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

A busca por restrições ao poder do Estado

1. Introdução

Considerando-se a variedade da pauta originariamente apresentada no ato convocatório dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (20 de dezembro de 1996), percebe-se que o período de sessões legislativas extraordinárias (6 de janeiro a 6 de fevereiro de 1997) não foi senão um recurso estratégico utilizado pelo governo para obter um comprometimento mais firme da classe política com o tema da reeleição do presidente da República. O que estava ainda no terreno das possibilidades se transformou em uma opção concreta e compartilhada.

Todavia, tal estratégia produziu um outro poderoso efeito: tornar o processo decisório da legislatura ainda menos autônomo, relativamente às preferências do Executivo. Os relatos na imprensa quanto ao desenrolar das votações ocorridas na Câmara dos Deputados são expressivos nessa caracterização. Porém, é suficiente notar que a legislatura aceitou tratar como subalternos temas que — em qualquer circunstância — seriam tidos como essenciais para a manifestação preferencial do Legislativo, entre outros:

- a regularização do estoque de medidas provisórias, por sua conversão em ato legislativo próprio do Congresso Nacional; em janeiro de 1997, esse estoque era de 58 MPs, com a duração média de uma MP alcançando 13 meses, isto é, ultrapassando, por diferentes artifícios institucionais, em 13 vezes a duração prevista na Constituição para esse tipo de intervenção emergencial e transitória do Executivo;

- as mudanças constitucionais que, por sua envergadura, poderão ter um impacto substancial na sociedade;

tais são os casos das chamadas reformas previdenciária e administrativa.[1] Ademais, o interesse social quanto ao desfecho dessas reformas se reforça, em face da prolongada e sinuosa trajetória de suas respectivas emendas constitucionais.

Pode-se, pois, concluir que 1997 se inicia com um agravamento da centralização do poder decisório público, com o Executivo ampliando ainda mais sua formidável capacidade de legislar: seja por arbítrio próprio, como é o caso da emissão de MPs, seja pela transigência do Congresso Nacional, mesmo quando nos domínios de sua capacidade exclusiva de promover mudanças no *status quo* constitucional.

[1] Em adição às regulamentações de emendas já aprovadas em 1995. O próprio Executivo englobou todas as suas prioridades constitucionais reveladas até então — e que seriam essenciais à sustentação da estabilidade econômica — na obtenção da opção do segundo mandato presidencial. Quanto à regularização do estoque de MP, por certo que não se trata de uma providência do agrado do Executivo.

2. Alterando a configuração do poder de governar

De certo modo, a ênfase na votação da emenda da reeleição apenas repete um padrão muito bem definido nas recorrentes tentativas de se alterar a Constituição brasileira (Monteiro, 1995). Essa mudança encontra justificativa:

- nas necessidades das políticas públicas em curso, sobretudo no objetivo de sustentar a estabilização econômica, ou seja, o contrato social *deriva-se* do conjunto de prioridades econômicas estabelecidas pelo governo-incumbente — o que sempre será uma fonte de potencial instabilidade para as regras constitucionais;

- nos méritos intrínsecos de cada alteração específica proposta, ou seja, as emendas são tratadas independentemente de sua integração a sistemas ou princípios mais amplos, tais como a separação de poderes e o federalismo; em decorrência, observa-se que, buscando alterar certos resultados operacionais (a redução do desequilíbrio nas contas públicas, por exemplo), a mudança proposta acaba por trazer efeitos colaterais em processos essenciais da escolha coletiva (altera-se a distribuição de poder no sistema tricameral de escolhas públicas, por exemplo).

Todavia, uma Constituição é um edifício de arquitetura muito complexa, de tal modo que o todo é maior do que a soma de suas partes (Tribe, 1995): cada um de seus artigos tomado isoladamente assume um sentido muito limi-

tado. Portanto, há que se reconhecer na Constituição a sua "arquitetura básica", isto é, uma estrutura interligada que nos compele a deixar de lado o procedimento — que tem sido tão freqüente desde o período revisional de 1993-94 — de tomar o contrato social por uma seqüência de diretrizes, poderes e proibições.

A necessidade de rever ou emendar esse conjunto de regras e procedimentos nos obriga a levar em conta o sentido pelo qual tais alterações podem ser aferidas:

- primeiramente, por sua própria linguagem, assim como suas provisões, ou seja, pela *unidade* do texto constitucional — o que se torna ainda mais impraticável com a adoção de uma abordagem segmentada, aos pedaços, no esforço de aprovar as emendas;[2]

- igualmente, pela autoridade governamental que a Constituição cria, bem como as instituições e práticas daí decorrentes.

[2] Esse é um vício que se agrava com a falta de legislação complementar que possa dar precisão a boa parte do texto constitucional.

Esses dois sentidos da estrutura de uma Constituição, no entanto, têm sido esquecidos em boa parte da trajetória da economia brasileira dos anos 90. Dificilmente se poderia entender que, no atual cenário institucional brasileiro, a aprovação de uma emenda abrindo a possibilidade de um segundo mandato executivo pudesse ser neutra, do ponto de vista do poder que o governo exerce, assim como da alocação de responsabilidades pelas diversas ações que se definem no sistema de separação de poderes.

Outro exemplo muito atual envolve o arranjo federativo. A relevância do federalismo — comparativamente ao Estado unitário — é que ele torna difuso o poder político, distribuindo-o por diversas jurisdições. Tanto quanto outras características das instituições representativas, o federalismo não é senão um meio para que se obtenha a preservação da liberdade do cidadão. A opção do governo federal em vincular a sorte da emenda da reeleição presidencial à dos demais mandatos de chefia executiva nos estados e municípios é uma ilustração de como as preferências federais podem restringir a autonomia decisória nas demais jurisdições de governo.

A valerem as recentes manifestações das lideranças políticas,[3] a construção constitucional seguirá sendo desenvolvida no pressuposto de que o Governo é uma *fonte* de direitos, muito mais do que um *protetor* desses direitos — o que, por certo, nos afasta da norma liberal wickselliana da autopropriedade (Wagner, 1993).

[3] Uma evidência bastante objetiva a esse respeito é a entrevista do Ministro da Previdência Social em *O Estado de S. Paulo*, 9.2.97, p.A8.

3. *Outras considerações de estratégia constitucional*

Independentemente dos aspectos específicos de cada emenda, vale ainda notar que:

- uma regra ou procedimento constitucional parece ser o caminho institucionalmente eficiente para orientar decisões *futuras* sobre assuntos que não podemos antecipar; tal é a função *gerencial* (Aranson, 1988) desempenhada pela Constituição, e que decorre da incerteza que é inerente ao futuro da economia e da sociedade em geral.[4]

- as freqüentes tentativas de explorar a fragilidade do Congresso Nacional, com o propósito de condicionar as escolhas legislativas, podem, em verdade, provocar um efeito perverso na *manutenção* das novas regras constitucionais que venham a resultar do atual esforço de emendar a Constituição.

[4] Todavia, em relação à variedade de decisões específicas que o Executivo ou a legislatura tomam, isso não significa que não possa haver melhor caminho (de menor custo, por exemplo) para estabelecer essas regras do que sua provisão na Constituição.

Sob esse aspecto, é importante perceber o papel desempenhado pelo sistema de separação de poderes. Afinal, esse sistema é uma avenida de mão-dupla: não apenas torna difícil alterar o *status quo*, como também — quando uma ordem constitucional é implementada — trabalha para *proteger* a Constituição de uma *nova* tentativa de mudança (Moe, 1990).

É igualmente por essa última perspectiva que se pode avaliar quão nefasta tem sido a ocorrência da dissipação da autonomia legislativa do Congresso Nacional, como ilustrada pelo quadro 1.

Quadro 1
Relação entre a emissão mensal de medidas provisórias e a quantidade média de leis produzidas nos últimos 12 meses

Ago. 96	Set. 96	Out. 96	Nov. 96	Dez. 96	Jan. 97	Fev. 97
3,9	3,2	5,1	4,1	3,9	4,0	4,0

Verifica-se que no período de agosto de 1996 a fevereiro de 1997 a predominância da legislação de origem centralizada no Executivo flutuou entre um mínimo de três MPs para cada lei oriunda do Congresso Nacional e um

máximo de cinco. O período indicado é ainda mais relevante por concentrar 22,5% de toda a emissão de MPs já ocorrida e 37,4% das emissões promovidas pelo atual governo.

Com o *locus* de deliberação coletiva do Congresso Nacional virtualmente desativado — ou operando de modo puramente reflexo, como se observou no recente período de sessões extraordinárias —, reduz-se acentuadamente o grau de percepção pela sociedade da motivação e do ônus que secundam as escolhas públicas. O foro legislativo também deixa de ser uma instância efetiva para que se empreendam ações que possam contestar ou reformular tais escolhas.

4. Conclusão

Por certo que todo o ambiente analítico aqui delineado não é propício ao reforço das instituições representativas. O apelo à integridade do Plano Real tem facilitado grandemente a expansão da autoridade governamental, ao influenciar os determinantes dos custos de transação política (Twight, 1995):

- fornecendo uma racionalidade convincente àquelas ações do governo que promovem essa expansão.[5]
- abreviando o horizonte de tempo em que os agentes econômicos — e a opinião pública em geral — se detêm na consideração do desempenho da economia, e, portanto, associando mais facilmente a conjuntura à emergência específica alegada pelo governo; por outro lado, desvia-se essa mesma atenção das características de aumento de custos de transação da legislação proposta.

[5] Mesmo em circunstâncias muito especiais, como na justificativa da mudança na regra eleitoral, essa tem sido a argumentação dominante em apoio à emenda da reeleição.

Um corolário dessa conjectura é o alargamento da distância entre as preferências dos cidadãos-eleitores e a expressão política dessas preferências, de tal forma que mesmo políticas de pouco apreço junto aos cidadãos poderão sobreviver sem maiores contestações.[6] Essa é uma perspectiva muito didática para que se entenda, por exemplo, o *entra-e-sai* de cena do IPMF (ou CPMF), ou do FEF (ex-FSE), e seus reflexos no aumento da carga tributária. É como se, dado o *status quo* institucional, os cidadãos passassem a atuar sob um incentivo de "falsear" suas verdadeiras preferências e, assim, redirecionar suas ações no processo político (Kuran, 1987).

[6] O que, invariavelmente, tem sido confundido com o apoio da opinião pública à ação governamental.

A Constituição que emergirá de toda essa etapa de reformas terá sido estabelecida em um processo de escolhas em que os burocratas caracteristicamente exercem poderes independentes da autoridade legislativa. Por seu turno, os cidadãos não detêm controle operacional sobre o governo, além das restrições que são estabelecidas pela Constituição. Contudo, mesmo essas restrições são frágeis, de vez que são elas próprias imprecisas e transitórias. Imagine-se, pois, a flexibilidade com que pode ser exercida a autoridade governamental na fase pós-reforma.

Tal é a dinâmica de um *Estado-monopólio* (Brennan & Buchanan, 1987).

Referências bibliográficas

Aranson, P. Procedural and substantive constitutional protection of economic liberties. In: Gwartney, J. & Wagner, R. (Eds.). *Public choice and constitutional economics*. Greenwich, JAI Press, 1988. cap. 13, p. 285-313.

Brennan, G. & Buchanan, J. Towards a tax constitution for leviathan. In: Buchanan, J. *Economics: between predictive science and moral philosophy*. College Station, Texas A&M University Press, 1987. cap. 24, p. 367-87.

Kuran, T. Preference falsification, policy continuity and collective conservatism. *Economic Journal, 97*(387), 642-65, Sept. 1987.

Moe, T. Political institutions: the neglected side of the story, *Journal of Law, Economics, and Organization, 6*:213-53, 1990. (Special issue.)

Monteiro, J. V. Sobre a arquitetura constitucional. *Estratégia Macroeconômica, 3*(67), 23 out. 1995.

———. O Ambiente Institucional da Política Econômica. *Revista de Administração Pública, 30*(2):191-4, mar./abr. 1996.

Tribe, L. Taking text and structure seriously: reflections on free-form method in constitutional interpretation. *Harvard Law Review, 108*(6):1.223-303, Apr. 1995.

Twight, C. Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change. *Cato Journal, 14*(3):359-95, Winter 1995.

Wagner, R. *Parchment, guns and constitutional order*. Brookfield, Edward Elgar, 1993. (The Shaftesbury Papers, 3, The Locke Institute.)