

A conjuntura das escolhas públicas

**Jorge Vianna
Monteiro**

Professor de políticas
públicas, EBAP/FGV;
professor associado,
Departamento de
Economia, PUC-RJ.

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.

Jorge Vianna Monteiro

O que foi feito no veto presidencial?

1. Introdução

Ao final de agosto de 1997, a deterioração institucional que tem caracterizado as escolhas públicas no Brasil avança em duas frentes.

- A elaboração das regras eleitorais para 1998 vai tomando um rumo muito peculiar. O governo insiste no ponto de vista de que essa é uma eleição como outra qualquer.

O fato de que pela primeira vez se terá um *status* novo para o mandato presidencial não parece ser um fator suficiente a recomendar cautela redobrada na proteção das instituições representativas. Por outro lado, volta-se a utilizar a estratégia que já vem sendo testada na tramitação da reforma previdenciária: se o projeto de lei em curso na Câmara dos Deputados seguir uma configuração que não atenda aos interesses e preferências do governo-incumbente, dá-se o dito pelo não dito e:

a) trunca-se a seqüência decisória típica da legislatura, com o Executivo interferindo no sistema decisório de comissões, de modo a precipitar a tomada de votos em plenário, onde o *logrolling* (troca de votos) poderá ser empreendido de modo potencialmente mais proveitoso para o governo;

b) ou, então, passa-se a construir um projeto autônomo, tendo como ponto de partida o Senado Federal — onde o apoio da base governista é mais previsível e confiável; uma decorrência elementar desse procedimento é a desativação de um outro mecanismo básico das instituições representativas, o bicameralismo.

- Entrou em vigor no início de agosto uma nova contribuição compulsória, desta vez sob o argumento de que a previdência social precisa de recursos adicionais para o equilíbrio em suas contas. Pela Medida Provisória nº 1.523-7 (30 abr. 1997), o governo promoveu mais esse avanço em sua participação na economia privada.

O aspecto processual dessa questão é que é especialmente digno de menção. Afinal, foi através de uma simples reedição de uma MP, já em vigor há meio ano, que se instituiu unilateralmente, sem qualquer negociação com a sociedade nem aviso prévio, que três meses adiante seria efetivado um esquema de transferência de renda privada para o setor público, sob a forma de uma contribuição previdenciária — o que passou a ocorrer a partir de 1º de agosto de 1997.

Esse é inegavelmente um exemplo didático de como as reedições de MPs contam! Por meio de uma *sétima* reedição da extensa e técnica MP nº 1.523, os burocratas viabilizaram um aumento de carga fiscal, a vigorar 90 dias após.

De certo modo, esses dois desdobramentos da conjuntura das escolhas públicas são interligados: ambos representam o alto grau de autonomia com que o Executivo opera, além de exemplificarem a desativação dos sistemas decisórios do bicameralismo e, mais amplamente, da separação de poderes.

2. *Peculiaridades do veto executivo*

No modelo de governo representativo,¹ o presidente da República dispõe de um direito de propriedade no processo legislativo: o uso do poder de veto. Tal capacidade estabelece que o surgimento de uma política pública ocorre fundamentalmente por dois condutos:

a) uma decisão consensual do presidente da República e do Congresso Nacional, com a aprovação majoritária do veto pelo Congresso Nacional;

b) uma decisão do Congresso Nacional, tomada em bases suficientemente sustentadas, induzindo o presidente da República a abster-se de vetá-la, ou, ainda que o veto seja dado, fazendo com que uma maioria de legisladores o reverta.

¹ Uma caracterização desse modelo é apresentada em Monteiro (1997a, cap. 1).

O veto executivo introduz características muito especiais no padrão de barganhas que se estabelece no sistema tricameral de decisões que envolve o presidente da República, os 513 deputados e os 81 senadores. Algumas peculiaridades quanto ao uso desse típico poder legislativo presidencial são arroladas a seguir.

- O veto executivo assegura que sejam aceitas apenas as barganhas legislativas que contem com a aprovação de uma maioria de votos, sendo, assim, elevado o tamanho mínimo das coalizões de *logrolling* (Crain & Tollison, 1979), de vez que a derrubada do veto presidencial requer a obtenção de maioria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em votação secreta (art. 66, § 4º), numa circunstância em que o presidente da República se confronta com o potencial custo político de ver uma decisão sua revertida.
- O veto concorre para preservar o fluxo futuro de benefícios e custos de uma política pública ou legislação. Assim, a coalizão majoritária *atual* pode acenar com a maior durabilidade do atendimento aos interesses dos grupos que representa, na extensão em que o veto executivo pode evitar a predação desses benefícios por coalizões *futuras*. O veto executivo atua nesse sentido, seja tomando elevado o custo de uma revisão futura da legislação em vigor, seja garantindo que a coalizão original tenha voz ativa na aprovação dessa legislação subsequente.
- Igualmente, o veto executivo atua como um mecanismo de controle dos custos externos² na decisão coletiva, na medida em que venha a incidir sobre legislação de inspiração minoritária.
- O veto tem uma característica de assimetria, de vez que ele é utilizado para coibir uma decisão da legislatura, não podendo ter o sentido aditivo, como, por exemplo, para ampliar o volume de verbas estabelecido pela legislatura para uma prioridade, um fundo ou programa. O veto tem sempre o sentido de rejeição, e não o de uma suplementação à decisão da legislatura.
- De modo análogo, o veto parcial (art. 84, inciso V) pode ser tomado por um redutor dos custos de transação com que se defronta o presidente da República, ao eliminar aspectos da legislação que poderiam aumentar custos de informação, organização e coordenação.

² Na decisão coletiva, os custos de decisão com que se confronta o *i*-ésimo membro do grupo podem ser segmentados em duas classes: custos de *negociação* (que serão tanto maiores quanto mais inclusiva seja a coalizão mínima necessária para a aprovação de uma decisão) e custos *externos* (que são os custos que incidirão sobre o *i*-ésimo membro, por não ser parte da coalizão que garante a aprovação de uma decisão no grupo). Desse modo, os custos externos serão tanto maiores quanto menor for o tamanho dessa coalizão.

Simultaneamente, a incidência desse veto aumenta os custos de transação, da perspectiva dos proponentes dessa legislação.

- O veto parcial atua como um método de restrição fiscal, tanto quanto o seriam um limite constitucional à emissão de dívida pública ou um requisito de orçamento equilibrado. De fato, sua eventual incidência sobre o projeto de lei orçamentária pode inibir a legislação clientelista e a propensão ao *logrolling* na legislatura. Por outro lado, o veto parcial permite alterar o nível global de gastos públicos, bem como sua composição.
- Um aspecto central na definição da estratégia em relação ao veto executivo deriva-se de seu significado *ex ante*, como um comprometimento no jogo de escolhas públicas. Assim, frente a uma legislatura que forma expectativas racionais (ou seja, legisladores que votam sofisticadamente),³ é muito provável que o veto executivo nunca venha de fato a ser formalizado, de vez que os legisladores anteciparão as demandas presidenciais, incorporando-as em seu processo decisório. Metodologicamente, essa peculiaridade faz com que se deva interpretar com cautela o real significado de uma série histórica de vetos dados pelo presidente da República aos projetos de lei aprovados na legislatura, como mostrado no quadro a seguir. Afinal, uma boa estratégia de veto faz com que o veto, em verdade, não precise realmente ocorrer!

³ Ver, a propósito, Monteiro (1994, cap. 4).

3. A perda de significado do poder de veto executivo

Não obstante todas essas ramificações que dão ao poder de veto executivo um sentido tão abrangente e sofisticado, a Constituição brasileira amplia a ação legislativa do presidente da República com um instrumento legislativo autônomo e de impacto direto: a emissão de medidas provisórias.⁴

Na verdade, os burocratas dispõem de uma instância legislativa duplamente reforçada, pois a imposição de veto e a emissão de MPs podem ser utilizadas de modo convergente, na medida em que a aprovação pelo Congresso Nacional de um projeto de conversão de lei — em contrapartida a uma dada MP — poderá ainda ser trazida à consideração de veto.

⁴ Como observado em Monteiro (1995), o fato de o veto executivo ser tratado na Constituição brasileira — diferentemente do caso norte-americano — muito mais como um poder presidencial (seção II, capítulo II, título IV) do que como um ato legislativo (seção VIII, capítulo I, título IV), talvez tenha levado à criação do mecanismo das MPs e, em certo sentido, estimulado o seu uso.

Quantidade ponderada de vetos em unidades de medidas provisórias (1993-96)

Ano	$(V \times Lm)/MP$
1993	9,91229167
1994	0,86281481
1995	3,44547945
1996	0,65565217

Fonte de dados brutos: *DOU*, Seção I.

V = quantidade de vetos; Lm = média anual de leis entradas em vigor;

MP = quantidade de medidas provisórias.

Frente ao automatismo da MP e à desativação do sistema de separação de poderes, é razoável que, do ponto de vista dos burocratas, a preferência seja pela emissão de MP e, secundariamente, pela reversão de uma decisão do Congresso Nacional, na consideração de veto. Ademais, o quadro⁵ permite estabelecer duas conjecturas quanto ao uso do veto. Ou seja, a escala em que o poder de veto tem sido usado tende a ser reduzida:

⁵ Na ponderação adotada, Lm é um fator de escala, representando a quantidade de leis sobre as quais potencialmente incide a decisão de veto. O uso de Lm como aproximação da produção anual de leis é esclarecido pela nota metodológica no anexo.

⁶ Num período de 12 meses (agosto de 1996 a julho de 1997), tal excedente legislativo da burocracia variou entre um valor mínimo de 1,77 e um valor máximo de 4,47. Ver, a propósito, Monteiro (1997b).

a) diretamente, pelo fato de que tanto a magnitude do excedente legislativo, $\{MP/Lm - 1\}$,⁶ quanto a prolongada transitoriedade do estoque corrente de MPs tornam o recurso ao veto menos relevante e freqüente no cálculo de estratégia dos planejadores; como mostrado no quadro, entre 1993 e 1996 a relação entre vetos e MPs caiu de 10:1 para 0,6:1;

b) indiretamente, pois com o atendimento dos temas de política pública sendo feito preferencialmente através da emissão de MPs, a legislatura fica com uma variedade de decisões de menor expressão, e, portanto, a opção pelo veto poderia estar sendo desestimulada.

4. Conclusão

Uma característica institucional que tem acompanhado o esforço de estabilização econômica é a farta e variada emissão de MPs (Monteiro, 1997a). O reverso dessa ocorrência é a perda de significado estratégico de

uma outra capacidade legislativa do presidente da República: a reversão *ex post* de uma decisão da legislatura, pela imposição de veto executivo e que pode incidir parcial ou integralmente sobre o texto do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Todavia, nos últimos anos, o recurso da MP tem-se mostrado de valor muito mais elevado para a instrumentação de políticas públicas, na escala de preferências de políticos e burocratas. Por certo, essa não é uma opção neutra, isto é, sem custos para a sociedade. O uso sistemático e sofisticado do veto executivo talvez preservasse as instituições representativas, evitando a dissipação que experimentam tão intensamente, com a preferência revelada pelo uso de MPs.

Referências bibliográficas

Crain, W. & Tollison, R. The Executive branch in a interest-group theory of government. *Journal of Legal Studies*, 8:555-67, June 1979.

Monteiro, J. V. *Estratégia macroeconômica*. Rio de Janeiro, Ipea, 1994.

———. O governo tudo pode — II. *Estratégia Macroeconômica*, 3(47), 16 jan. 1995.

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

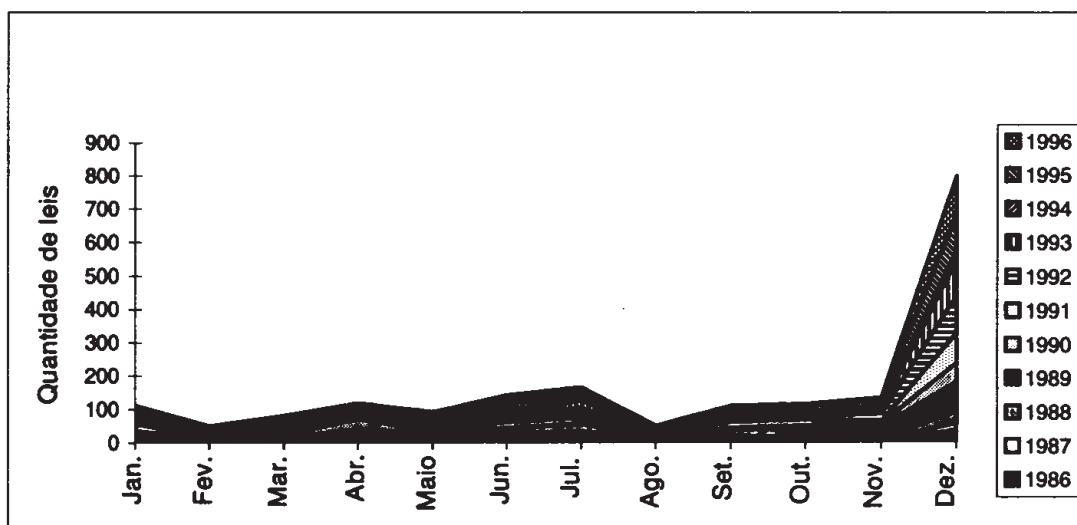
———. Variações em torno de uma tendência. *Estratégia Macroeconômica*, 5(114), 11 ago. 1997b.

Nota metodológica

A produção legislativa reflete tanto características estruturais da legislatura (número total de seus membros, variedade de suas comissões e regras de votação, entre outras), quanto diferentes combinações de *inputs* legislativos (tamanho da minoria, extensão da sessão legislativa e base da representação política, por exemplo).

Certas regras legislativas (com as que regulam a urgência da tramitação de projetos de lei) condicionam de modo muito relevante essa produção. Assim, por exemplo, estima-se que, entre 1989 e 1992, o regime de urgência foi adotado na apreciação de 2/3 da aprovação de leis ordinárias.

Congresso Nacional: o fenômeno da votação final



O fluxo de legislação mostrado na figura revela a conhecida sazonalidade da produção de leis, que a literatura especializada registra como o fenômeno da *votação final*: ou seja, essa produção se apresenta concentrada no final da sessão legislativa. Segundo os princípios da organização econômica, tal padrão exibido pelo processo decisório do Congresso Nacional no período 1986-96 reflete as habituais decorrências de uma escolha coletiva. Mais especificamente, a *votação final* resulta do potencial de renegação que está implícito nas trocas de votos entre os legisladores. Assim, a transferência do voto final para o término da sessão legislativa tende a contribuir para que os acordos de votação sejam executados quase simultaneamente, minimizando, portanto, o potencial de renegação.