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.

Os jogos vinculados da política econômica

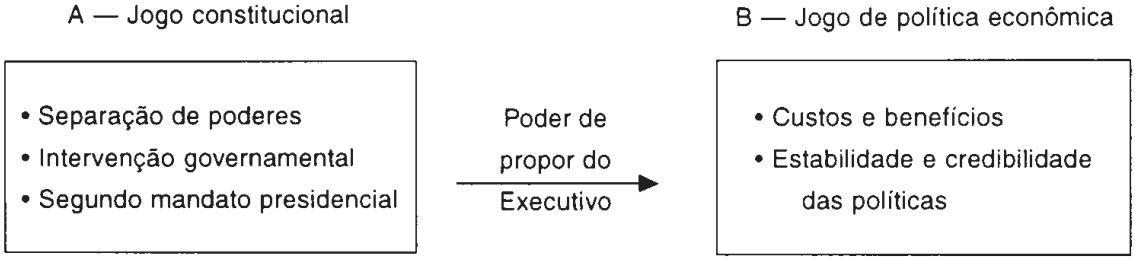
1. Introdução

Convencionalmente, a análise de política econômica enfatiza a escolha de instrumentos e objetivos de política, *dadas as regras do jogo*. Ou seja, pressupõe-se que as instituições políticas e, especialmente, as regras constitucionais sejam dadas. Em conseqüência, esse é um jogo de ganhos (ou *payoffs*) fixos. Por certo que esse é um ambiente institucional muito precário para se caracterizar e avaliar o caso brasileiro atual. Afinal, bem sabemos da substancial instabilidade institucional em que opera nossa economia (Monteiro, 1996b).

Nessa ordem de considerações, é importante distinguir a política econômica propriamente dita, de seu nível constitucional (Buchanan, 1988). No primeiro caso, a escolha pública é tomada por seus resultados finais; no segundo, por seus processos ou regimes. Assim, por exemplo, a política monetária pode ser caracterizada por suas alternativas em termos de agregados, como a oferta de moeda e base monetária, tanto quanto por seu pressuposto de uma autoridade monetária independente. Neste último caso, a decisão quanto ao grau de independência da autoridade monetária é tipicamente uma escolha da *constituição monetária*.

A moderna teoria dos jogos estabelece essa diferenciação como um jogo *vinculado* ou de *payoff variável* (Tsebelis, 1990). A *figura* ilustra esse conceito, especificando seletivamente alguns aspectos relevantes ao caso brasileiro da atualidade.

Jogos vinculados ou de *payoff* variável



Uma conseqüência desse tipo de caracterização analítica é que a determinação da estratégia ótima em *B* está vinculada à escolha em *A*, ou, dito de outro modo, a vinculação do jogo *B* ao jogo *A* condiciona o conjunto de estratégias disponíveis no jogo de política econômica. Como ilustrado na *figura*, diversas mudanças nas regras constitucionais condicionam o poder de propor (Monteiro, 1995) do presidente da República — e, por extensão, dos burocratas do Executivo — no jogo de política econômica.

2. Estratégias no jogo vinculado

A noção de jogo vinculado permite que se visualize melhor a dissipação do ambiente institucional-constitucional da economia brasileira, vale dizer, das regras e procedimentos sob os quais ela opera. O sentido geral dessa deterioração decorre de que — pela contínua mudança das regras do jogo — o governo acaba por ampliar o conjunto de estratégias a que tem recorrido no jogo de política econômica. É relevante a dimensão da flexibilidade com que o governo formula suas políticas.

Do ponto de vista dos agentes privados, o fenômeno é de enorme significado, pois eles não distinguem com clareza o quanto essa flexibilidade influencia o resultado do jogo. Eles não se dão conta de que o jogo de políticas propriamente dito está interligado a um outro jogo, mais amplo, em que as regras que restringem a ação governamental são as próprias variáveis e, assim, objeto de escolha.

Há um *hiato de indução*: os agentes econômicos não são capazes de inferir o ambiente institucional que ditará seu comportamento futuro. Ao mesmo tempo, eles têm dificuldades práticas em antecipar o comportamento uns dos outros — o que certamente lhes impõe pesados custos de informação e coordenação. Por outro lado, é curioso que, neste momento em que tanto se discute o chamado *custo Brasil*, essa seja uma fonte de sua determinação quase sempre negligenciada.

Um exemplo desse fenômeno é dado pela proposta de um segundo mandato executivo, por emenda ao art. 82 da Constituição. Presentemente, o governo vai operando as políticas públicas numa latitude muito maior do que seria habitual, tendo em vista que a eventual aprovação da emenda multiplicará por três seu horizonte de planejamento disponível: de hoje até dezembro de 2002.

Configura-se, portanto, um esforço consciente de planejamento em que o governo amplia seu conjunto de estratégias, de modo a contar com alternativas que antes não estavam disponíveis.

De fato, todo o esforço de reforma constitucional exemplifica o desenvolvimento de um jogo mais amplo, em que ocorre a mudança de regras e procedimentos, porém

interligada ao jogo de política econômica, em que transcorre a estabilização de preços. Nessa interligação, as estratégias ótimas de um jogo não necessariamente mantêm-se como ótimas no outro. E, por conseqüência, os ganhos no *front* antiinflacionário não são fixos; eles variam, consoante o que pode ser feito na redefinição da ordem institucional.[1]

[1] Essa é uma percepção que impede que consideremos a formulação de políticas como um mero exercício de técnica econômica.

Assim, os percalços da reforma constitucional são compreensíveis, especialmente em função de um vício fundamental na estratégia adotada pelo governo, que ignora dois fatos relevantes e decorrentes dessa interligação (Weaver & Rockman, 1993):

- a freqüente mudança de regras constitucionais tende a comprometer a credibilidade de toda a moldura institucional, colocando em risco os interesses de virtualmente todas as lideranças — daí a resistência política;

- por outro lado, uma reforma que vise apenas a manter e ampliar os ganhos da maioria acaba sendo atrativa somente para os que estão certos de que estarão na coalizão majoritária por um longo período de tempo.

Outra vez, é nesse contexto que se pode entender os malefícios da discussão da emenda da reeleição, nos termos em que ela vem sendo colocada por seus articuladores. Pode-se observar a sincronia da adoção de medidas no âmbito do *plano* com as etapas do andamento da emenda no Congresso Nacional. A nova disposição do governo em promover um *boom* de consumo é coerente com essa conjectura, tanto quanto na adoção de uma sinalização de deliberada retomada do crescimento econômico.[2]

[2] Há mesmo uma variante recente que relaciona a opção do segundo mandato à continuidade da atual administração federal, na expectativa de tranqüilizar os fluxos de capital estrangeiro.

Igualmente, intensifica-se a provisão de políticas distributivas cujos benefícios são concentrados sobre uns (área geográfica ou reduto eleitoral), enquanto seus custos são pagos por todos. Tal padrão de políticas é ineficiente precisamente porque essas são ações motivadas por interesses eleitorais de políticos e partidos que integram a coalizão majoritária, e, portanto, providas com benefícios puramente locais, com o ônus sendo repartido por toda a sociedade (a ampliação da distribuição de cestas básicas do programa Comunidade Solidária, a recente reformulação, pela CEF, dos financiamentos para a compra de casa própria, ou a extensão do período de recebimento do seguro-desemprego nas regiões metropolitanas são exemplos clássicos dessa tendenciosidade).

O acerto de contas entre estados e União fornece mais outra dimensão do *logrolling* que se empreende na legislatura, com o propósito de ter aprovada a emenda da opção de um segundo mandato executivo. Esse é um contencioso que é estimado em R$80 a 90 bilhões.[3] Em decorrência, o governo federal vai sendo acossado pela

[3] A recorrência desse problema mostra quão precária se revelou a estratégia oficial que se apregoava — meses atrás — como sendo a quintessência do planejamento. De fato, o ministro da Fazenda insistia na propriedade de uma solução *técnica* e obtida *em separado*, através de negociações empreendidas independentemente com cada governador.

gravidade do desequilíbrio das finanças estaduais e, não obstante os ensinamentos das duas últimas renegociações, insistindo em um acordo que vincule o apoio da União à aceitação, pelos governadores, de um plano federal para o ajuste fiscal nos estados.

Todavia, o quadro mais amplo em que virtualmente se situa a escolha de estratégias decorre do fato de que o horizonte desse ajuste é variável: ocorrerá ainda no mandato corrente dos governadores, ou ao longo de seu segundo mandato...

Todos esses fenômenos estão diretamente relacionados ao aumento do tamanho da presença governamental na economia, à substancial descentralização legislativa, na extensão em que partidos políticos e suas lideranças perderam força, e, a partir dos anos 90, ao avassalador e irrestrito poder decisório da burocracia do Executivo, como exemplificado pelo mecanismo de emissão de medidas provisórias (MPs).

3. Uma vez mais, as medidas provisórias

Muito previsivelmente, com as MPs, as vantagens institucionais do governo *dentro* da legislatura traduzem-se em vantagens distributivas *fora* da legislatura.

Nesse sentido, dois exemplos recentes indicam a trivialidade com que o Executivo encara a emissão de MPs e, em conseqüência, a pouca credibilidade das promessas oficiais de que esse mecanismo apenas seria utilizado nas circunstâncias que teriam inspirado o dispositivo constitucional do art. 62: a MP nº 1.513 (6-8-1996) autorizando um crédito extraordinário ao Ministério dos Transportes, e a MP nº 1.515 (15-8-1996) que altera o limite de dedução do imposto de renda, como mecanismo de fomento da atividade audiovisual...

De resto, os meses de agosto e setembro últimos consagram a posição dos burocratas do Executivo como os legisladores *de fato* no Brasil. Compete a eles — e não aos representantes eleitos pela sociedade — estabelecer a moldura institucional em que a economia brasileira opera.

Medidas provisórias e a política de estabilização econômica, 1993-96

Período	Participação no total de emissões* %	Emissão média mensal	Máximo de MP/L_m**
Jul. 1993 a set. 1996	81,2	34,8	4,3
Jul. 1994 a set. 1996	68,7	42,5	5,1
Jan. 1995 a set. 1996	52,5	41,8	4,7

* Out. 1988 a set. 1996

** Quantidade mensal de MPs, pelo número médio de leis no período.

A emissão de MPs nos primeiros nove meses deste ano foi 32% superior a igual período de 1995. Por outro lado, o *quadro* mostra que o Congresso Nacional é, hoje, uma instância menor na produção legislativa: a quantidade mensal de MPs chega a superar em *cinco* vezes o volume médio anual (L_m) de leis produzidas pelo Congresso Nacional.

Ademais, percebe-se ser esse um fenômeno típico da política de estabilização econômica e, muito especialmente, do Plano Real: o período que se inicia com o Programa de Ação Imediata (PAI), em meados de 1993, até setembro último concentra 81% de toda a emissão de MPs, ou, alternativamente, 52,5%, no atual governo.

Outra vez, retomando a perspectiva analítica dos jogos vinculados, é no *jogo institucional-constitucional* (em que se origina o fluxo de MPs) que verdadeiramente se amplia o conjunto de estratégias de que dispõem os burocratas para operar no *jogo de política econômica*.

4. Conclusão

Todo esse ambiente institucional tem sérias implicações para a representatividade das escolhas públicas, em face das preferências da sociedade. Dito de outro modo, agravam-se os problemas clássicos (Kiewiet & McCubbins, 1991) da relação agente-patrocinador:

- custos de agência — a sociedade (ou seus representantes eleitos) é confrontada com substanciais custos, na extensão em que pretenda atenuar suas perdas, em termos de bem-estar, frente às escolhas de políticas públicas estabelecidas pelos burocratas, num procedimento essencialmente gerencial e, portanto, de difícil percepção pelo cidadão-contribuinte;[4] em verdade, a transferência de poder decisório dos políticos para os burocratas, sintetizada pelo fenômeno das MPs, determina a trajetória do Estado constitucional para o Estado administrativo (Lawson, 1994);

- incompatibilidade de incentivo — a racionalidade do burocrata o induz ao uso estratégico da informação que detém na formulação de políticas, podendo mesmo ocultá-la do patrocinador; trivialmente, isso tem levado a que membros do Executivo protelem ou simplesmente deixem de prover esclarecimentos, quando solicitados pelos legisladores;[5]

- dificuldades de o patrocinador inferir o sentido da ação do agente, ainda que observando seu resultado: não é outro o sentido com que se observa a razoável ignorância do Congresso Nacional quanto às prioridades econômicas estabelecidas no âmbito do Plano Real,

[4] A moderna teoria econômica trata dessa possibilidade na conjectura de um deliberado aumento de custos de transação por parte do governo (Monteiro, 1996a).

[5] É nessa perspectiva que se pode considerar a recente Mensagem nº *677*, de *15-7-1996*, impondo *15* vetos à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de *1997*: *oito* dos quais tratando de bases de dados que os legisladores julgam pertinentes ao monitoramento do orçamento público, pelo Congresso Nacional. Ocorre que, em vários dos dispositivos vetados, o Congresso Nacional estabelece, com clareza, suas prerrogativas de contar com informações que o habilitem a decidir sobre os custos e benefícios do governo (Monteiro, 1996c).

mesmo porque a simples monitoração, pelos legisladores, dos efeitos das MPs é um fraco indutor à tomada de posição quanto a essas MPs — o custo político de revogá-las ou alterá-las substancialmente é extremamente elevado;

- o chamado *dilema Madisoniano*, ou seja, recursos e autoridade atribuídos ao agente podem ser utilizados contra os interesses do patrocinador — possivelmente, essa é a decorrência natural da tácita aceitação pela sociedade brasileira do tão longo, forte e crescente uso de poder discricionário, como coadjuvante da estabilização econômica; os burocratas do Executivo progressivamente se predispõem a determinar os rumos mais apropriados para a sociedade, estabelecendo uma classe de valores para o que seriam as ações *corretas* a serem empreendidas pelos demais agentes de decisão.

Enfim, a grande deformação das instituições de governo representativo no Brasil é que os burocratas têm igual desenvoltura tanto no jogo de políticas públicas quanto no jogo constitucional, tornando a noção de jogo vinculado uma simples abstração analítica.

Referências bibliográficas

Buchanan, J. The constitution of economic policy. In: Gwartney, J. & Wagner, R. *Public choice and constitutional economics*. Greenwich, JAI Press, 1988. p. 103-14.

Kiewiet, D. & McCubbins, M. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Lawson, G. The rise and fall of the administrative state. *Harvard Law Review, 107*(6):1.231-54, Apr. 1994.

Monteiro, J. V. O jogo de política econômica no ambiente de governo representativo. In: *Estudos avançados*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 1996a. (Coleção Documentos, Série Teoria Política, 25.)

———. O ambiente institucional da política econômica. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *30*(2):191-4, mar./abr. 1996b.

———. O ocaso do Congresso Nacional. *Estratégia Macroeconômica*, *87*(4), 29 jul. 1996c.

———. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *29*(3):59-72, jul./set. 1995.

Tsebelis, G. Nested games: rational choice. In: *Comparative politics*. Berkeley, University of California Press, 1990.

Weaver, R. & Rockman, B. *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C., Brookings Institution, 1993.