

# A conjuntura das escolhas públicas

Jorge Vianna Monteiro

Professor de políticas públicas, FGV/EBAP; 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.

---

Plano Real:  
1994-96

## 1. Introdução

Decorridos dois anos desde a introdução do novo padrão monetário — o *real* — é oportuno que se passe em revista esse experimento de estabilização econômica que contribuiu para que a economia brasileira passasse de uma taxa média mensal (*IPC-Fipe*) de inflação de 43,7%, no primeiro semestre de 1994, para 1,14%, ao longo do primeiro semestre de 1996.

Embora comum, esse tipo de associação ou diagnóstico do *sucesso* do *plano* está sujeito a fortes qualificações. Afinal, uma intervenção de tal envergadura na economia nacional não poderia ser aferida de modo tão trivial assim.

A grande dificuldade nessa tarefa decorre da perspectiva pela qual podem ser determinados e ponderados *ganhos* e *perdas* promovidos pelo plano. No âmbito do *governo representativo*, o processo político serve como lastro dessa aferição.<sup>1</sup> Contudo, estamos falando de um caso *sui generis*, em que as instituições políticas operam precariamente, em razão da própria *instabilidade constitucional* que serve de moldura a toda a ação do governo na economia nacional.

<sup>1</sup> Para uma qualificação desse ponto de vista, ver Gwartney & Wagner (1988:12-4). Ver, igualmente, Wiseman (1990).

## 2. Aferindo a qualidade do plano

A metodologia econômica sugere que há pelo menos quatro estratégias pelas quais o plano pode ser avaliado.

O *quadro* a seguir resume esse ponto de vista. Ali estão combinadas as perspectivas anterior e posterior (*colunas*) à adoção do *plano*, com o foco (*linhas*) nas escolhas de regras e procedimentos institucionais alternativos *versus* os *inputs* e *outputs* do *plano*.

Na perspectiva (A), a qualidade de uma política pública é associada a características de seu processo de formulação, na extensão em que sejam exploradas configurações alternativas, de sorte que os *policy makers* tenham uma visão comparativa de vantagens e desvantagens de seus arranjos decisórios e da produtividade de seus instrumentos de ação.

Já do ponto de vista C, a política pública revela-se pelos seus *inputs*, isto é, por seu conteúdo em termos de aspirações (objetivos, metas), bem como de recursos estratégicos que se pretende ter associados a tais

## Metodologias de avaliação do plano

Foco da avaliação	Perspectiva temporal	
	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
<i>Processos</i>	A) <i>Busca por alternativas</i> Institucionais/Organizacionais/ Processo decisório/Estudos comparativos	B) <i>Regime</i> Vigência de uma determinada ordem institucional/Padrão de intervenção governamental
<i>Conteúdos</i>	C) <i>Recursos</i> Objetivos/Metas/Informação/ Equipe técnica/Tecnologia econômica/Orçamentos	D) <i>Resultados observados</i> Inflação/Crescimento/ Desemprego/ Consumo/ Reservas cambiais, entre outros

aspirações. Sobrepondo-se a isso, está a capacidade técnica com que se formula a política.

Mudando-se, agora, para a perspectiva *ex post*, ou seja, da política já em execução, pode-se observar a trajetória da implementação e, em função disso, construir outra variedade de indicadores de aferição. É o que se discute na argumentação seguinte.

Em verdade, o sentido habitual de avaliar o *plano* tem sido o de focalizar apenas o conjunto de seus *resultados* macroeconômicos (D)<sup>2</sup>. Como tal, é indiscutível o sucesso do combate à inflação, ainda que num quadro recessivo ou de pouco estímulo ao crescimento do produto.

A teoria das escolhas públicas, no entanto, oferece um ângulo complementar (B) que é extremamente significativo, para se aferir um lado *menos visível* da estabilização econômica: vale dizer, por seus *processos* ou *regimes*. Ou seja, o aforismo: “*as instituições contam*”.

Logo se percebe que o *plano* está longe de ser um experimento elementar, e muito menos que se possa ser tão conclusivo quanto ao seu sucesso ou insucesso, considerando-o apenas por um conjunto de *indicadores de resultado*.

### 3. Neutralidade institucional?

Possivelmente, o fato mais relevante na aferição do *plano* decorre de suas repercussões no arranjo institucional sob o qual opera a economia brasileira: ou, dito de outra forma, o *plano* não tem sido uma política econômica institucionalmente *neutra*.

Muito pelo contrário, têm sido substanciais os condicionamentos que o *plano* exerce sobre o processo político-institucional, como descrito a seguir:

- ◆ A crescente e generalizada redução na *credibilidade* das regras constitucionais

<sup>2</sup> A comparação de taxas médias mensais de inflação apresentada na “Introdução”, é um exemplo típico desse procedimento.

<sup>3</sup> Mesmo a chamada reforma econômica aprovada em 1995 encontra-se nessa fase, por sua não-operacionalização, em termos de legislação secundária. Nesse mesmo sentido, há as seguidas tentativas de “voltar atrás”, mesmo quando o Congresso Nacional já tenha rejeitado uma proposta de emenda constitucional. O caso típico é a trajetória da reforma da Previdência Social, nas várias votações ocorridas em 1995/96.

<sup>4</sup> Ver, a propósito, Niskanen (1990).

Durante meses, insistiu-se na imperiosa necessidade de se fazer aprovar uma variedade de emendas à Constituição vigente, sob pena de sérios danos à sustentação da política antiinflacionária. Nesse esforço, levaram-se adiante emendas que acabaram deixadas expostas ao desgaste e entraram em uma fase de *imprecisão e transitoriedade* — o que atua como um fator *adicional* de geração de instabilidade constitucional-institucional.<sup>3</sup>

Uma outra vertente de geração dessa instabilidade decorre da estratégia de propor que a Constituição deva ser alterada direta ou indiretamente, de modo a favorecer a sustentação da política econômica. Tal reversão de ordem — o *plano* como sendo a Constituição *de fato* — simplesmente reforça a imprecisão e transitoriedade das regras e procedimentos constitucionais.

Em certo sentido, esse tipo de estratégia — que foi recentemente revigorada na retórica do próprio presidente da República — nos dá conta de que perdemos a “perspectiva constitucional” em que uma lei maior restringe as leis aprovadas pela coalizão majoritária contemporânea.<sup>4</sup>

O outro lado desse mesmo fato é que o *custo de manutenção* da Constituição eleva-se substancialmente. Na verdade, no futuro, esse deve ser o grande problema com que a sociedade irá se defrontar, uma vez concluídas as reformas: qual a durabilidade do *novo* quadro de regras e procedimentos constitucionais? Como proteger a nova Constituição de revisões igualmente inspiradas nas necessidades conjunturais dos futuros governos?

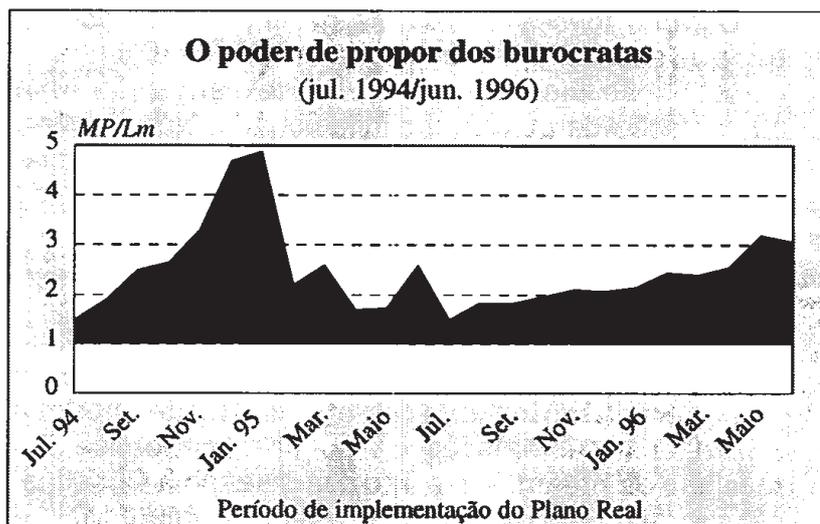
- ◆ A promoção, pelo plano, da mais intensa intervenção regulatória na economia desde 1990.

Para tanto, lançou-se mão de uma peculiar *âncora institucional*, a *volumosa* emissão de medidas provisórias (MP): o equivalente a 70% do total de MP dos anos 90, ou *cerca de 2/3* de toda a emissão já ocorrida, desde a criação desse mecanismo, em 1988.

O somatório desses dois tipos de condicionamento é a dissipação do *sistema de separação de poderes*, isto é, de um dos fundamentos da democracia representativa (Carey, 1995).

A *figura* que ilustra este artigo é uma indicação objetiva desse fenômeno, que concentra na burocracia governamental simultaneamente os poderes de *estabelecer e executar* a legislação. Nessa *figura*, a variável *MP/Lm* representa a proporção da emissão mensal de MPs na quantidade média de leis produzidas pelo Congresso Nacional nos últimos 24 meses.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Relativamente aos aspectos metodológicos envolvidos na mensuração dessa variável, ver Monteiro (1995).



Embora seja atribuição constitucional do Congresso Nacional apreciar em 30 dias as Medidas Provisórias (MP) emitidas pelo Executivo, essas decisões (ou *leis*) não são trazidas à votação dentro desse prazo regulamentar, viabilizando, assim — *no melhor dos interesses da burocracia governamental e dentro das restrições tão flexíveis do art. 62 da Constituição* — a sua vigência por um prazo que poderá exceder em muito aqueles 30 dias.

Um exemplo dessa *aberração* institucional é que, considerando-se o estoque de MP existente em julho de 1996, o atraso médio na decisão da coalizão majoritária em trazer à votação uma dessas MP é estimado<sup>6</sup> em cerca de 13 meses, isto é, em média supera-se em 13 vezes o período regulamentar estabelecido na regra constitucional, para que uma MP transforme-se em um ato do Congresso Nacional.

Portanto, o *plano* tem como contrapartida um *custo social* — habitualmente não detectado — que é representado *pela folga* com que o governo implementa o combate à inflação. Na verdade, trata-se de um formidável exercício de *poder discricionário*, através do qual as preferências do governo se sobrepõem às da sociedade, na determinação das escolhas públicas.

Uma linha de argumentação que habitualmente secunda esse tipo de constatação associa o uso desse poder à motivação altruísta ou benevolente do governante. É sobretudo este o tom da retórica oficial no recorrente debate em torno dos riscos envolvidos na utilização irrestrita de MP. Por certo que atributos do processo decisório individual têm razoável peso na determinação do uso efetivo dessa folga discricionária. Todavia, a moderna *economia política* enfatiza as vantagens de se considerar esse tipo de fenômeno pelo lado impessoal, associando-o a propriedades genéricas dos agentes de decisão e dos contextos em que eles operam (Moe, 1993).

<sup>6</sup> Esse tipo de estatística foi introduzido por Monteiro (1996).

Ademais, ficará tal exercício restrito à política antiinflacionária? Estará sendo exercido em seu limite *superior*? Teremos no futuro próximo uma ordem constitucional que defina claramente os *limites do governo*?

O *plano*, como toda política pública, é uma escolha coletiva e que sempre estará refletindo a estrutura das instituições dessa escolha. Como mostrado na *figura*, em nenhum momento o Congresso Nacional teve expressão nas escolhas que geraram as diferentes etapas do *plano*: são os burocratas do Executivo que definem a agenda institucional. Em decorrência, é aí que se estabelece o virtual poder de monopólio que dá ao governo tão extraordinária influência e controle sobre o *plano*.

Em um tal cenário, o *plano* pode tornar-se, mais do que nunca, um investimento eleitoral (Cox, McCubbins & Sullivan, 1984) e, em conseqüência, vir a ser utilizado na perpetuação da coalizão no poder.

#### 4. Conclusão

Nessa ordem de considerações, percebe-se que uma política econômica da envergadura do Plano Real envolve questões e aspectos de natureza institucional que não devem — nem precisam — ser deixados de lado, no esforço de aferir seu grau de *sucesso*. A persistente atitude de ignorar os *processos* ou regimes pelos quais esse tipo de intervenção ocorre tem sido responsável pela substancial e progressiva deterioração dos fundamentos do governo representativo.

Em decorrência, o plano viabiliza-se por uma intervenção governamental que ocorre sem que a sociedade — o patrocinador — se dê conta de sua extensão ou de seus custos, e tampouco possa reagir efetivamente, frente à coerção imprópria (Wiseman, 1990) que lhe é imposta.

Após dois anos de sua implementação, talvez o que temos assistido no esforço de estabilização econômica seja ao produto não tanto da obstinação e criatividade do governo, mas de muito arbitrarismo institucional.

## Referências bibliográficas

Carey, G. Separation of powers and the Madisonian model: a reply to critics. In: Carey, G. *Defense of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Press, 1995. cap. 3, p. 53-76.

Cox, G.; McCubbins, M. & Sullivan, T. Policy choice as an electoral investment. *Social Choice and Welfare*, 1:231-42, 1984.

Gwartney, J. & Wagner, R. Public choice and the conduct of representative government. In: — & — (eds.). *Public choice and constitutional economics*. Greenwich, JAI Press, 1988. p. 3-28.

Moe, T. Presidents, institutions, and theory. In: Edwards, G.; Kessel, J. & Rockman, B. (eds.). *Researching the presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993. p. 337-85.

Monteiro, J. V. O ocaso do Congresso Nacional. *Estratégia Macroeconômica*, 4(87), 29 jul. 1996.

———. 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.

Niskanen, W. Conditions affecting the survival of constitutional rules. *Constitutional Political Economy*, 1(2):53-62, Spring-Summer 1990.

Wiseman, J. Principles of political economy: an outline proposal illustrated by application to fiscal federalism. *Constitutional Political Economy*, 1(1):101-24, Winter 1990.