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.

Uma república de razões *versus* autoritarismo legal

1. Introdução

O desempenho da inflação em 1996 alcança uma taxa anual de apenas um dígito, chegando, no máximo, próximo de 10%. Mas esse resultado auspicioso é duplamente paradoxal, porquanto:

- tem sido compatível com a persistência de significativo desemprego da mão-de-obra e de substanciais desequilíbrios na balança comercial e nas contas públicas, o que, por outro lado, põe em questão a urgência de um "ajuste fiscal" e também o imobilismo do câmbio;
- tal resultado inflacionário foi obtido mesmo sem levar adiante o programa de reformas constitucionais que originariamente fazia parte da estratégia de estabilização econômica.[1]

[1] De fato, neste final de 1996, uma questão intrigante na economia política brasileira é o descaso do governo, da sociedade em geral e de grupos de interesses especiais em relação ao destino da reforma da Constituição. Um encaminhamento analítico dessa questão e de seus reflexos na conjuntura nacional figura em Monteiro, 1996.

Contudo, o paradoxo institucional é mais aparente do que efetivo, pois o governo vem empreendendo boa parte das reformas por um caminho pouco usual no governo representativo — mas que no Brasil dos anos 90 torna-se a principal via de mudança constitucional. De fato, há três caminhos básicos para empreender essa mudança: através de emendas aprovadas formalmente na instância legislativa; por meio da interpretação judicial, isto é, do Supremo Tribunal Federal; e pela constante implementação das regras e dos procedimentos constitucionais, no âmbito das políticas públicas. No contexto de regras constitucionais estáveis, por certo que esse terceiro caminho é o menos relevante, tendo em vista a delimitação prévia da capacidade de manobra do governo. No ambiente institucional que tem prevalecido na economia brasileira, a mudança constitucional ocorre basicamente pelo uso do poder discricionário da burocracia do Executivo.

2. Dois cenários institucionais

A questão da permissividade constitucional pode ser mais bem apreciada por suas injunções, em termos do envolvimento do governo nas escolhas públicas.

Por um lado, pode-se distinguir o governo que tem sempre muito claras e explícitas perante a sociedade as razões do que faz — o que muito contribui para neutralizar

as escolhas baseadas no auto-interesse ou no poder dos que integram a coalizão majoritária. Afinal, por seus inerentes impactos distributivos, as políticas públicas não podem simplesmente seguir um padrão de benefícios para poucos, com a incidência do ônus sobre muitos. Cabe ao governo explicar-se quanto a isso, de vez que ele não pode alegar apenas o atendimento do interesse privado. Enfim, essa é uma *república de razões* (Sunstein, 1993).

Por outro lado, há o *autoritarismo legal* (Sunstein, 1993), em que a coalizão no poder legitima suas escolhas não porque reconheça que tem algo a dizer em favor das políticas que põe em prática, mas simplesmente porque ela é, afinal, a coalizão majoritária. Ademais, é forte a tendência de que essa coalizão passe a almejar a longevidade de seu *status* — um propósito que sempre terá o apoio dos grupos de interesse atendidos pelas políticas públicas vigentes.

Por certo que, neste final de 1996, o cenário institucional brasileiro muito favorece o distributivismo político, porquanto — em face de regras constitucionais tão pouco definidas e transitórias — é amplamente viável instituir a diferenciação de tratamentos no processo político e na provisão de políticas (Buchanan, 1993). Em conseqüência, generaliza-se o comportamento de *rent seeking*.

Um simples rol das questões dominantes na economia política nacional, em novembro de 1996, exemplifica todo esse potencial:

- tramitação legislativa da alteração do art. 82 da Constituição, de modo a permitir um segundo mandato para o atual governo. Nos últimos dois a três meses, este tem sido o fator mais relevante na determinação do comportamento do governo;

- processo de privatização da estatal Vale do Rio Doce — o que, muito curiosamente, pode tornar patentes antagonismos até aqui latentes ou implícitos na base governista. Por outro lado, o questionamento dessa privatização revelou quão incerta é ainda a destinação a ser dada aos volumosos recursos (R$12-15 bilhões) que decorrerão dessa venda. Chega a ser surpreendente essa falta de consenso quanto a um aspecto tão relevante do ajuste fiscal. Não se deve, porém, excluir tal fato do rol de peculiaridades de um processo de escolhas públicas tão centralizado;

- significativa deterioração dos desequilíbrios nas contas públicas (o déficit operacional deverá fechar o ano em 4-4,5% do PIB) e nas transações correntes (um déficit equivalente a 3% do PIB, estando prevista a sua manutenção em 1997), o que tem alimentado um quase divertido debate acerca da importância desses desequilíbrios;

- etapas iniciais da recomposição das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a ocorrer em 1997. O sentido estratégico disso — que poderia ser trivialmente percebido como um fato da alta administração legislativa — é determinado pela possibilidade de as novas mesas revelarem um comportamento mais autônomo em relação aos projetos do Executivo;

- surgimento de um novo quadro político-partidário, em decorrência dos resultados das recentes eleições municipais.[2]

[2] A propósito, vale lembrar a opinião quase unânime dos analistas de dentro e de fora do governo quanto ao significado potencial desses resultados: até muito recentemente, teimava-se em dizer que isso ficaria restrito à realidade dos próprios municípios!

Em tal conjuntura, a atividade política é cada vez mais "um instrumento para a distribuição diferenciada de ganhos" (Buchanan, 1993:6), não subsistindo, pois, a retórica oficial de que o governo não se envolverá em "barganhas" em torno desses ou outros temas.

3. Evidências da mudança da estratégia constitucional do governo

Paralelamente, o governo segue promovendo intensa intervenção reguladora na economia — prova de que alterou sua estratégia original de sustentar a longo prazo o Plano Real aprovando emendas constitucionais apresentadas ao Congresso Nacional.

Por outro lado, essa reforma se traduz na criação ou reformulação de mecanismos operacionais de política econômica, especialmente na área fiscal-orçamentária, como evidenciam as medidas seguintes:

MP nº 1.525 (30-10-1996): altera as diretrizes orçamentárias de 1996 e 1997, ao mesmo tempo em que viabiliza o custeio de programas na reforma do Estado, como as chamadas demissões voluntárias.

MP nº 1.526 (5-11-1996): unifica e reduz os impostos federais incidentes sobre as microempresas e, ao mesmo tempo, condiciona a atitude de estados e municípios, na esfera do ICMS e do ISS. As implicações reformistas desse sistema condicionam até mesmo o arranjo federativo.[3]

[3] Essa MP é concomitante com uma decisão — também visando a apoiar a microempresa — de iniciativa do Senado Federal e com o patrocínio declarado do presidente do Congresso Nacional, o senador José Sarney. Por certo que a decisão de baixar a citada MP não deve ter ocorrido à margem do cálculo de estratégias do presidente da República, em sua interação com a legislatura.

MP nº 1.528 (19-11-1996): reformula a incidência do Imposto Territorial Rural, estabelecendo assim as bases para uma objetiva política de ocupação de terras — um desdobramento da reforma agrária, até então considerada de estrita ambientação constitucional. Independentemente de intenções e impactos desejados dessa MP, o governo amplia seu poder e sua presença impositiva na economia.

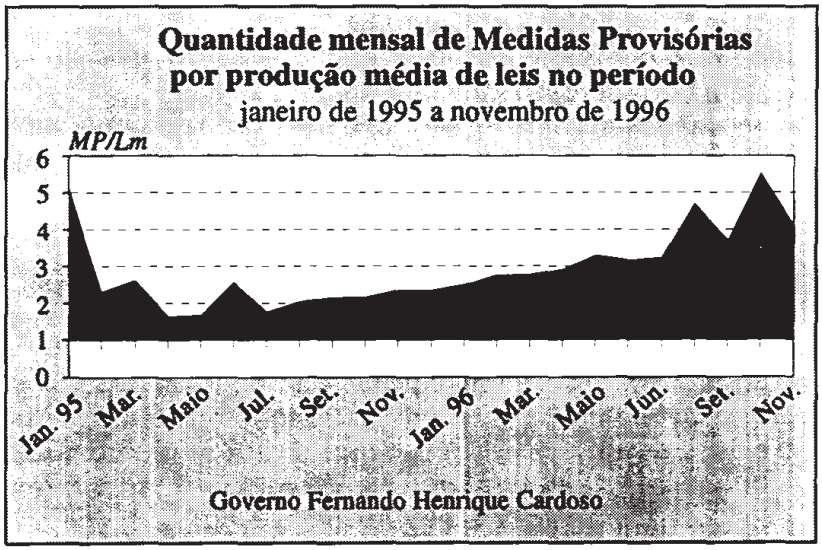
Paradoxalmente, esse é um exemplo de mudança constitucional pela via *menos* consensual possível, sendo o mecanismo de sua implementação produto de uma de-

cisão virtualmente unilateral, administrativa e inquestionável no Legislativo. É a expressão mais objetiva do autoritarismo legal, antes referido.

4. Outras decorrências

As Medidas Provisórias são decisões tomadas por profissionais especializados que supostamente estariam em sintonia com os membros do Legislativo ou, pelo menos, com a maioria desses membros. Contudo, a estratégia dominante do Legislativo raramente inclui a opção por emendar — ou, muito menos, rejeitar — um texto de MP. Mais ainda, a tendência tem sido nem sequer *trazer à votação* a MP. Por truncar o processo de representação política, trata-se de um instrumento que pouco reflexo tem na responsabilização do político perante seu reduto eleitoral, ficando portanto atenuada a submissão desses mesmos políticos ao habitual controle por rejeição via eleitoral (Buchanan & Lee, 1991).

O reverso disso é a deturpação da própria atividade política constitucional, com os grupos de interesses especiais investindo recursos reais unicamente para obter um atendimento legislativo (por MP) diferenciado. Assim, diferentes segmentos do Legislativo resistirão a toda alteração que possa eliminar ou reduzir os ganhos especiais (ou *rents*) viabilizados pela Constituição em vigor. Não admira, portanto, os entraves criados ao processo de emendas à Constituição.



Quantitativamente, toda essa situação pode ser resumida pela trajetória da variável *MP/Lm*, como mostra a figura, onde *MP* é a quantidade mensal de Medidas Pro-

visórias, e *Lm*, a média da produção de leis aprovadas no Congresso Nacional no período janeiro de 1995 a novembro de 1996.

Trata-se de um fenômeno já consolidado na intervenção do governo: afinal, tem superado todo tipo de promessa ou ameaça quanto à sua regulamentação, ao mesmo tempo em que demonstra grande vitalidade. Desde julho de 1995, a variável *MP/Lm* segue uma tendência inequívoca de alta.[4] Na verdade, em outubro de 1996 ocorreu uma emissão recorde de 83 MPs — o que estabelece a proporção de *cinco* MP para cada lei, nesse período de 22 meses.

A conseqüência de tal abdicação de poder de decisão pelo Congresso Nacional é a elevação do custo de negociação nas escolhas públicas. Nesse sentido, é bastante previsível o tipo de comportamento revelado pela liderança do chamado *grupo ruralista*, no Congresso Nacional, logo após a divulgação da mencionada *MP nº 1.528*: vincularia seu voto favorável à emenda do segundo mandato presidencial ao atendimento de suas demandas de reformulação de aspectos do novo ITR. Outra ocorrência que também exemplifica a atuação de grupos de interesses é a aprovação, *dentro do prazo constitucional*, da *MP nº 1.526*: editada em 5-11-1996, essa MP foi aprovada em 4-12-1996 — um fato absolutamente extraordinário, num mundo em que o *status* "provisório" desse tipo de legislação perdura em média por 14 meses!

[4] As flutuações observadas entre julho e novembro de 1996 devem-se às peculiaridades do próprio discricionarismo envolvido nas decisões de reeditar as MPs: em agosto e outubro de 1996, a validade constitucional de 30 dias faz com que um dado contingente de MP tenha duas edições incidindo no mesmo mês.

5. Conclusão

Todos esses fatores dão um sentido muito peculiar ao desajustamento estrutural que habitualmente é reconhecido no desequilíbrio das finanças públicas (altos coeficientes de dívida e déficit, em termos do PIB, e precária sustentação de programas como a Previdência Social), ou no excesso de regulamentações nos mercados. Invariavelmente, a reforma institucional-constitucional visa a eliminar tais distorções, por suas repercussões negativas na política econômica.

Todavia, subjacente a essa dimensão estritamente econômica, o caso brasileiro reflete uma grave deterioração das instituições, que se tornam mais permissivas em relação ao intervencionismo do Estado e ao *rent seeking*.

Tal qual um choque externo adverso (Gordon, 1996), os efeitos desse desajustamento estrutural são relevantes, tanto por seu *nível*, quanto por sua *progressão*.

Se assim for, e levando em conta as evidências das seções 3 e 4 como a expressão mais essencial desse desajustamento, pode-se dizer que as vicissitudes por que passa a estabilização econômica dificilmente se atenuarão a curto ou médio prazos.

Referências bibliográficas

Buchanan, J. How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve "public interest" can survive? *Constitutional Political Economy*, *4*(1):1-6, Winter 1993.

——— & Lee, D. Cartels, coalitions and constitutional politics. *Constitutional Political Economy*, *2*(2):139-61, Spring/Summer 1991.

Gordon, R. *Macroeconomic policy in the presence of structural maladjustment*. London, Center for Economic Policy Research, Oct. 1996. 42p. (CEPR Discussion Paper Series, 1.493.)

Monteiro, J. V. Que fim levou a reforma constitucional? *Estratégia Macroeconômica*, *4*(97), 16 dez. 1996.

Sunstein, C. *The partial constitution*. Cambridge, Harvard University Press, 1993.