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.

1. Introdução

Assim como a difusão de inovações, o estabelecimento de regras constitucionais *firmes* concorre para reduzir custos de transação, isto é, os custos com que o agente de decisão se envolve em sua participação nas escolhas coletivas (North, 1991). Uma perspectiva muito relevante nesse entendimento é que a transição da instabilidade política para uma ordem institucional-constitucional estável equivale à transformação da incerteza em risco.

Na incerteza, sequer se pode determinar a probabilidade de um evento, o que inviabiliza qualquer tentativa de se estabelecer um seguro quanto a tal ocorrência. Por outro lado, em um contexto de risco, o agente de decisão poderá empreender um cálculo atuarial quanto à possibilidade desse evento e, em decorrência, estabelecer sua estratégia no jogo de política econômica.

É precisamente nesse sentido que se pode avaliar o ambiente em que transcorrem as escolhas públicas no Brasil (Monteiro, 1996), assim como os apreciáveis ganhos sociais que decorreriam da vigência de regras constitucionais duradouras.

Na verdade, atualmente no Brasil inexiste o comprometimento com uma *estratégia constitucional*, de modo a assegurar que a Constituição que emergirá após a reforma terá mais estabilidade do que a Constituição em vigor; ou seja, que a incerteza cederá lugar ao risco constitucional.

Incerteza *versus* risco institucional

2. Perda de credibilidade

A permanente indefinição das regras pelas quais ocorre o envolvimento do governo na economia nacional é um fator fundamental na determinação da *credibilidade* das políticas públicas. É por tal perspectiva de análise que se estabelece a sustentação a longo prazo dos ganhos da estabilização econômica.

Nesse processo de escolhas públicas revela-se um significativo poder discricionário exercido pelos burocratas federais. Esta não é uma ocorrência recente,[1] nem declinante (ver quadro), de sorte que os agentes econômicos antecipam que a margem na qual o governo pode surpreender a economia é muito elevada.

[1] Como mostrado em Monteiro (1996), desde a introdução do real (julho de 1994), o pico da desproporção entre emissão de medidas provisórias e a quantidade média de leis produzidas no período julho de 1994 a março de 1996 ocorreu em janeiro de 1995.

Relação entre a emissão mensal de medidas provisórias (MP) e a quantidade média de leis (L_m) em 12 meses

Período	MP/L_m
Fev. 1995 a jan. 1996	1,61
Mar. 1995 a fev. 1996	1,87
Abr. 1995 a mar. 1996	2,02
Maio 1995 a abr. 1996	2,18
Jun. 1995 a maio 1996	2,61

O reverso desse fato é que esses mesmos agentes também antecipam que o governo possa dar o *dito por não dito*, com crescente facilidade, isto é, a um custo político reduzido. Daí recorrerem a *estratégias de proteção*, como a de calibrar um pouco mais acima suas expectativas quanto à alta de preços.[2]

Isso é tudo o que credibilidade significa.

O discricionarismo na política econômica não fica, por certo, restrito à evidência numérica da emissão de medidas provisórias (MP). A MP do salário mínimo (*MP nº 1.415, de 29 abr. 1996*), por exemplo, reintroduziu dispositivo de cobrança de impostos sobre rendimentos da aposentadoria no serviço público, o que já havia sido rejeitado anteriormente pelo Congresso Nacional. Por outro lado, é sempre incerto em que extensão o conteúdo de uma MP será alterado, por ocasião de sua reedição mensal.[3]

Outras duas ocorrências recentes podem ser interpretadas como também induzindo à deterioração da credibilidade das políticas públicas:

- embora o impasse quanto à *política social* reflita um antigo vício das práticas governamentais brasileiras,[4] os agentes econômicos percebem que o governo deve fazer sua opção social entre dois limites: por um lado, apresentar um *plano social* que *adoce* o politicamente áspero combate à inflação e, por outro, curvar-se à evidência das conseqüências não-antecipadas e indesejáveis[5] da política de estabilização de preços.

  Em ambos os casos, no entanto, a credibilidade do Plano Real se reduz, de vez que ficam evidentes os custos sociais associados ao esforço antiinflacionário, bem como à capacidade do governo de prometer e não cumprir;

- o andamento das chamadas reformas constitucionais parece ter chegado a um estágio em que não é mais sensível a iniciativas *típicas* do processo político representativo, o que tem levado o governo a recrudescer a retórica e o *cabo-de-guerra* que trava no Congresso Nacional.

Uma vez mais, redefine-se a atividade de coordenação das forças governistas (agora, com *status* ministerial) e volta-se a falar em mudanças nas regras do jogo legislativo,

[2] Essa poderia ser a razão pela qual o *IPC-Fipe* em abril último apresentou sensível alta, passando de *0,23%*, no mês anterior, para *1,62%*. De igual modo, a taxa de câmbio vem sendo pressionada para além da paridade de 1:1 com o dólar norte-americano.

[3] O caso recente mais notório envolve sucessivas mudanças na regulação do mercado automotivo.

[4] Os percalços dos programas sociais (Comunidade Solidária, por exemplo) guardam incrível semelhança com o que ocorreu nos anos *70*. O governo Geisel tentou, também, subverter a ordem natural dos fatos, com a imposição de um processo decisório compartimentado: foram criadas duas instâncias decisórias de igual nível hierárquico, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS). Mas, pouco durou a vida do CDS: suas prioridades foram reavaliadas e desconsideradas, sob o crivo econômico do combate à inflação e do controle dos gastos públicos. Para uma análise dessa estrutura decisória, ver Monteiro (1983a, 1983b).

[5] Especialmente na extensão do desemprego, que em algumas regiões metropolitanas alcança níveis de *15%* da mão-de-obra disponível.

como forma de acelerar votações e a obtenção dos resultados favoráveis ao governo.[6]

Assim, os agentes econômicos poderão perceber a adoção de uma estratégia de procrastinação que convém ao governo, no curto prazo.

3. O fator eleitoral

O horizonte até a ocorrência das eleições municipais de outubro próximo não parece favorecer uma reversão dessa redução na credibilidade.

A inação em que o governo se vê trancado poderá mesmo ser ainda mais grave, de vez que as pressões da coalizão majoritária crescerão em variedade e intensidade. Afinal, não está em jogo apenas o reforço dos quadros municipais dos partidos — em especial, o PSDB — mas, igualmente, a garantia da opção de um segundo mandato presidencial.

Imaginar que o governo possa efetivamente iniciar uma grande *onda* de investimentos na área social — como estratégia para retomar a iniciativa que sempre teve até aqui, na frente antiinflacionária — é uma suposição precária. Isso certamente abreviaria a trajetória de sucesso das taxas de inflação.

Porém, de outro lado, até outubro próximo, o problema social poderá se agravar: em certas áreas metropolitanas, a taxa de desemprego alcança *15%* da mão-de-obra disponível. O reflexo disso numa campanha municipal não precisa ser enfatizado. Dessa forma, o objetivo de reforçar as bases partidárias poderá ser frustrado.

Em termos da coesão do apoio na legislatura, esses fatos apresentam-se com outro tipo de dinâmica, de forma que a emenda constitucional do segundo mandato poderá, enfim, ser aprovada. De todo modo, o governo conta com isso para romper o seu próprio imobilismo e gerar credibilidade em torno de seus comprometimentos de política pública.

4. O sistema de separação de poderes

É relevante notar as crescentes dissonâncias entre o Judiciário, por um lado, e o Executivo e o Legislativo, por outro. Os exemplos mais recentes envolvem a sustação temporária da tramitação legislativa da reforma previdenciária, a decisão quanto à possibilidade do uso de *moedas podres* na política de privatização, e a admissão de que procedimentos *internos* ao Congresso Nacional poderão ser questionados pelo STF, na medida em que repercutam em tema constitucional.

No entanto, tal freqüência do recurso ao Supremo Tribunal Federal é muito mais um indicador do estado incerto da ordem institucional-constitucional em que opera a economia brasileira, do que propriamente um sinal de robustez

[6] O que é, eventualmente, qualificado pela recente sinalização do Supremo Tribunal Federal, assegurando a validade de recurso ao STF contra esse tipo de artifício legislativo.

do sistema de *separação de poderes*.

Sob esse aspecto, é muito relevante entender a evidência empírica apresentada na primeira seção.

A legislação por emissão de *MP* não tem apenas o significado da potencial transitoriedade de suas decisões, e o decorrente impacto sobre a credibilidade dos resultados de política. É também — e sobretudo — um mecanismo de transferência de poder de decisão que beneficia o processo decisório dos burocratas, em detrimento dos processos majoritários da legislatura.

Desse modo, ao lado do já referido aumento do grau de incerteza quanto às políticas públicas, esse mecanismo também concorre para reduzir o conteúdo de representatividade do processo político.[7]

5. Conclusão

As decisões dos agentes econômicos são estabelecidas com um grau de incerteza provocado pelo quadro institucional, circunstância que não tende a se reverter dentro de um horizonte previsível. A proximidade das eleições municipais oferece a referência habitual para que o padrão de incerteza persista. A isso, adiciona-se o efeito antecipado das eleições de 1998, em decorrência da potencial opção de um segundo mandato para cargos executivos.

Um fator mais ou menos autônomo nesse quadro é o próprio ritmo da aprovação das chamadas reformas constitucionais, tanto quanto o cronograma de sua plena operacionalização, nos demais níveis de legislação. Na extensão em que favoreça mais ao governo a manutenção do *status quo*, comparativamente à mudança constitucional que não esteja inteiramente em acordo com suas preferências, é muito provável que esse seja um estágio que sofrerá um deliberado alongamento.

O dilema mais grave está precisamente nesse fato: a coalizão majoritária tem revelado preferência pela incerteza, comparativamente ao risco constitucional.[8] Todavia, o inverso dessa opção é que, a longo prazo, os custos de transação poderão ser substancialmente mais elevados, desestimulando, assim, a transição para a estabilidade institucional.

[7] É curioso notar que uma opinião recentemente apresentada na imprensa reverte essa causalidade: seu autor justifica o fenômeno das *MP* atribuindo-o precisamente à deterioração das instituições representativas, e mais especificamente às disfunções no arranjo partidário (Lamounier, 1996).

[8] O que, afinal, explica o razoável desinteresse na regulamentação do *art. 62* da Constituição, em que se estabelece a legislação por *MP*.

Referências bibliográficas

Lamounier, B. A insustentável leveza dos partidos. *Gazeta Mercantil*, 8 maio 1996. Caderno A-3.

Monteiro, J. V. Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico, 1974-1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico, 13*(1):207-34, abr. 1983a.

———. Mecanismos decisórios de política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM, 4*(6):18-29, jun. 1983b.

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

North, D. *Institutions. Journal of Economic Perspectives, 5*(1):97-112, Winter, 1988.