A conjuntura das escolhas públicas

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

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Estabilidade de mando *versus* instabilidade constitucional

Em julho de 1993, iniciava-se no governo Itamar Franco a reforma econômica que viria a ser conhecida, a partir de julho de 1994, como Plano Real. Completados, pois, quatro anos de sua implementação, essa política pública tem tido seus méritos aferidos quase que exclusivamente por seu conjunto de resultados finais, especialmente através de indicadores de inflação.

Contudo, é na dimensão de seus processos que essa reforma oferece seu desempenho mais significativo (Monteiro, 1996), de vez que tem a acompanhá-la uma ampla e crescente deterioração das instituições representativas, ao mesmo tempo que o Executivo concentra um poder decisório raras vezes observado na formulação de políticas no Brasil. Seria, portanto, ingenuidade não antecipar que daí decorreriam certos comportamentos típicos de um Estado administrativo.

Assim como em 1993 e 1994, a escalada desse fenômeno desdobra-se correntemente nas tentativas da coalizão majoritária em:

- alongar a sua estada no comando da máquina governamental; desta vez, essa prorrogação do mando decorre diretamente da alteração de uma regra constitucional (Emenda Constitucional nº 16, aprovada pelo Congresso Nacional em 4 de junho de 1997), viabilizando a opção de um segundo mandato presidencial (§5º do art. 14);

- viabilizar a reconsideração de todo o conjunto das regras constitucionais, sob a permissividade de um critério de aprovação de maioria mínima; entre outubro de

1993 e março de 1994, a oportunidade para tanto decorria da própria Constituição; agora, no entanto, conta-se com a possibilidade de que a legislatura — a instalar-se em janeiro de 1999 — assuma poderes de Congresso-revisor.

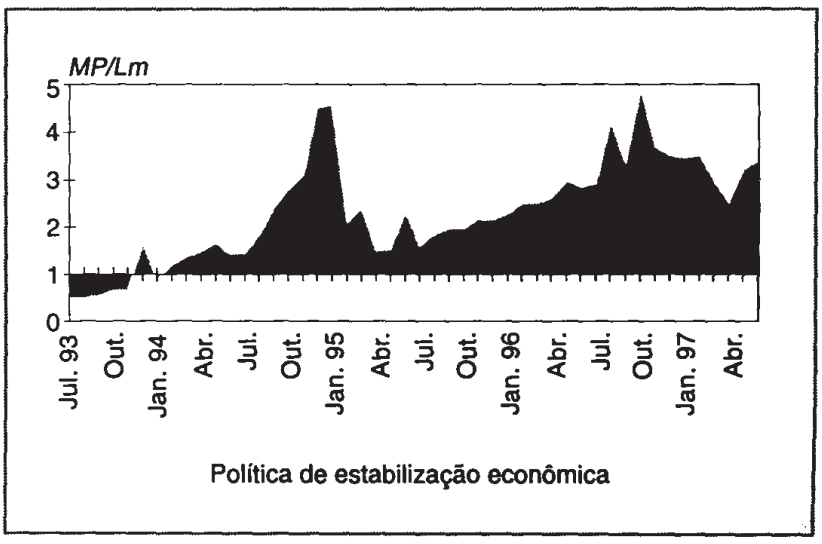
Nessa ordem de considerações, a trajetória da notável redução nos índices de preços, observada ao longo dos últimos quatro anos, é qualificada pela expressiva mudança do padrão em que o poder de governar é exercido e, especialmente, pelas tentativas de consolidá-lo sob um elevado grau de discricionarismo.

2. *O exercício do poder de governar*

O indicador mais sintético de tal consolidação de poder é mostrado na figura, em que *MP* é a emissão mensal de medidas provisórias e *Lm*, a quantidade média de leis aprovadas no Congresso Nacional, em 48 meses de implementação da política de estabilização econômica.

Verifica-se que a sustentação do combate à inflação é sincronizada com um processo que transfere aos burocratas o efetivo poder de estabelecer a regulação econômica. Os burocratas produziram em junho último uma quantidade de leis 3,5 vezes[1] superior à média da produção dos legisladores nesse período, sendo que em outubro de 1996 essa relação chegou a alcançar 5:1.

Figura
A desativação do sistema de separação de poderes
(jul. 1993 a jun. 1997)



[1] O folclore relacionado às MPs sustenta ser impróprio computar suas emissões por seu conceito *bruto*, isto é, incorporando-se ao volume de MPs as suas reedições. Por certo que o conceito de emissão *líquida* minimiza o custo político do uso avassalador que tem sido dado a essa forma de legislação; todavia, será apropriado excluir as reedições do cômputo das MPs emitidas? Certamente que não!

Por analogia, isso equivale a julgar a precisão de uma arma de tiro, ignorando-se a potente mira telescópica que lhe vai acoplada. Para melhor entender essa analogia, perceba o leitor que a capacidade de emissão de MPs incorpora efetivamente dois mecanismos institucionais. Primeiro, a flexibilidade das regras que se aplicam à emissão de MPs (art. 62 da Constituição) permite que a qualquer momento — e até o 30º dia de sua vigência — uma MP em vigor possa ser julgada pelo próprio Executivo como: ainda integralmente válida e, assim, ser reeditada sem variações; parcialmente válida e, portanto, ser reeditada com acréscimos ou supressões em seu texto vigente; ou extinta em seus propósitos originais, declinando o emissor de revalidá-la. Segundo, o recurso ao art. 62 condiciona o maior ou menor interesse que o Executivo tenha em ver uma dada MP convertida em projeto de lei aprovado em votação do Congresso Nacional. O Executivo pode controlar a maior ou menor presteza com que essa conversão venha a ocorrer, permitindo que a maioria governista na legislatura traga à votação o correspondente projeto de conversão. Desse modo, essa dinâmica obviamente se reflete na necessidade de recorrer ou não às reedições. Em certos casos, alonga-se enormemente o *status* de legislação transitória, com o número de reedições

Ainda assim, esse indicador subestima, em certa medida, a participação dos burocratas nas escolhas públicas: seja por não deduzir do denominador de *MP/Lm* a quantidade de leis que eventualmente resulta da própria conversão de MPs,[2] seja porque a emissão de MPs cria ela própria uma ordem legal que viabiliza um conjunto derivado de restrições de abrangência mais específica, através da emissão de decretos e portarias ministeriais. Ademais, há o fato de que a perspectiva de que o Executivo venha a emitir MPs sobre um determinado tema de política pública dissuade — em certa medida — a legislatura de optar por uma ação autônoma nesse mesmo tema. Assim sendo, a mera contagem do número de MPs talvez não capte toda a intensidade do efeito desse mecanismo.

Complementarmente, a tabela reforça a relevância da emissão de MPs, como o processo fundamental da implementação das políticas que secundam o Plano Real: o período de julho de 1993 a junho de 1997 concentra mais de 4/5 de todo o volume já emitido de MPs. Trata-se, portanto, de um fenômeno típico do esforço de estabilização iniciado em julho de 1993.

chegando a alcançar 50 vezes, como é o caso da MP nº 1.481-50 (*DOU* de 13-6-1997), que trata do Plano Nacional de Desestatização.

Enfim, ao decidir-se pela regulação de determinado segmento da economia, o governo pode discricionariamente optar por emitir uma MP original e exclusiva, estabelecendo as novas regras, ou simplesmente incorporá-las em adição a uma MP já em vigor. Esse é um tipo de escolha que é indissociável da operação do mecanismo das MPs.

[2] Ou seja, $L = k.\ MP$, sendo $0 < k < 1$, em que L é a produção corrente da legislatura (projetos de lei entrados em vigor e leis complementares).

Tabela
Medidas provisórias e a política de estabilização econômica — jul. 1993 a jun. 1997

Períodos selecionados	Quantidade de MPs emitidas	% do total de emissões de MPs*
Jul. 1993 a jun. 1994	210	9,6
Jul. 1994 a jun. 1995	512	23,3
Jul. 1995 a jun. 1996	460	21,0
Jul. 1996 a jun. 1997	700	31,8
Jul. 1993 a jun. 1997	1.882	85,7
Jul. 1994 a jun. 1997	1.672	76,1
Jan. 1995 a jun. 1997	1.402	63,8

* Outubro de 1988 a junho de 1997.

3. *O novo* status *do mandato presidencial*

Uma indução natural a que está sujeito o governante que possa operar no contexto institucional sumariado na seção anterior é buscar a estabilidade do mando, vale

dizer, influenciar sua sucessão (tal qual ocorrido em 1993/94, no governo Itamar Franco) ou, preferentemente, buscar a renovação do próprio mandato eletivo. Nesta segunda opção, a vantagem estratégica do governo se reforça pelo *efeito incumbência*, em que o presidente da República deriva ganhos na competição eleitoral:

- diretamente, por ter a oportunidade e os recursos para prosseguir implementando as políticas públicas que melhor refletem suas preferências e as de sua coalizão e, notadamente, o Plano Real;[3]
- e indiretamente, com o desestímulo exercido sobre as candidaturas alternativas de igual qualidade.

A retomada da política de privatização, pela venda de concessões nos serviços de telefonia celular, desempenha um papel muito relevante no primeiro caso. A previsão oficial é de que, na chamada banda B, a arrecadação com essas vendas alcance, a médio prazo, de R$5 bilhões a R$6 bilhões; igual montante poderá resultar dos novos investimentos privados. Levando-se em consideração que esse "médio" prazo estende-se ao primeiro semestre do próximo ano (alguns dos novos serviços já poderiam estar sendo oferecidos aos usuários dentro de quatro a cinco meses), é inegável o suporte dessa iniciativa de política pública para os interesses eleitorais do governo. A execução criteriosa do cronograma das privatizações atenderá à iniciativa desenvolvimentista que renove junto à opinião pública a euforia da estabilização de preços que prevaleceu ao longo de 1994-96.

Tais ganhos podem ainda ser reforçados pelo fenômeno do *desalinhamento* que se observa em campanhas eleitorais com reeleição: o eleitor concentra-se menos na plataforma ou ideologia dos partidos, e mais nas características pessoais dos candidatos (Cox & Katz, 1996), o que tanto se deve à redução da proporção dos ativistas partidários, em relação ao segmento mais independente do eleitorado, como à própria mudança comportamental dos eleitores (sua perda de confiança nos partidos). Nesse sentido, o "escândalo do PT"[4] tanto quanto as rivalidades na base governista (PFL *versus* PSDB[5]), podem acentuar esse desalinhamento.

Por seu turno, a emergência de candidaturas de igual qualidade, em contraponto à candidatura incumbente, está condicionada a uma variedade de fatores (Bickers & Stein, 1996), tais como:

[3] A concentração de poder decisório nas mãos da burocracia do Executivo é um trunfo na intermediação dos membros da base governista junto a seus redutos eleitorais, tanto quanto um obstáculo a mais a ser suplantado pelos integrantes dos partidos de oposição. Uma variante desse mesmo argumento é apresentada num contexto institucional menos favorável em Fiorina (1977).

[4] Decorrente de denúncias surgidas na imprensa, entre maio e junho últimos, quanto à eventual contratação irregular de consultorias por prefeituras do PT.

[5] A escolha, em junho último, da nova liderança do governo na Câmara dos Deputados — e que foi atribuída ao PFL — disparou uma reação contrária de alguns setores do PSDB, que argumentam ser ele o "partido do presidente" e, assim, o "partido oficial". Igualmente, fontes do PFL argumentam que o programa de políticas públicas implementado pelo governo retrata o ideário político do PFL muito mais do que o do PSDB.

- flutuações no ambiente político-econômico nacional; dois exemplos recentes podem condicionar negativamente a candidatura oficial — o reconhecimento tácito, pelo governo, das reivindicações do MST, no âmbito da questão agrária, e a surpreendente revitalização da "oposição", à margem das contestações, em praça pública e nos tribunais, por ocasião do leilão de privatização da Vale do Rio Doce; aos olhos do eleitorado, a posição do governo nesses dois episódios poderá ser tomada como sendo de fraca capacidade de resposta, em um momento de crise; algo comparável delineia-se na trajetória da política de estabilização, com a persistência do desequilíbrio no balanço comercial — até aqui os incentivos às exportações não se mostram tão efetivos, em face das metas anunciadas pelo governo, o que alimenta críticas mais objetivas e contundentes quanto à sustentação da âncora cambial e mesmo de todo o plano;

- ocorrências idiossincráticas que possam enfraquecer o governo (reação a escândalos, inabilidades reveladas na condução de algum tema de política); vale notar, por exemplo, que pode haver um limite além do qual os freqüentes excessos verbais do ministro das Comunicações passem a comprometer a credibilidade do governo; o episódio quanto a compra e venda de votos de deputados, por ocasião da passagem legislativa da emenda da reeleição presidencial — alvo de um inquérito parlamentar —, poderá seguir sendo um fator negativo de alguma expressão, de potencial utilização na campanha eleitoral;

- capacidade de empreender gastos públicos na quantidade e qualidade apropriadas, de modo a fomentar as chances eleitorais do governo — o que se estende à necessidade de ter o PSDB como o grande vencedor em 1998, tornando menos significativa as adesões de outros partidos à coalizão vencedora; outra vez, sob esse aspecto, nada é mais promissor do que os bilhões de reais que resultarão direta e indiretamente do programa de privatização de empresas estatais; adicione-se a isso a muito provável renovação até 1999 do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que permitirá ao governo usar discricionariamente mais de R$20 bilhões no ano eleitoral.

De todo modo, no ambiente de generalizada imprecisão das regras fundamentais do jogo de política econômi-

ca, o novo *status* eleitoral do presidente da República serve como um *equivalente de certeza* no cálculo de estratégias dos agentes privados, internos e externos. Ou, dito de outro modo, esses agentes anteciparão que, na média, a trajetória da economia transcorrerá segundo seu regime atual. A função constitucional de coordenar expectativas estará sendo, portanto, desempenhada pelo comportamento de um governo com estabilidade de mandato pelos próximos cinco anos e meio.

Tal equivalência poderá ser — para quase todos os efeitos — um poderoso indutor à entrada de recursos externos. Afinal, o horizonte do planejamento empresarial torna-se mais uniforme, com a maior probabilidade de que preferências e prioridades que orientam o comprometimento com a estabilização econômica sejam mantidas no longo prazo.

4. Revisão constitucional em 1999?

Em adição à renovação de seu mandato eletivo, a partir de 1999, a coalizão no poder lança o balão-de-ensaio da necessidade de uma nova revisão do texto constitucional, a ser realizada pela futura legislatura. A opção é duplamente atraente para o governo:

- oferece a possibilidade de reparar todos os desvios que possam ter sofrido as emendas votadas pela legislatura atual — o que possivelmente explica o ritmo arrastado da tramitação das emendas administrativa, previdenciária e tributária, assim como da legislação que operacionaliza as reformas já votadas desde 1995.

- torna mais facilmente alcançáveis as regras constitucionais, contornando as agruras do *quorum* de 3/5, requerido nas mudanças por emenda.

Independentemente de considerações legais que possam limitar a efetivação de tal proposta,[6] vale lembrar o seu potencial efeito negativo, na geração de credibilidade da Constituição. Os agentes econômicos estarão — desde já — incorporando tal possibilidade em seu cálculo de estratégias, de modo que a iniciativa poderá acarretar sérios abalos na própria trajetória do Plano Real. Por outro lado, a vigorar a iniciativa, as regras do jogo estarão sujeitas a mais uma recontratação — o que, por certo, terá um impacto muito forte na própria vigência da Constituição que daí re-

[6] Cujo porta-voz mais freqüente tem sido, desde junho último, o deputado Aécio Neves, membro da liderança do governo na Câmara dos Deputados.

sultar. Essa freqüência de "momentos constitucionais" que temos tido desde 1993 reforçará a sinalização, aos grupos de interesses preferenciais, de que os custos de sua atuação em busca de ganhos especiais (*rents*), providos por alterações na Constituição, são cada vez mais reduzidos (Macey, 1988), induzindo-os ao *rent-seeking* e, assim, levando à deterioração do bem-estar social.

Enfim, será necessário contar com uma capacidade de planejamento verdadeiramente superior para conciliar os ganhos potenciais decorrentes da redução da incerteza que a estabilidade de mando pode propiciar, com as perdas sociais que a aceleração da instabilidade das novas regras do jogo poderá provocar.

5. Conclusão

Há um sentido perverso na aprovação da Emenda Constitucional nº 16: ela reforça o poder discricionário do Executivo que, ao longo dos últimos quatro anos, teve substancialmente aumentado seu peso na determinação das escolhas públicas,[7] sobretudo em decorrência do mecanismo das MPs. Agora, atribui-se ao governo incumbente a estabilidade de mando, com a virtual extensão do *status* da atual coalizão majoritária até o final de 2002. Possivelmente, é esse tipo de premissa que tem secundado a transigência dos burocratas frente ao desequilíbrio nas contas externas, à valorização do real e, mesmo, ao desequilíbrio fiscal. Prevaleceria a posição de que, mais adiante, as precondições para o ajuste econômico poderão ser estabelecidas a um custo político mais reduzido.

Com os burocratas tornando-se a principal fonte geradora de direitos na economia, de vez que exercem um substancial controle das escolhas públicas, há um desestímulo a que se processe uma reforma duradoura da Constituição. Na melhor das hipóteses, o calendário dessas reformas será retomado ao começo do segundo mandato, em janeiro de 1999. O vício desse tipo de estratégia é que ela poderá ser generalizada no futuro, a qualquer época, por qualquer incumbente. E, pior: os demais agentes de decisão sabem disso.

[7] Para uma análise das implicações desse discricionarismo na liberdade de escolhas do cidadão, ver Monteiro (1997).

Referências bibliográficas

Bickers, K. & Stein, R. The electoral dynamics of the federal pork barrel. *American Journal of Political Science*, *40*(4):1.300-26, Nov. 1996.

Cox, G. & Katz, J. Why did the incumbency advantage in U.S. house elections grow? *American Journal of Political Science*, *40*(2):478-97, May 1996.

Fiorina, M. The case of the vanishing marginals: the bureaucracy did it. *American Political Science Review*, *71*(2):177-81, Mar. 1977.

Macey, J. Transaction costs and the normative elements of the public choice model: an application to constitutional theory . *Virginia Law Review*, *74*: 471-518, 1988.

———. Reeleição & restrições à liberdade de escolha. *Estratégia Macroeconômica*, *5*(109), jun. 1997.

Monteiro, J. V. Plano Real: 1994-96. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *30*(4):181-6, jul./ago. 1996.