

A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro*

“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.”

Implicações de um resultado eleitoral mais à esquerda

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

A conclusão da primeira etapa da eleição presidencial não é destituída de significado, como pretendem alguns analistas, ao enfatizarem que, no segundo turno, começa uma “nova partida”, totalmente diferente da ocorrida até aqui. Os resultados alcançados pela atual oposição — especialmente o PT — na composição da nova legislatura são uma informação significativa, para que se anteveja a extensão em que se poderá ter um entendimento mais sólido entre Executivo e Congresso Nacional, já a partir de janeiro próximo.¹ Em tal cenário, deve-se requalificar uma variedade de argumentos e sugestões que têm sido apresentados quanto à sinaliza-

ção de uma transição menos suave, quando da inauguração da nova administração federal.

† O artifício — sempre tosco — de querer preservar nos postos, por alguns meses em 2003, a alta direção da autoridade monetária perde muito de seu significado, justo se o candidato oposicionista vier a ser vitorioso. Em troca, é na circunstância de vitória do candidato oficial que o artifício passa a ter algum sentido: a preservação da atual autoridade monetária buscaria neutralizar bloqueios impostos por um Congresso Nacional que se anuncia de composição mais oposicionista.

† A persistência — e mesmo o agravamento — da crise econômica levará a que se argumente em prol de mais poderes discricionários para a alta gerência do Executivo, com o significado de o Congresso aceitar um retorno ao regime de emissão de medidas provisórias similar ao que vigorou até 11 de setembro de 2001, ou seja, sob

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

¹ O Senado Federal teve uma elevada taxa de renovação (cerca de 75% dos 2/3 de suas cadeiras em disputa, e de metade de sua composição total) e o PT elegeu a maior bancada de deputados federais da nova legislatura.

uma atenuação dos termos da Emenda Constitucional nº 32. Com o PT no comando do Executivo, um Congresso com uma composição de centro-esquerda, *mais à esquerda* do que na atualidade, tal proposta terá maior probabilidade de ser viabilizada. Todavia, esse mesmo Congresso pode ser um obstáculo a essa pretensão, no caso de um Executivo sob o comando do PSDB.

A recomposição do centro, mais à esquerda, também poderá vir a se verificar no comando político dos estados o que — em associação com um Congresso mais predisposto a reformular a atual política econômica — pode ter impactos na redefinição dos termos em que ultimamente foram renegociadas as dívidas dos estados com a União.² Uma perspectiva pela qual essas normas de finanças públicas podem vir a ser consideradas é que o governo federal acabou por impor diretrizes que requerem que as demais jurisdições levem adiante políticas públicas federais, com os custos de ajustamento correndo por conta dos governos dessas jurisdições. Assim, tal regulação das finanças estaduais tende a ser ineficiente e uma ameaça aos valores federativos, de vez que ela possibilita ao governo — e ao Congresso — *externalizar* (transferir) os custos de regular as economias dos estados, viabilizando benefícios para a instância federal, em

troca de restrições à vida financeiro-orçamentária dos estados.³

2. Outra vez, as medidas provisórias

Com maior frequência, retoma-se a instrumentação de importantes decisões, pela via expressa da emissão de medidas provisórias, recolocando o Legislativo na posição defensiva que nos acostumamos presenciar até meados do ano passado. De fato, as últimas semanas apresentam comportamentos que muito exprimem a flexibilidade e intensidade com que se pode dar a intervenção governamental, seja porque é tempo de eleição, seja porque institucionalmente a economia brasileira opera em uma zona em que *tudo pode acontecer*.

A MP nº 64, de 26 de junho de 2002, ao reavivar a regulação do setor elétrico, dá proteções e garantias adicionais às empresas do setor,⁴ além de — afinal, é tempo de eleições — aperfeiçoar o esquema de subvenções às tarifas de fornecimento aos consumidores de baixa renda.

² O governador de Minas Gerais lançou (em 15 de outubro de 2002) o balão-de-ensaio quanto à necessidade de seu estado ter renegociadas as bases do contrato de suas dívidas com a União — o que dificilmente ficará restrito a Minas Gerais.

³ Um arranjo alternativo — com a mudança nesse quadro de restrições — poderia viabilizar relações intergovernamentais menos ineficientes? A garantia aos estados de um direito de propriedade quanto à regulação federal não implicará que a União se envolva mais a fundo com os custos da implementação dessa regulação nas demais jurisdições? Seria como uma titularidade atribuída aos estados, habilitando-os a promover o ajuste fiscal em bases mais próximas das preferências de seus cidadãos-contribuintes (Levinson, 2000; Hills, 1998).

⁴ É de se notar no episódio o *lobbying* da Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia Elétrica (Abraceel).

- † A MP nº 65, de 28 de junho de 2002, apresenta duas peculiaridades. Primeiramente, por ser um veículo para regulamentar uma regra constitucional (anistia política). Em segundo lugar — e talvez a peculiaridade mais saliente —, por servir de alavanca para alcançar uma outra MP (MP nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001), que integra o estoque de MPs “antigas” ainda não trazido à apreciação do Congresso Nacional, de vez que foi congelado pela EC nº 32. Desse modo, o governo prossegue *atualizando* a aplicabilidade dessa parcela *sui generis* de MPs, através da emissão de novas MPs — o que, por certo, é um ardid institucional que dribla o sentido das restrições estabelecidas pela EC nº 32.
- † A MP nº 66, de 29 de agosto de 2002, é uma nova e detalhada redistribuição tributária, e que trata da não-cumulatividade das incidências do PIS-Pasep, com prenúncio de que, mais adiante — e por via de projeto de lei —, igual providência será estendida à cobrança da Cofins. Não obstante, a MP nº 66 “atropelou” o Projeto de Lei nº 6.665-02, de 30 de abril de 2002, em curso na Câmara dos Deputados. Outra vez, como ficam os fundamentos da EC nº 32?⁵
- † A MP nº 67, de 4 de setembro de 2002, é outra frente da política tributária, produzindo *ganhos especiais*

⁵ A facilidade gerencial com que se formaliza mais essa etapa da reforma tributária sugere que se pergunte: por que terá de todo ocorrido, e justo neste período eleitoral? É de se notar no episódio o dominante *lobbying* da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB).

(*rents*) para as empresas de transporte aéreo. Estima-se que o total dessa transferência de renda alcance R\$1 bilhão. Para onde vai esse bilhão, a leitura do texto da MP informa; de que segmento dos contribuintes ele sairá, nada se diz.

- † Recorreu-se, ainda, à emissão de medida provisória (MP nº 70, de 1º de outubro de 2002) para regulamentar o art. 222 da Constituição, que foi recentemente emendado pelo Congresso (EC nº 36, de 28 de maio de 2002) e que trata da participação de capital estrangeiro no setor de empresas jornalísticas e de serviços de radiodifusão e de televisão.⁶
- † Outro ato que está fadado a levantar celeuma é a MP nº 71 (de 3 de outubro de 2002), que dispõe sobre um virtual regime autárquico para a Secretaria da Receita Federal — uma unidade decisória que, há longo tempo, busca obter um *status* de “independência”,

⁶ Conquanto a edição dessa MP já fosse esperada, ela é, mais uma vez, uma forma de evasão ao sentido geral que a classe política atribuiu às restrições ao uso de MPs (EC nº 32). É, ademais, um fator de instabilidade institucional, pois que se trata de uma regulamentação polêmica, especialmente na atual circunstância eleitoral. Em reforço, percebe-se que — muito embora não se possa diretamente alterar as regras constitucionais via MP — o caso em discussão ilustra essa possibilidade, ocorrendo de uma forma indireta, confrontando-se a futura legislatura com novos fatos consumados de âmbito constitucional. Diante do já mencionado deslocamento do centro político no Congresso, é de se antecipar que esse ato do Executivo venha a sofrer intensas pressões, quando de sua apreciação pela nova legislatura, num horizonte de tempo máximo de começo de fevereiro de 2003.

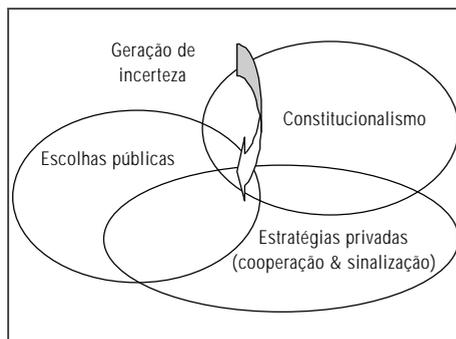
em analogia ao caso recorrente da autoridade monetária.⁷

O turbilhão institucional narrado acima induz à incerteza que o governo alega ter origens no processo eleitoral — e mesmo no mercado mundial —, mas que é inseparável da instrumentação das escolhas públicas, das ocorrências puramente constitucionais (atitudes, valores, estabilidade de regras) e do grau da cooperação sinalizado pelos agentes privados.

A figura 1 resume essa percepção.

Figura 1

Decompondo a incerteza



O próprio tema das MPs volta a ser uma fonte de renovadas incertezas, quando as lideranças governistas se vêem diante de obstáculos não antecipados pela

⁷ Por ora, há que realçar a motivação que pode levar uma administração tão próxima de concluir o seu mandato a recorrer à emissão de mais uma MP, no atendimento a um corporativismo que poderá vir a ser uma fonte de perturbação para o novo governo. Ademais, como se trata da autoridade fiscal, a MP sinaliza uma inquietante predisposição para, no futuro, se tentar aprofundar ainda mais esse regime autárquico.

vigência da EC nº 32. Os bloqueios das pautas de votação no Congresso revelam-se de incidência desigual na Câmara e no Senado: a paralisação da pauta da Câmara alimenta um trancamento ainda mais imediato no Senado. Para tanto, volta-se a lançar o balão-de-ensaio⁸ de rever a EC nº 32, ainda antes de dezembro próximo.

3. Eleições, *rent seeking* & centralização decisória

Um estudo recente (Ansolabehere, Figueiredo & Snyder, 2002) reforça a antiga constatação de que, diante do tamanho dos benefícios que os políticos têm a oferecer aos grupos de interesse são surpreendentemente baixas as cifras (ou reduzido o número de doadores) que, vez por outra, se divulgam como doações aos partidos e políticos individuais. Valeria mesmo a pena fazer contribuições de campanha aos políticos? Conquanto sejam muito frágeis as evidências numéricas, o tema parece ser igualmente paradoxal no Brasil.

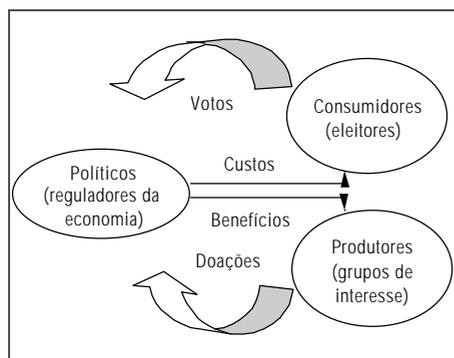
De todo modo, os autores acentuam duas classes de respostas a esse tipo de questão:

- 1. ou os ganhos especiais obtidos junto ao processo político em períodos anteriores já alcançam um volume significativo, de modo que fazer contribuições adicionais não parece mais ser uma opção tão relevante do ponto de vista dos interesses organizados;
- 2. ou o que se tem obtido desses favorecimentos é muito pouco, para se esperar um aumento nas doações a fundos de campanha e aos comitês financeiros dos partidos.

⁸ Valor, 10-9-2002.

O estudo favorece a segunda opção: os grupos de interesses especiais contribuem menos do que seria de se antecipar, simplesmente porque eles julgam obter menos benefícios do que merecem. Ou, dito de outro modo, essas contribuições não seriam propriamente uma forma de investimento em atendimentos de política pública, mas de consumo ou participação política. O que de fato justificaria a longa lista de atendimentos preferenciais canalizados especialmente aos produtores é o *lobbying* que pode mesmo manipular a opinião pública e conseguir modelar as políticas públicas, em consonância com as preferências dos que demandam o atendimento.⁹

Figura 2
A conexão eleitoral



A valer essa constatação, a relativa penúria em que se encontra boa parte das candidaturas nestas eleições gerais teria um diagnóstico menos convencional do que até aqui tem sido admitido.

⁹ A estimativa para o caso norte-americano é que as empresas e organizações gastem 10 vezes mais em *lobbying* do que em contribuições diretas de campanha (Ansolabehere, Figueiredo & Snyder, 2002).

Épocas eleitorais são propícias à observação de intenso *rent seeking*,¹⁰ bem como à propensão de o governo — e os políticos em geral — retribuir essas demandas com atendimentos seletivos (*benefícios*) que, um tanto dissimuladamente, impõem *custos* a um segmento mais amplo e não-organizado da coletividade. A figura 2 estiliza aspectos essenciais envolvidos nessa peculiar *conexão eleitoral*.

Se o grupo de interesses investe um montante de *D*\$ no *rent seeking*, uma parcela de $\alpha\%$ é canalizada diretamente para o processo político, sob a forma dessas doações,¹¹ enquanto os demais $(1 - \alpha)\%$ são alocados no próprio mercado (mídia e, especialmente, na contratação de lobistas). De todo modo, os apoios financeiros aos políticos podem ter uma influência indireta sobre o *lobbying*: eles facilitam o acesso aos centros de decisão tanto no Executivo como no Legislativo.

São inúmeros os grupos de interesses que se vêm mobilizando em prol da obtenção ou sustentação de transferências de renda a seu favor, materializadas sob diferentes formatos institucionais, entre os quais: perdão de dívida (transporte aéreo), isenção ou redução de impostos (ex-

¹⁰ Nestes tempos em que se viabilizam junto ao governo tantos e tão significativos ganhos especiais, tendo por contrapartida intenso *rent seeking* (exportadores, setor automotivo, setor de transporte aéreo, setor de energia elétrica e agricultores, entre outros), a leitura da exposição de motivos da citada MP nº 66, do ministro da Fazenda, é um exercício didático a ilustrar a chamada conjectura Twilight (Twilight, 1988), em que os agentes públicos deliberadamente instrumentam suas decisões, de forma complexa e envolvendo substanciais custos de informação para o cidadão-eleitor-contribuinte.

¹¹ Que podem, no limite, dar lugar à criação de um “colchão protetor” para o político, no caso de seu insucesso eleitoral, e o seu acolhimento em um posto na atividade privada.

portadores, investidores em bolsa, montadoras de automóveis), rolagem de dívidas (agricultores), subsídios (usineiros do álcool) e alteração de parâmetro determinante na formação de receitas do setor (concessionárias de energia elétrica e de telefonia, usineiros do álcool).

A dinâmica desses atendimentos é igualmente complexa.

Tome-se o caso da recente MP nº 66, que, em vista da nova incidência não-cumulativa do PIS-Pasep, não desonerou — e até onera adicionalmente, por uma alíquota 2,5 vezes mais elevada — certos setores ou atividades. Nessa MP é estabelecido, ademais (art. 12), que o produtor rural — como pessoa física — recolha o imposto de renda em suas vendas para a agroindústria. Em função disso, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária) já se mobiliza para transferir esse ônus, alegando que os prejuízos ao setor chegariam a R\$10 bilhões em 2003.

4. Quatro falhas constitucionais

Os danos que as recentes iniciativas do governo aqui narradas acabam por provocar nas instituições representativas podem ser substancialmente mais elevados do que parecem ser percebidos por seus proponentes.¹²

A questão de buscar nominalmente uma maior certeza, de modo que a economia brasileira possa operar com maior previsibilidade para os observadores externos, esbarra em quatro dimensões do que a moderna literatura de *public choice* rotula de *falhas* constitucionais (Brandon, 2001).

¹² Ou, visto de outro ângulo, o que tem sido sugerido pode até funcionar na prática, mas nunca funcionará na teoria...

Falha do constitucionalismo

As principais iniciativas e decisões governamentais passam ao largo de princípios básicos das instituições representativas, induzindo a que decisões discricionárias da alta gerência econômica prevaleçam na solução das escolhas coletivas.

Na verdade, não há muito zelo com as regras do jogo, mesmo aquelas da mais alta hierarquia. Tome-se o caso da negociação em torno do acordo com o FMI: ela foi empreendida pelos burocratas, à margem de qualquer acerto paralelo com a classe política, que, de resto, poderá merecer um *briefing* meramente formal, por parte do ministro da Fazenda. Tal episódio revela como se pode deixar de lado todo o empreendimento constitucional.¹³

De resto, a prática apenas renova o que foi o procedimento dominante desde os anos 1990: o Estado administrativo prevalece sobre o Estado constitucional.

Falha da Constituição: o descarte ou abandono de um ou mais aspectos de regras constitucionais

Correntemente, tem-se o exemplo da já mencionada alternativa de o Executivo vir a tratar a questão tributária por meio de emissão de MP — a despeito das razões que inspiraram a EC nº 32, que limitou o uso desse recurso, em prol da passagem no Congresso Nacional de projeto de lei. Ainda outro exemplo: a recente

¹³ Contraste o leitor a predisposição e a pressa que se manifesta no governo em reunir o Congresso Nacional — cujos membros estão dispersos, em campanhas junto a seus redutos eleitorais — para “des-trancar” a pauta de votações, como observado em semanas que antecederam o primeiro e o segundo turnos eleitorais.

dispensa de se observar um período de carência de três meses, para a entrada em vigor do novo regime da CPMF (EC nº 37, de 12 de junho de 2002).

Por certo que toda *falha da Constituição* induz a uma deterioração do constitucionalismo.

Falha da ordem constitucional: a quebra do regime político estabelecido pelas regras constitucionais

Tal mudança da ordem constitucional não precisa necessariamente ser abrupta; ela pode ocorrer de modo gradual, inconsciente e, sob elevados custos de percepção por parte da sociedade, processar-se de modo muito opaco. Este é o contraponto do esforço de estabilização econômica, em 1993-2001: uma persistente e substancial transferência de poder decisório dos legisladores para os burocratas do Executivo (Monteiro, 1997).

Falha do discurso constitucional

Isso ocorre quando a ordem constitucional é incapaz de operar coerentemente ou — mais grave ainda — de sustentar-se por via da interpretação judicial, tantas são as arguições de inconstitucionalidade, e tão variadas as fundamentações oferecidas em tais arguições.

Um exemplo cíclico dessa falha — e que, por certo, reaparecerá com virulência em 2003 — envolve a questão da *governabilidade*: cada facção política tem seu próprio entendimento quanto ao que isso possa significar. Esse desacordo pode indicar o sucesso da Constituição, na medida em que todos se sentem expressando

os valores constitucionais. Todavia, como os ganhos envolvidos na disputa são substancialmente elevados, pode-se chegar a um conflito social aberto (Brandon, 2001: 310).

A atual administração federal defende o ponto de vista de que sua estratégia é temporalmente consistente. Todavia, isso não é convincente: primeiro, em razão do recente teste eleitoral (primeiro turno) e, segundo, porque a indução a renegar as regras do jogo — ainda que as propriamente constitucionais — é grande, em face do baixo custo político de o fazer.¹⁴

5. Conclusão

Por certo que os fatos aqui resenhados ocorrem justo agora, especialmente em razão de que é necessário trocar atendimentos preferenciais — presentes e futuros — por apoios — abertos ou velados — às campanhas de partidos e políticos individualmente. Todavia, essa é uma calibração delicada, por ambas as partes envolvidas no jogo ilustrado no diagrama que aparece na seção 3. Em toda a formulação de políticas não deve ficar tão evidente quem paga a conta, vale dizer, que segmentos difusos e não-organizados se tornam provedores líquidos de recursos para os benefícios concentrados e dirigidos. O próprio teor das regras estabelecidas na extensa MP nº 66 é um desafio à percepção mais transparente.

¹⁴ O debate eleitoral tem mostrado quão irrelevante parece ser a preservação de uma ordem constitucional estável. A gama de promessas relacionadas pelos diversos candidatos presidenciais tem a secundária um apêndice oculto: o que quer que seja necessário fazer em termos de mudanças adicionais na Constituição será empreendido mais adiante.

E quem se beneficia dessa complexidade (Schuck, 2000:16)?

- † Os grupos que são equipados para lidar com ela e para quem essa complexidade pode criar uma vantagem comparativa, superando os seus custos;
- † grupos que, desse modo, são opacos perante a responsabilização (*accountability*) pública;
- † e os agentes (políticos e burocratas) que fazem a provisão desses atendimentos que a própria complexidade pode tornar valiosos.

É precisamente em função dessa última categoria que a MP nº 66 pode ser mais bem apreciada, tendo em vista o poder discricionário que ela acrescenta à Secretaria da Receita Federal — o que pode ser uma manifestação antecipada do que já se anuncia por meio de balões-de-ensaio: a SRF ganharia, ainda na atual administração federal, um *status* mais autônomo. Esse tipo de decisão não deve ser encarado como uma resolução puramente administrativa, uma vez que tal autonomia, aliada à complexidade tributária, tornará ainda menos transparentes certos objetivos políticos do governo, como o de redistribuir renda e riqueza — o que, de outra forma, levantaria a oposição dos segmentos que se tornem provedores líquidos de recursos para essa redistribuição. A argumentação que vem sendo utilizada para minimizar eventuais polêmicas dentro e fora do governo é que um processo decisório tributário mais insulado pela maior complexidade ajuda a resolver problemas de ação coletiva: para reduzir conflitos decisórios, há que minimizar custos de tomada de decisão e obter unanimidade de ação, tendo em vista que os legis-

ladores — e mesmo outros segmentos da burocracia federal — têm incentivos a se comportar oportunisticamente.

De resto, dada a desenvoltura com que as autoridades do FMI passaram a se pronunciar sobre as instituições políticas brasileiras, não se deve descartar ser essa nova frente de iniciativas mais uma idéia retirada do catálogo de políticas econômicas do FMI.

Referências bibliográficas

- Ansolabehere, A.; Figueiredo, J. & Snyder, J. Why is there so little money in U.S. politics? 2002. mimeog.
- Brandon, M. Constitutionalism and constitutional failure. In: Barber, S. & George, R. (eds.). *Constitutional politics: essays on constitution making, maintenance, and change*. Princeton, Princeton University Press, 2001. (ch. 13, p. 298-313.)
- Hills, R. The political economy of cooperative federalism: why State autonomy makes sense and “dual sovereignty” doesn’t. *Michigan Law Review*, v. 96, p. 813-944, Feb. 1998.
- Levinson, D. Making government pay: markets, politics, and the allocation of constitutional costs. *University of Chicago Law Review*, 67(2):345-420, Spring 2000.
- Monteiro, J. V. *Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- Schuck, P. *The limits of law: essays on democratic governance*. Boulder, Westview Press, 2000.
- Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, 56(2):131-52, 1988.