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 baixo custo das supermaiorias constitucionais

1. Introdução

Abril último marcou a retomada da iniciativa do governo em promover a chamada reforma administrativa. Independentemente da necessidade ou conteúdo desse tipo de alteração, é relevante notar que tal ocorrência acrescenta mais uma fase ao padrão de interinidade da Constituição. Com efeito, desde 1988, a validade das regras e procedimentos constitucionais tem sido marcada por *ondas de mudanças* ou reformas:

- primeiramente, decorreram os cinco anos probatórios até que se iniciasse, em outubro de 1993, o período revisional previsto no ato das disposições transitórias; no entanto, durou pouco essa fase, e rendeu menos ainda; assim, a reforma tornaria a ganhar ímpeto a partir de janeiro de 1995, desta vez seguindo um processo de emendas — o que essencialmente implica a formação de coalizões legislativas supermajoritárias (art. 60); a valer o recente balão-de-ensaio lançado pelas lideranças governistas, haveria, mais à frente, uma nova fase de revisão, com a instalação de um Congresso Revisor, a se inaugurar com a nova legislatura, em janeiro de 1999;[1]

- a esse fator deve ser acrescentado o generalizado descuido em se produzir a legislação derivada que daria precisão aos procedimentos constitucionais (tanto os que até aqui se apresentam em sua formulação original, quanto os que, desde 1993, foram sujeitos a alterações, como é o caso da chamada reforma econômica aprovada em 1995);

[1] O grande atrativo dessa proposta para o governo incumbente é o de poder promover por maioria de metade mais um as alterações constitucionais que julgar pertinentes. Ademais, na possibilidade de que a atual adminstração federal esteja, ao mesmo tempo, iniciando um novo mandato, o elenco de emendas que venha a apresentar não precisará observar as limitações a que correntemente está submetido o governo, em face da necessidade simultânea de viabilizar a própria opção de um segundo mandato presidencial.

- as ondas de mudanças podem ainda ocorrer mais indiretamente, a partir da vigência de alterações menos consensuais que se manifestam tal qual uma plena alteração constitucional; o caso mais significativo dessa ocorrência é a flexibilidade com que se tem utilizado o mecanismo das medidas provisórias (art. 62). Por essa via, segmentos tão fundamentais como a separação de poderes e o federalismo têm seu funcionamento substancialmente afetado, sem que qualquer parte do texto constitucional se modifique formalmente.[2]

2. *A incerteza derivada*

O reverso de toda essa acidentada trajetória não deixaria de se manifestar por uma correspondente *onda de incerteza* quanto à validade das regras sob as quais se processam as escolhas públicas. Nesse sentido, são questões fundamentais para o cálculo de estratégias dos agentes de decisão na sociedade: por quanto tempo estarão tais regras em vigor, ou em que extensão poderão elas vir a ser alteradas, num horizonte de curto a médio prazos. Em decorrência, ao longo de todo o jogo as suas próprias regras passam a ser objeto de escolha, integrando, desse modo, o cálculo de estratégias de seus participantes.

Um paradoxo desse padrão institucional diz respeito à sustentação do conjunto de regras que eventualmente resulte do atual esforço de emendas: como a *nova* Constituição será preservada, frente a alterações adicionais que venham a ser propostas?

Não há qualquer garantia quanto a essa estabilidade. Ou melhor, o governo não parece ter essa especificação em sua estratégia constitucional. Tal constatação é consistente com a possibilidade — antes referida — de a atual coalizão majoritária estar transferindo para um futuro Congresso Revisor a obtenção de seus intentos quanto à mudança da Constituição. Ou, dito de outro modo, são elevadas as probabilidades de que proximamente — ainda na atual administração federal, em seu próximo mandato, ou mesmo no mandato de um seu sucessor — se forme uma coalizão majoritária que não apenas possa propor alteração no *status quo*, mas igualmente seja suficientemente numerosa para redefinir esse *status quo*.

Da mesma forma, esse tipo de consideração analítica é muito relevante quando se observa a recente aprovação — em primeira votação na Câmara dos Deputados (9 de abril de 1997) — da emenda da reforma administrativa. Prevaleceu o ponto de vista de que tal aprovação ocorreu

[2] Até mesmo uma atitude positiva — como exemplificado pelas seguidas emendas que se direcionam para o disciplinamento da emissão de MPs — contribui para agravar esse quadro de potencial transitoriedade dos mecanismos do contrato social. O governo alimenta a discussão e, mesmo, permite que se inicie a tramitação da matéria legislativa pertinente, para ao final decidir por sua retirada da agenda de votação. Esse tem sido um padrão de comportamento de maior visibilidade na atual administração federal. Observe-se, igualmente, que a extensão em que se discute a regulamentação do art. 62 também em nada reforça o comprometimento com um padrão mais definitivo de limitar a flexibilidade das emissões de MPs. As emendas quase sempre concentram-se na ampliação do prazo de validade máxima de vigência da MP, sem sua correspondente conversão em uma lei do Congresso Nacional — o que, por certo, é um aspecto secundário no funcionamento desse dispositivo.

nas condições que eram possíveis na atual conjuntura, ou seja, o acordo em torno da proposta que satisfaz os interesses oficiais foi defendido pelas lideranças governistas com o argumento de que a concessão do teto flexível para acúmulo de salários e aposentadorias no setor público preserva o que o governo considera mais essencial, na obtenção de um ajuste fiscal que atenda aos objetivos da estabilização econômica em curso no país.

Outra evidência que atua na mesma direção de tornar pouco duradoura uma decisão obtida em uma instância legítima do processo de escolhas constitucionais é a votação — que se anuncia para breve — da emenda da previdência social, a ocorrer no Senado Federal; uma vez mais, a retórica oficial é a de desqualificar toda a etapa já transcorrida em 1996, na Câmara dos Deputados; a estratégia anunciada é a de retomar nessa segunda etapa o projeto de emenda original, independentemente de já ter sido votado e emendado pelos deputados.

Se, por um lado, essa é uma lógica que pode conduzir a negociação política a um bom termo, por outro lado revela-se por uma transitoriedade que descaracteriza o sentido mais duradouro do contrato social.

Desse modo, é previsível que as vantagens que a gerência pública possa obter da nova ordem constitucional não venham a ser acompanhadas dos ganhos sociais sustentados a partir de uma coordenação de expectativas quanto à trajetória futura da economia pública.

3. Uma conjectura analítica

A economia brasileira dos anos 90 oferece um estudo de caso de *falha* de governo, especialmente no que diz respeito à obtenção de supercoalizões majoritárias nas decisões constitucionais. Contrariamente ao que tem sido admitido, os obstáculos à mudança constitucional não decorreriam de qualquer impasse institucional que se materializa nas votações no Congresso Nacional.

Em apoio a essa conjectura, constata-se que a obtenção de uma tal supermaioria tem um ônus tão baixo — ou mesmo menor — quanto o envolvido na formação de uma coalizão majoritária mínima (metade mais um). Com os custos de transação[3] sendo determinados endogenamente ao processo político (Twight, 1988 e 1990), o governo tem não apenas a capacidade, mas também o incentivo de aumentar tais custos no atendimento de suas próprias

[3] Os custos de transação envolvidos nas escolhas constitucionais englobam os custos de informação e demais custos de negociar e monitorar os acordos que se processam no Congresso Nacional.

preferências, o que determina o resultado constitucional de um modo muito previsível.[4]

Nessa linha de argumentação, a estratégia constitucional de aumento dos custos de transação está direta e substancialmente correlacionada:

- à complexidade dos temas de que tratam as emendas — o que bloqueia, por exemplo, o entendimento pelos cidadãos de que a Constituição é um conjunto de regras e procedimentos interligados, tornando-a uma soma maior do que suas partes, tomadas isoladamente; assim é o caso do sistema de separação de poderes: inúmeras escolhas públicas têm sido empreendidas pelo mecanismo das medidas provisórias, alterando substancialmente o funcionamento desse sistema fundamental das instituições representativas (Monteiro, 1995);

- ao enorme atrativo de justificar a reforma da Constituição como fundamento da estabilidade econômica; de fato, desde a edição do Programa de Ação Imediata (PAI), em julho de 1993, que a justificativa para se empreeender a reforma constitucional tem sido o combate à inflação, especialmente através da promoção de um associado ajuste fiscal;

- aos ganhos políticos decorrentes do *afrouxamento* direto (a emenda da reeleição presidencial, com a redefinição do §5º do art. 14 e do art. 82)[5] ou indireto (as condições de uso da capacidade de emitir MPs, como estabelecidas no art. 62) das restrições a que possa estar submetido o exercício da autoridade de governar.

Por outro lado, o *status quo* constitucional tem atrativos para o governo, de vez que a sua manutenção viabiliza o exercício de um poder discricionário irrestrito, através de mudanças institucionais não-consensuais (Monteiro, 1997), o que se equipara à obtenção de um virtual apoio supermajoritário, a custo zero.

4. Conclusão

Ao ser retomado o esforço de emendas à Constituição, agora com a rumorosa passagem da chamada reforma administrativa, percebe-se que, uma vez mais, toda a atitude quanto à mudança constitucional permanece centrada em uma estratégia *ad hoc*: não apenas a apreciação dos méritos de uma dada alteração no conjunto das regras

[4] É relevante acentuar que essa é uma vertente que habitualmente não é explorada na questão do ônus envolvido na obtenção de supermaiorias. Ver, a propósito, Groseclose & Snyder (1996).

[5] Uma análise mais detalhada dessa emenda constitucional é apresentada em Monteiro (1997).

constitucionais restringe-se exclusivamente à emenda sob avaliação (um padrão de decisões caso a caso), assim como o âmbito em que se consideram as vantagens e desvantagens da emenda é dado pela política de estabilização de preços. Como tal, a efetiva referência constitucional acaba sendo o plano econômico do governo. Um corolário desse tipo de diagnóstico é que o governo opera sob os incentivos de um contexto decisório amorfo: suas estratégias apenas refletem sua preferência pela ambigüidade.

É desse contexto que decorre o exercício do substancial poder discricionário que secunda a implementação das políticas públicas. O governo pode não apenas ajustar o *timing* da reforma constitucional às suas necessidades do cotidiano da política econômica, como também sincronizá-lo ao calendário político-eleitoral que tem em outubro-novembro de 1998 seu evento mais expressivo.[6]

[6] Outra vez, essa atitude pode ser observada no fluxo e refluxo das tentativas do Congresso Nacional em votar a conversão de MPs em projetos de lei, tanto quanto nas recorrentes propostas de regulamentar o uso do mecanismo de emissão de MPs.

Nessa circunstância, a ordem constitucional em vigor não é verdadeiramente um equilíbrio e, portanto, a sociedade deixa de colher os benefícios que, sob vários aspectos (Oleszek, 1995), estariam implícitos num conjunto de instituições estáveis. Assim:

- promovendo-se uma ordem institucional mais estável, que permita o resultado da interação dos agentes nas escolhas públicas, as estratégias ao longo dessa interação seriam essencialmente determinadas pelas preferências dos agentes quanto aos resultados macroeconômicos (inflação, crescimento do produto e emprego, por exemplo), dada a estrutura dessas escolhas; é caótico ter a possibilidade de simultaneamente decidir quanto aos resultados e à própria estrutura, num padrão caso a caso;

- em instância última, o exercício da autoridade de governar encontra sua legitimidade no conjunto de regras e procedimentos preestabelecidos na Constituição; as dúvidas quanto ao exercício impróprio dessa autoridade são mais facilmente resolvidas diante de um quadro de regras e procedimentos ampla e uniformemente reconhecido e acatado;[7]

- essa mesma autoridade de governar observa uma distribuição de tarefas ou especializações, segundo os poderes Legislativo (políticos), Executivo (burocratas), e de revisão judicial (juízes) no jogo de políticas públicas; é sob esse aspecto que se pode perceber o impacto negativo da estratégia constitucional em voga no

[7] Nesse sentido, as freqüentes e variadas argüições quanto à inconstitucionalidade de atos governamentais não seriam propriamente um sinal de robustez do quadro institucional em que se dá o exercício do poder de governar, mas justo o oposto.

Brasil, especialmente em associação com o esforço de estabilização econômica, desde 1993;[8]

- dadas as variadas preferências individuais dos participantes desse jogo, o grau de cooperação social que se estabelece é fundamentalmente definido pelo conjunto de regras que prevalecem no jogo; afinal, a Constituição é o *locus* em que se arbitra a extensão de perdas e ganhos que a sociedade aceita sancionar no processo político.

[8] Uma qualificação importante a esse ponto de vista é que o período julho de 1993 (surgimento do Programa de Ação Imediata — PAI) e março de 1997 concentra 84,6% de toda a emissão de medidas provisórias já realizada desde 1988. Esse percentual é de 74,4 e 61,1%, respectivamente, para os períodos iniciados em julho de 1994 (introdução do novo padrão monetário), e janeiro de 1995 (começo da atual administração federal).

Referências bibliográficas

Groseclose T. & Snyder, J. Buying supermajorities. *American Political Science Review*, *90*(2): 303-15, June 1996.

Monteiro, J. V. A crucial separação de poderes. *Estratégia Macroeconômica*, 13 fev. 1995.

———. Reeleição em ambiente de instabilidade institucional. *Revista de Administração Pública*, *31*(1):145-50, jan./fev. 1997.

Oleszek, W. Congressional procecures and the policy process. *Congressional Quarterly*. Washington, 1995. cap. 1, p. 1-24.

Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction costs: a general theory of transaction-cost argmentation and the growth of government. *Public Choice*, *30*:131-52, 1988.

———. Regulation of asbestos: the microanalytics of government failure. *Policy Studies Review*, *10*(10):9-39, Fall 1990.