A Conjuntura das Escolhas Públicas

Jorge Vianna Monteiro
Professor de políticas públicas, FGV-EBAP; professor associado, Departamento de Economia, PUC-Rio

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.

O ambiente institucional da política econômica

1. Introdução

A economia política brasileira parece refletir com muita intensidade a observação de que "é difícil exagerar o lugar central da incerteza na construção constitucional" (Aranson, 1988:285-313).

De fato, as regras constitucionais estabelecidas em *1988* têm tido, desde então, uma característica essencial de transitoriedade. Com efeito, o período probatório de cinco anos, previsto no próprio texto da Constituição, tornava-se um parâmetro significativo na formação de estratégias dos participantes do jogo de política econômica. Por outro lado, o fato de que o contrato social somente seria efetivo quando votadas as leis que implementassem boa parte de seus artigos transformava, de imediato, a Constituição em um acordo impreciso e parcial.

Contudo, fontes *adicionais* de incerteza foram-se delineando. Entre outubro de *1993* e abril de *1994* transcorreu o período formal da revisão da Constituição. Outra vez, a extensão e a profundidade dessa tarefa foi sempre uma incógnita. A revisão foi, enfim, dada por concluída, sem que o Congresso-revisor transferisse à próxima legislatura mandato para dar prosseguimento à tarefa.

O resultado mais relevante de tal decisão foi a criação de expectativas quanto à disposição do futuro governo e da futura legislatura para promover a alteração e a complementação da Constituição, recorrendo ao processo de emendas. O fato de *1994* ser um ano eleitoral muito terá contribuído para que tais expectativas fossem ainda mais exacerbadas.

2. Conseqüências

Assim, desde janeiro de *1995* a economia brasileira opera sob denso véu de incerteza, relativamente à definição integral de suas principais regras e procedimentos, bem como à própria *manutenção* constitucional (Niskanen, 1990), isto é, quanto à durabilidade do novo conjunto de regras e procedimentos que venha a ser definido pela incorporação das emendas recém-aprovadas.

Assim, sendo C a *atual* Constituição, $\varepsilon(C)$ o conjunto de *emendas* que venha a resultar da finalização legislativa em curso, e C' a *nova* Constituição que emergirá após todo esse processo legislativo, tem-se conceitualmente (Monteiro, 1995b) que:

$$C' = C + \varepsilon\,(C)$$

O equívoco freqüentemente cometido é supor que as propriedades gerais de C estarão sendo aperfeiçoadas em C', especialmente no que diz respeito ao exercício de poder discricionário pelo governo. No entanto, é possível que o acolhimento das emendas $\varepsilon\,(C)$ possa levar a um padrão de escolhas públicas substancialmente distinto — em seus aspectos fundamentais — daquele contemplado em C.

O exemplo mais notório a esse respeito envolve a operação do sistema de separação de poderes. Sem ter sido alvo direto de qualquer emenda em $\varepsilon\,(C)$, esse sistema — muito provavelmente — preservará em C' toda a dissipação de suas instituições observada ao longo dos dois a três últimos anos.

Assim, sob a nova ordem constitucional, a economia brasileira estará refletindo dois tipos de disfunções (Ordeshook, 1992):

- *Eficiência*: a coordenação das ações coletivas — ou escolhas públicas — deixa de estabelecer um equilíbrio.

- *Incentivo*: sempre haverá uma parcela "significativamente grande" da sociedade que estará disposta a propor — com sucesso — um conjunto de regras constitucionais alternativo. Ou, dito de outro modo, uma dada regra constitucional será pressionada por não atender aos interesses de uma sucessão de coalizões dominantes.[1]

Sem a garantia da estabilidade de procedimentos, torna-se precário promover a *estabilidade das políticas públicas*,[2] com o que surge outro tipo de problema (a chamada *conjectura Riker*): os procedimentos herdam a instabilidade dos resultados finais; os procedimentos para a escolha de procedimentos herdam igualmente essa instabilidade, e assim sucessivamente.

É nessa perspectiva que se pode perceber mais profundamente os riscos envolvidos na estratégia de procrastinação em face do problema da definição da nova Constituição, seja pela prorrogação indefinida do processo de emendas, seja pela desconsideração com a efetiva entrada em vigor de todos os mecanismos constitucionais.

O papel do contrato constitucional é precisamente truncar a regressão infinita da conjectura Riker, viabilizando a formação de expectativas estáveis quanto aos rumos da economia e da sociedade em geral, ou seja, minimizando a opção do governo por uma estratégia de atuação que recorra a surpresas.

Tal perspectiva é tanto mais importante quando se sabe que a sustentação da política de estabilização de preços

[1] Que poderão ser identificadas com maiorias que se formem na Câmara dos Deputados, por exemplo.

[2] Complementarmente, um argumento *maddisoniano* pode ser aqui lembrado. Em um tal cenário, certos segmentos da sociedade poderão tirar vantagem desse quadro de instabilidade e obter ganhos diferenciados. No momento em que tanto se discute a extensão do clientelismo e corporativismo na economia brasileira, não se deve esquecer que o ambiente institucional é dos mais propícios a tais práticas.

(o *Plano Real*) tem sido exclusivamente tratada em termos das políticas cambial e monetária.[3] Porém, a operacionalização dessas políticas está relacionada à flexibilidade com que o governo possa assumir um comportamento discricionário.[4]

3. Uma fonte de discricionarismo: o art. 62

O estudo de caso mais significativo da precariedade de regras e procedimentos constitucionais aqui apontada continua sendo a operação do mecanismo definido no art. *62* da Constituição.

A aparente transigência do governo ante o lento encaminhamento de suas propostas de emenda à Constituição encontra no recurso à emissão de medidas provisórias uma alternativa de grandes predicados operacionais, especialmente para a política de estabilização econômica.

Pode-se mesmo identificar uma razoável indiferença da burocracia do Executivo, preferindo manter o *status quo* institucional a ter aprovada a correspondente emenda constitucional.

O fato é que o mecanismo da emissão de medidas provisórias pelo Executivo (Monteiro, 1995a) vem operando sob as mesmas condições de sua formulação original (outubro de *1988*), não obstante o generalizado reconhecimento[5] de que se trata de um dispositivo que requer especificação mais estrita, sobretudo pelo uso intenso que tem tido, especialmente desde *1993*, e por sua influência deletéria na separação de poderes.

No gráfico, pode-se constatar:

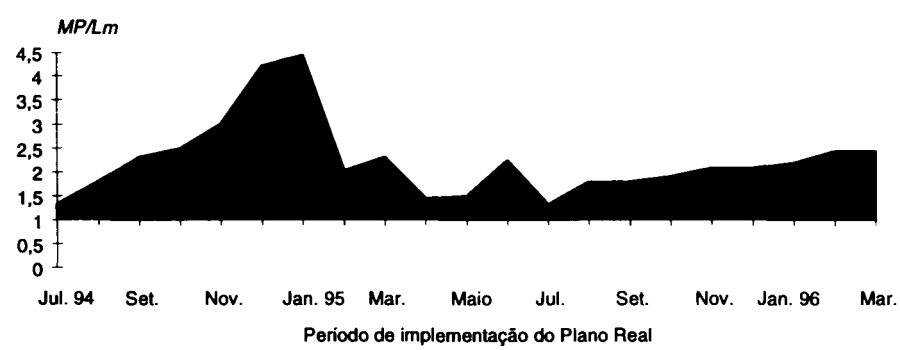
- A constante pressão exercida pelo Executivo sobre o processo de produção do Congresso Nacional: desde

[3] Ou, alternativamente, de suas âncoras cambial (fixação das bandas do câmbio) e monetária (patamar elevado das taxas de juros).

[4] Em verdade, esse é um *dilema* amplamente tratado na literatura econômica do final dos anos 80: a política econômica deve ser formulada num contexto de suficientes graus de liberdade, de modo que haja pronta resposta às ocorrências imprevisíveis ou de regimes muito voláteis; por outro lado, há que ser regida por pré-comprometimentos, de sorte que sustente um elevado grau de credibilidade junto aos agentes privados.

[5] Com certa regularidade, vários líderes partidários têm manifestado na imprensa o desconforto do Congresso Nacional, diante do fluxo de medidas provisórias, bem como a disposição de ver esse mecanismo disciplinado. Mesmo o Presidente da República, no início de seu mandato, em janeiro de *1995*, já manifestara sua disposição de conter a emissão de medidas provisórias.

Quantidade mensal de MP pela produção média de leis no período julho de 1994 — fevereiro de 1996



a introdução do novo padrão monetário, a emissão de medidas provisórias supera expressivamente a produção de leis.

- Esse desequilíbrio institucional torna a acentuar-se nos últimos meses, como mostrado para o período dezembro de *1995* a março de *1996*. Em decorrência dos recentes confrontos do Executivo com o Congresso nacional (Sivam, CPI dos bancos, emenda da Previdência, socorro ao Banespa, Lei de Patentes, veto do Executivo ao projeto de anistia aos petroleiros),[6] é provável que essa tendência se mantenha pelos próximos meses.

Conclui-se, pois, que o Executivo exerce intenso controle de agenda na legislatura, seja na condução do processo de emendas à Constituição, seja no condicionamento do processo legislativo ordinário em face das implicações do fenômeno ilustrado no gráfico. Por certo, a solução para esse tipo de problema e de suas notórias seqüelas não está no domínio das relações interpessoais de lideranças políticas, mas no aperfeiçoamento das instituições de governo representativo.

[6] Este veto é de enorme complexidade institucional. Com efeito, o projeto de lei literalmente revoga uma decisão do Poder Judiciário. O veto do Presidente da República (Mensagem nº 260, 1-4-1996) não apenas restabelece a decisão judicial, como contrapõe-se à manifestação unânime do Congresso Nacional.

Referências bibliográficas

Aranson, P. Procedural and substantive protection of constitutional liberty. In: Gwartney, J. & Wagner, R. (eds.). *Public choice and constitutional economics*. Greenwich, JAI Press, 1988.

Monteiro, J. V. O poder de propor: ou, a economia das Medidas Provisórias. *Revista de Administração Pública*, *29*(3):59-72, jul./set. 1995a.

———. Sobre a arquitetura constitucional. *Estratégia Macroeconômica*, *3*(67), out. 1995b.

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

Ordeshook, P. Constitutional stability. *Constitutional Political Economy*, *3*(2): 137-75, Spring/Summer, 1992.

N.Cham. 350.0005 0001 p

Título: Revista de administração pública. .

343619

73669

v.30, n.2, mar./abr. 1996 FGV - BMHS AB