A conjuntura das escolhas públicas

Jorge Vianna Monteiro
Professor de políticas públicas, FGV-EBAP

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.

A dissipação das instituições de governo representativo

1. Introdução

Um dos princípios centrais da moderna ciência social associa a ocorrência das políticas públicas ao *jogo* do governo representativo. Assim, a atenção analítica concentra-se nas *escolhas das restrições* ou *regras* sob as quais ocorre a intervenção governamental. Ou seja, todo esse empenho "envolve o estudo de regras [institucionais], de como as regras funcionam e de como elas devem ser escolhidas. Todavia, um tal esforço pode ser destituído de propósito, caso não seja estipulado o jogo a que elas pertencem" (Buchanan, 1990: p. 2).

Por uma tal perspectiva, a grande *questão estratégica* com que se defronta a sociedade brasileira nos dias atuais não diz respeito propriamente à sustentação dos apreciáveis *resultados* obtidos até aqui no combate à inflação, mas à reconstituição das instituições representativas. Essa é, no entanto, uma dimensão pouco notada dos custos sociais que têm estado associados à acentuada e rápida queda dos níveis da taxa de inflação.

Tais ganhos no *front* econômico têm tido o contraponto do reforço do *Estado administrativo* (Lawson, 1994), em detrimento do *Estado constitucional*.

2. A evidência

A substancial e recorrente emissão de Medidas Provisórias (*MP*) é o exemplo mais significativo dessa alteração *não consensual* do poder do Estado. A evidência apresentada no quadro 1 quantifica essa trajetória.[1]

Observa-se que — tomando por base os anos *90*, ou seja, janeiro de *1990* a dezembro de *1995* — o *atual* go-

[1] Para alguns aspectos de natureza metodológica ligados à evidência empírica mostrada nesta análise, ver Monteiro (1995a).

Quadro I

Emissão total de Medidas Provisórias

Período	Emissão total	Participação percentual na emissão de:	
		Jan. 90 a dez. 95	Out. 88 a dez. 95
Jul. 93 a dez. 95	904	81,7	74,2
Jan. 95 a dez. 95*	432	39,1	35,5

*Atual governo
Fonte: *Diário Oficial da União*, Seção I.

verno já concentra *39%* da emissão de MP desse período. Se considerarmos todas as etapas da atual política de estabilização de preços, iniciada em julho de *1993*, esse percentual sobe para *81,7%* da emissão de MP realizada nos anos *90*.

Trocando-se a base de comparação — para cobrir todo o período de vigência do mecanismo das MP, ou seja, outubro de *1988* a dezembro de *1995* — tais percentuais são, respectivamente, de *35,5%* e *74,2%*.

Contraposta à produção de leis pelo Congresso Nacional (quadro 2), a emissão de MP oferece um desempenho com as seguintes características:

- Efetiva *transferência* de poder de decisão nas escolhas públicas *da* classe política *para* os burocratas. Assim, por exemplo, em 1995, a produção de *MP* chegou a alcançar um volume mais de *três vezes* superior à produção média de leis pelo Congresso Nacional, em igual período.

- Erosão do sistema constitucional da *separação de Poderes*, ficando os burocratas não mais restritos à *execução* de direitos, mas atuando igualmente na *definição* desses direitos.

Uma decorrência natural desse fato é a *unicameralização* do processo de escolhas públicas, numa deformação do que constitucionalmente é um sistema decisório *tricameral* envolvendo *513* deputados, *81* senadores e o presidente da República.

- A evidência-síntese oferecida pelo quadro 2 consolida uma visão suficientemente ampla, de tal modo que se possa admitir não ser essa uma ocorrência passageira ou do tipo conseqüência não-antecipada.

[2] Neste quadro, MP_t indica a quantidade de *MP* editada no período *t*. L_m é a quantidade média de leis que entraram em vigor nesse período *t*. A expressão $[(MP_t/L_m) - 1]$ é definida por Monteiro (1994) como o *excedente legislativo da burocracia*. Alternativamente, a contrapartida da ocorrência de tal excedente é o fenômeno da *legislatura ex post* (Monteiro, 1995b), isto é, o processo decisório do Congresso Nacional tornando-se virtualmente não-autônomo e protocolar.

Quadro II

Quantidade máxima de MP emitidas por média de leis produzidas no Congresso Nacional[2]

Período	MP_t/L_m
1993	1,44
1994	6,69
1993 a 1994	4,81
Jul. 93 a dez. 94	4,31
Jul. 93 a dez. 95	3,93
Jan. 93 a dez. 95	4,28
1995	3,26

Fonte: *Diário Oficial da União*, Seção I

3. Afinal, como interpretar toda essa evidência?

Um fenômeno de tal complexidade certamente não poderia ter uma interpretação elementar. Assim sendo, pode-se identificar a seguinte variedade de argumentos quanto à vigência do Estado administrativo:

- Primeiramente, há o ponto de vista, muito difundido no Executivo, quanto à inerente *flexibilidade* da Constituição brasileira, de modo que ela sempre poderá ser vista como complacente com a prática das MP.

Uma variante dessa linha de raciocínio é admitir que o mecanismo das MP tem sido uma forma *não-consensual* de condicionar os limites do poder do Estado. Ou, dito de outra forma, a Constituição tem sido seguidamente *emendada* por um caminho que não o previsto no art. *60*, de tal sorte que se valida — pelo acordo tácito entre Executivo e legislatura — a transferência de poder de legislar, antes referida.

- Uma segunda opção para justificar a dissipação das instituições representativas provocada pelo uso intenso de MP é a de que o puro e simples precedente dá cobertura legal ao Estado administrativo. O uso da MP, em certa extensão, ajudaria a *compensar* a inconveniente e mesmo ineficiente ação do Congresso Nacional. Sob instituições verdadeiramente representativas não haveria MP e tampouco o Congresso Nacional seria tão desapegado do interesse geral.

Assim, um mundo com MP e com o atual tipo de composição do Congresso Nacional estaria mais próximo dos fundamentos da Constituição do que se houvesse apenas as MP. Em verdade, esse é também o argumento *tático* dos que exercitam o poder discricionário: as MP são *convenientes* e dão *rapidez* ao que de outro modo seria um processo decisório lento e cheio de imprevistos. (Vale, contudo, ressalvar que *conveniência* e *eficiência* não são valores fundamentais num sistema representativo de governo).

Um corolário dessa visão é que o *poder de propor* (Monteiro, 1995a) apoiado na emissão de MP atua como uma espécie de "*controle de danos*": uma legislatura inconsequente gera uma situação de *desequilíbrio* constitucional, e a emissão de MP serve para restabelecer o equilíbrio.

- Por fim, uma terceira perspectiva é reconhecer que o Estado administrativo — cuja existência é viabilizada, sobretudo, pelo mecanismo das MP — é incompatível com a Constituição. Mesmo porque, a Constituição *atenuada* no funcionamento de alguns de seus pressupos-

tos *fundamentais* (como o sistema de separação de Poderes e o arranjo federativo), não é mais a Constituição.

Ou, mais objetivamente, a sociedade deverá optar entre o Estado constitucional e o Estado administrativo.

A propósito, pode-se conjecturar que uma eventual reversão no quadro atual de elevado poder discricionário dos burocratas e do fenômeno da legislatura *ex post*, por certo confrontará a sociedade com uma escolha de enorme significado e substancial custo político. Afinal, que coalizão estará disposta futuramente a abrir mão de tanto poder decisório? Ou, ainda, quem proporá o restabelecimento da relação em que o Estado seja o *agente* e a sociedade, o seu *patrocinador*?

Referências bibliográficas

Buchanan, J. The domain of constitutional economics. *Constitutional Political Economy*, *1*(1):1-18, Winter, 1990.

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

Monteiro J. V. Propósitos do esforço de emendar a Constituição. *Estratégia Macroeconômica*, *2*(41), out. 1994.

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

———. Um caso de legislatura *ex post*. *Estratégia Macroeconômica*, *3*(70), dez., 1995b.