta à cena, com a criação de uma secretaria de Estado de planejamento, em adição a um organograma que inclui, entre outras, unidades decisórias de orçamento, privatizações (com o BNDES na esfera do novo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio), telecomunicações (área em que a atuação regulatória tem sido intensa), o Programa Brasil em Ação (que ficaria no Ministério do Orçamento e Gestão),[8] e a política de estabilização de preços.

Muito valeria que o leitor revisitasse a organização governamental nos tempos de crise dos anos 70, para refletir sobre as sérias disfunções ali ocorridas, precisamente por não se ter dado atenção explícita à interligação de tantos níveis decisórios e suas correspondentes unidades de decisão de políticas públicas (Monteiro, 1983).

---

[3] Mais estranho ainda é o fato de que destacados membros do Congresso Nacional acatem essa ambientação para tão importante característica institucional, sob a alegação de que "a ameaça de demitir ministros será eficaz contra dissidentes" (*Jornal do Brasil*, 25-12-1998).

[4] Quando o custo de ser exposto por não punir a dissidência for suficientemente elevado — relativamente ao valor de manter a coalizão governista —, o presidente da República será levado a demitir ministros e os políticos da coalizão levarão a sério a ameaça. Contudo, há inúmeras alternativas para evitar chegar a esse ponto. E todos os participantes do jogo antecipam isso!

[5] Ou seja, é informação privada do presidente da República.

[6] Uma circunstância que já se delineia é a posição de desafio ao governo federal adotada pelo recém-eleito governador de Minas Gerais, do PMDB — partido que integra a coalizão majoritária. Esse desafio vem-se manifestando tanto na demanda por uma renegociação do acordo de pagamento das dívidas estaduais com a União (sob a ameaça velada de moratória unilateral) quanto na questão da privatização da Cemig e da futura venda de Furnas. Como reagirão as bancadas do PMDB a esses comandos? Em que medida o presidente da República fará cumprir sua ameaça de expurgar os ministros do PMDB, caso esse tipo de manifestação prospere no comportamento das bancadas no Legislativo, quando o Congresso Nacional opera em convocação extraordinária (Mensagem nº 1.543, de 14 de dezembro de 1998) no período de 4 a 29 de janeiro de 1999, para deliberar sobre uma extensa pauta de proposições de grande relevância para a implementação do Programa de Estabilidade Fiscal, incluindo diversos projetos de emenda constitucional?

[7] Uma pitada adicional de *déjà vu* e inconseqüência é a também prometida criação de uma instância consultiva avulsa (um *conselho de empresários*), na órbita do novo Ministério do Desenvolvimento.

[8] Na medida em que o Ministério do Orçamento e Gestão tem a seu cargo, entre outras funções, "a elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual e de projetos especiais de desenvolvimento" (art.14, XV, alínea *fl da* MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999).

Toda essa mudança organizacional prenuncia mais uma onda de intervenção governamental, não apenas pelo menor grau de anonimato com que o governo passará a definir suas ações na economia, mas também pela maior diversidade de interesses especiais que está se predispondo a atender.

2. Por que são tão peculiares as instituições políticas?

É na dimensão institucional, entretanto, que se pode melhor perceber esse avanço, seja pela persistência com que se vai sustentando a política monetária e cambial — não obstante seus impactos crescentemente recessivos —, seja na opção por processos que reforçam o já tão elevado poder discricionário dos burocratas federais. A destacar nessa última tendência, a reforma constitucional que — independentemente de suas virtudes econômico-financeiras — torna o exercício do poder de governar cada vez mais distante da percepção e do controle por parte dos cidadãos. O exemplo mais notório é a previdência social, área em que o governo vai substituindo grande parte de sua presença orçamentária por um fluxo intenso de regulações a que se devem adequar os agentes privados, tanto do lado da provisão como da demanda do atendimento previdenciário.

A necessidade de integrar variáveis institucionais ao diagnóstico da conjuntura das escolhas públicas é, no entanto, mais fácil de ser proclamada do que ser empreendida. Ainda recentemente, Lin e Nugent (1995) lembravam as dificuldades com que se defronta o cientista social, ao se deparar com questões como:

- por que as instituições são diferentes, especialmente entre as economias do Primeiro Mundo e economias como a nossa?
- por que elas se apresentam do modo que são, e por que assumiram tal configuração?
- como e em que extensão elas explicam a diferença de produtividade de uma economia relativamente a outra?
- como e por que um arranjo institucional ineficiente por vezes se perpetua?
- entre todas as diferenças institucionais que se observa, quais as que efetivamente importam?
- como e em que extensão podem as instituições ser alteradas na direção desejável?

Esse é um roteiro muito apropriado para que se analise o estado atual da economia brasileira. O traço fundamental de nossas instituições políticas foi sendo crescentemente alterado nos anos 90, no rastro da implementação de planos de estabilização de preços e, mais acentuadamente, a partir de julho de 1993, com o Programa de Ação Imediata (PAI), que deu origem ao Plano Real. Assim, as duas primeiras questões propostas acima encontram sua resposta comum no esforço desenvolvido no combate à inflação, que acabou por seguir um caminho heterodoxo, se comparado às práticas de política econômica nas economias desenvolvidas. O arsenal de medidas antiinflacionárias concentra-se no caso brasileiro fundamentalmente na mudança das regras das escolhas públicas que, assim, passam a refletir intensa instabilidade.[9]

Desse modo, a produtividade das políticas econômicas é lastreada por uma substancial concentração decisória no Exe-

[9] É certo que a condição essencial dessa instabilidade decorre da fragilidade da Constituição Federal, que deixa amplos espaços de indefinição para o exercício do poder de governar.

cutivo federal, que, tomando vantagem de restrições constitucionais tão fluidas, pode acionar com presteza e vigor uma classe própria de legislação — as medidas provisórias — que virtualmente dispensa homologação pelo Congresso Nacional (Monteiro, 1997, 1998a e 1998b). Em decorrência, a geração dos resultados finais dessas políticas é estabelecida em condições sujeitas a boa margem de controle pelos *policy-makers* — o que garantiu o sucesso tão expressivo da política antiinflacionária, especialmente no período de julho de 1993 a dezembro de 1996.

Contudo, esse processo decisório público mostrou-se vulnerável em duas frentes:

- a própria expansão do poder discricionário do governo passou a gerar uma demanda por maior expansão; foi essa tendência à auto-expansão que levou, por exemplo, o governo a fazer aprovar o projeto de emenda à Constituição instituindo o segundo mandato presidencial;
- os choques externos, sobretudo por sua recorrência e menor duração e espaçamento, mostraram igualmente a necessidade de o governo ampliar sua intervenção, ou, dito de outro modo, construir uma *segunda camada* de poderes discricionários, combinando o avanço regulatório com maior tolerância frente às conjunturas recessivas, ao aumento de carga tributária e à maior freqüência da mudança nas regras do jogo.[10]

Esse desdobramento, no entanto, vem impondo um pesado custo político ao governo e, por extensão, ampliando o custo social da política econômica em curso.

A quarta questão de Lin e Nugent é mais fácil de ser apreciada quando se percebe que o *modus operandi* do Executivo federal tem o notório atrativo de transformar a economia e a sociedade em um vasto campo de experimentação, em decorrência da intervenção administrativa com validade de lei, representada pelo uso do mecanismo da emissão de medidas provisórias. Ademais, com a possibilidade da reeleição presidencial e a ameaça de crise externa entende-se que esse arranjo institucional não apenas tende a se perpetuar, como também não levanta maiores resistências da coalizão legislativa minoritária: afinal, a oposição antecipa suas chances de sucesso nesse ambiente político-institucional, bem como almeja exercer igual extensão de poder.[11]

As duas últimas questões na relação de Lin e Nugent põem em relevo a importância de se revitalizar o sistema constitucional da separação de poderes. É especialmente relevante notar que, em todo o esforço de alteração constitucional que se processa desde o final de 1993, nunca foi singularizada a necessidade de se reforçar esse fundamento da democracia representativa no Brasil. As reformas temáticas vão sendo aprovadas sem que se dê conta de suas potenciais repercussões no sistema tricameral de escolhas públicas.

[10] O que é notório na reação à crise russa de agosto de 1998, com a adoção do Programa de Estabilidade Fiscal e o recurso ao Fundo Monetário Internacional.

[11] Uma evidência objetiva quanto a essa predisposição à transigência, por parte das forças da oposição, é dada: pela ausência do tema de medidas provisórias no debate eleitoral; pela virtual ausência de reação contrária de políticos e partidos no Congresso Nacional e que se daria com a apresentação de projetos de emenda constitucional a dispositivos que se direcionassem a regulamentar a emissão de MPs; e pela discreta resistência que se ofereceu à introdução da regra constitucional do segundo mandato executivo e, mesmo, quanto à sua manutenção.

3. Uma evidência empírica fundamental

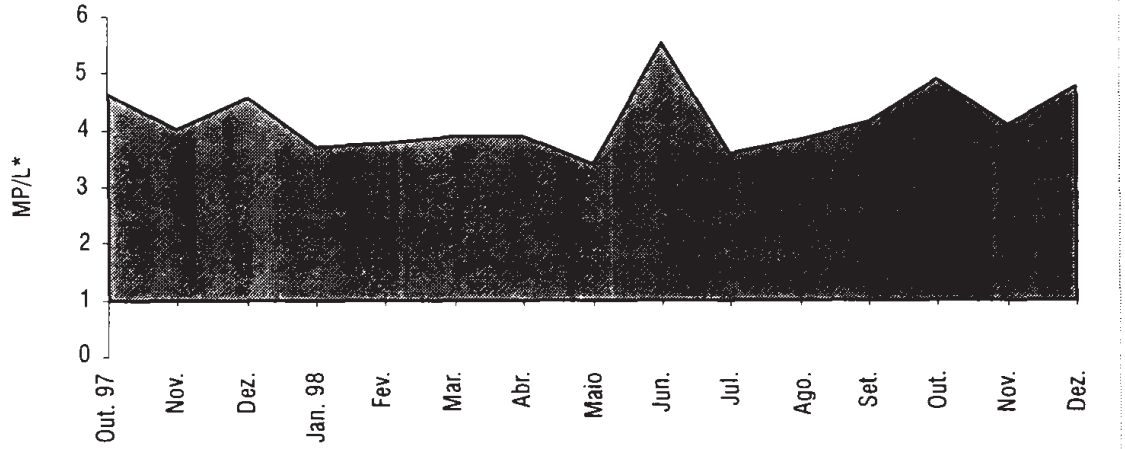
A figura mostra a extensão em que a crise econômica mundial ajudou a dissipar ainda mais os fundamentos do governo representativo no Brasil.[12]

Nessa evidência, *MP/L** é um indicador sumário da transferência de poder de decisão do Congresso Nacional para o Executivo. A variável *L** mede a produção média de leis pelo Congresso Nacional, ao longo do período de 15 meses (outubro de 1997 a dezembro de 1998), descontadas as leis decorrentes de conversão de MPs. Já a variável *MP* capta a emissão *bruta* de medidas provisórias, ou seja, inclusive as reedições. Tal conceito é apropriado por ser o mais correlacionado com a amplitude do poder legislativo dos burocratas.

Alternativamente, tal afirmação pode ser apresentada do seguinte modo. Seja *xxxx-k* um indicador de numeração de uma MP, com *xxxx* representando o número seriado e *k* o indicador de ordem ou reedição. Como *k* é um parâmetro de política, sob estrito controle do *policy-maker*, não seria apropriado aproximar a capacidade decisória do burocrata apenas por *xxxx*, a menos que, por definição, *k* fosse nulo. Na verdade, pela regra constitucional (art. 62), *k=0*. Todavia, o estoque de MPs observado em dezembro de 1998 registra um valor *médio* de *k* em torno de 16, vale dizer, 16 meses tem sido a vida média de uma MP, com ou sem alterações, no atendimento ao melhor dos interesses de seu emissor.

[12] Curiosamente, essa é uma dimensão do custo social da política econômica que tem estado ausente nos diagnósticos da repercussão da crise externa na economia brasileira. De um modo geral, a análise transcorre por associação a resultados macroeconômicos, tais como o aumento da taxa de desemprego, a redução das exportações e a elevação nas taxas de juros.

A dissipação do sistema de separação de poderes: o poder discricionário dos burocratas
(out. 1997 a dez. 1998)



Período pós-crise asiática de 1997

A relação média *MP/L** no período sob análise é de 4,2:1, sendo que em junho de 1998 alcançou 5,5:1. Contudo, considerando-se o teor dessa legislação, tem-se que qualitativamente essa relação é de fato muito elevada, com as MPs sendo reservadas para promover a intervenção governamental em dimensões muito significativas da economia.

4. Conclusão

No âmbito dos principais resultados macroeconômicos, é muito provável que 1999 apresente alguma melhoria, em função da disciplina trazida pelo acordo com o FMI. Contudo:

- a mudança organizacional recém-promovida é originariamente defeituosa, por ter sido orientada para garantir sustentação mais imediata no Congresso Nacional aos pleitos do Executivo, sobretudo no período de sua convocação extraordinária; com a inauguração da nova legislatura em fevereiro próximo e com a generalização de manifestações de oposição por parte de novos governadores, cedo esse *loteamento político* do poder poderá mostrar-se inócuo; em razão de propriedades intrínsecas desse novo arranjo, podem ser previstas amplas ineficiências no gerenciamento público, de vez que é previsível que o processo decisório público seja afetado por intensa descoordenação;
- o ambiente institucional pouco deverá ser afetado, permanecendo a substancial concentração de poder decisório dos burocratas federais que se sobrepõe a qualquer outra característica da economia política nacional; é mesmo provável que em face das dificuldades que possa encontrar no jogo com o Legislativo, o Executivo possa se compensar, avançando na dimensão desse seu comportamento discricionário.

Essa é possivelmente uma adaptação muito peculiar do que já foi referido por "*o trilema da integração*" (Summers, 1999), ou seja, a necessidade de acomodar simultaneamente os objetivos de maior integração econômica interna e externa, um gerenciamento econômico público adequado e a soberania nacional. O *trilema de Summers* é redefinido no Brasil do final de 1998 em termos de como conciliar: a obtenção de resultados macroeconômicos mais balanceados, um gerenciamento público mais eficiente e a preservação ou mesmo recomposição de uma vasta gama de liberdades econômicas que vêm sendo erodidas nos últimos anos.

Referências bibliográficas

Baird, D.; Gertnet, R. & Picker, R. *Game theory and the law*. Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Lin, J. & Nugent, J. Institutions and economic development. In: Behrman, J. & Srinivasan, T. (eds.). *Handbook of development economics*. Amsterdam, Elsevier, 1995. v. 3A, ch. 38.

Monteiro, J. V. Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM, IV*(16):18-29, jun. 1983.

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

———. Equilíbrio no vórtice do Executivo. *Revista de Administração Pública, 32*(2):219-25, mar./abr. 1998a.

———. O temor do Estado. *Estratégia Macroeconômica, 6*(150), 28 dez. 1998b.

Summers, L. *Reflexions on managing global integration*. USIS Information Resource Center, 1999. (Conferência apresentada na reunião anual da Asssociation of Government Economists.)