

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.”

O jogo da política econômica em tempos eleitorais

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Desde meados de julho passado o governo tem procurado retomar a iniciativa para se livrar do peso morto da restrição do consumo de energia elétrica e, de modo geral, da sina do último quarto de mandato presidencial. A movimentação tem ocorrido em várias frentes:

- diante dos primeiros sinais da crise na economia argentina, foi lançado um incisivo programa cambial acoplado a uma demonstração de força na política de juros (de uma só vez, a elevação foi de 1,5%, colocando os juros oficiais em 18,25% ao ano); igualmente, uma complexa engenharia financeira foi acionada em socorro a bancos federais, especialmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, totalizando algumas dezenas de bilhões de reais,

na tentativa de resolver um antigo contencioso nas finanças públicas;

- a retomada de uma “reforma tributária” que reúne tópicos eleitoralmente explosivos — longa permanência da CPMF em sua elevada alíquota de 0,38%; mais uma tentativa de federalizar o ICMS e o ISS; atendimento ao intenso *rent seeking* dos exportadores (ressarcimento da incidência da Cofins e do PIS incidentes sobre as exportações — MP nº 2.202, de 28 de junho de 2001);¹

* Professor de políticas públicas da EBAP/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

¹ Outro *lobbying* intenso — o dos investidores estrangeiros em bolsa, por isenção da CPMF — ainda não foi atendido, não obstante a Resolução do CMN nº 2.786, de 18 de outubro de 2000. Foi também mais uma vez postergada a criação de um imposto incidente sobre a venda de combustíveis. De igual modo — e especialmente com vistas à sustentação de mudanças pretendidas na área tributária —, busca-se condicionar um pouco mais a independência do Judiciário, com algum tipo de regra constitucional que limite a atuação do Judiciário Federal (decisões de juiz singular) na aceitação de questionamentos quanto a mudanças na política econômica que os burocratas pretendam operacionalizar.

a conclusão das negociações em torno de um novo contrato de US\$15 bilhões com o FMI com vigência até o fim de 2002.²

Não surpreende, portanto, a muralha de fogo que vai desde cândidas afirmações de que a atual administração federal “não deixará de governar”, ou o discutível argumento da “guerra fiscal” entre estados, a justificar a federalização do ICMS, até auto-elogios de que o Banco Central faz muito bem em não deixar sem resposta a especulação cambial, ainda que isso signifique recorrer à operação com o FMI e intervir em um mercado que já se alardeou ser puramente flutuante, mas que agora deve manter o preço do dólar não muito distante da cotação que o Banco Central julgue apropriada.

Pelo significado político e econômico do novo contrato com o FMI, a expectativa seria uma divulgação feita pelo próprio presidente da República. No entanto, a tarefa foi atribuída ao ministro da Fazenda, que, ao mesmo tempo, se apresentou (em 7 de agosto de 2001) à opinião pública como um estadista que pensa o Brasil em um contexto mais amplo do que suas habituais falas em torno do ajuste fiscal e da estabilidade de preços. Lateralmente, em defesa do novo contrato, o ministro fez reparos a propostas de política econômica apresentadas ou a serem apresentadas por outros partidos. Desse modo, alongou o horizonte de suas considerações para muito além de dezembro de 2002. Em seu depoimento na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (em 14 de

agosto de 2001), cavou, ademais, um nicho próprio no mercado de candidaturas presidenciais, identificando-se como ocupante de uma posição “fora de moda”: defensor da atual administração federal.

2. Ciclo eleitoral e janela de política

É inescapável em uma democracia representativa que, em tempos eleitorais, mudem a qualidade e a quantidade das ações governamentais. O exemplo mais trivial apresentado na literatura econômica é o do aumento das despesas públicas. Todavia, nem sempre este é um mecanismo que opera tão abertamente, especialmente sob um esforço de ajuste fiscal monitorado pela comunidade financeira internacional. Porém, não sejamos ingênuos a ponto de supor que, em face de uma tal restrição, o governo não disponha de alternativas de ação com o propósito de acumular capital político e ainda vir a fazer o seu sucessor. Esta é a mais forte das induções a predominar no comportamento do governo daqui para diante.³

O ritual da apresentação pública do contrato assinado com o FMI bem ilustra essa possibilidade. O esforço nas sucessivas apresentações também é efetivo na tentativa de minimizar os custos políticos das contrapartidas oferecidas no documento. Por exemplo, o maior rigor fiscal requerido é aliviado pelo compromisso de que os cortes na programação de gastos em 2001 e 2002 não venham a incidir so-

² Já equiparada eufemisticamente à obtenção de uma *firewall* para a economia brasileira.

³ Lembramos ao leitor a significativa mudança de fase observada na condução da política de ajuste fiscal ocorrida ao longo do primeiro semestre de 1997, quando tramitava no Congresso Nacional a chamada emenda do segundo mandato. Ver a esse respeito, Monteiro (2000, cap. 2).

bre gastos sociais e investimentos no setor energético. Uma outra ponta dessa mesma estratégia parece ser a definitiva aliança do PSDB com o PFL, pela qual o PFL entraria para compor a chapa presidencial, com o nome da governadora do Maranhão na vice-presidência e, desse modo, renunciando a uma candidatura presidencial própria.

A mídia começa a ser usada para progressivamente apresentar a opção que a estratégia do governo delineia: a continuidade do Plano Real (que seria monopólio da atual administração federal), a respeitabilidade internacional do país (as comparações com a *via crucis* argentina para ser atendida pela mesma comunidade financeira internacional são estimuladas) e o suposto sucesso administrativo da governadora.⁴

Tais são os elementos que, por ora, compõem o ciclo político-eleitoral em formação no fluxo de políticas públicas.⁵ Tanto mais as forças oposicionistas subestimam a intensidade e o ritmo de implementação da estratégia oficial já em curso, mais provável é que o mando permaneça com a coalizão PSDB-PFL, a partir de 2003.

Todas essas iniciativas nas frentes política e econômica podem ser mais bem percebidas do ponto de vista de um con-

ceito muito freqüente em textos de estratégia. Esta é uma *janela de política* (Kingdon, 1995).

Uma janela de política é uma oportunidade que se abre para o governo levar adiante soluções já antevistas, ou ainda direcionar a atenção da sociedade para dimensões de problemas que ocupam lugar prioritário na agenda de grupos de interesses especiais e dos *policy makers*. Ambos aguardam que os problemas se configurem para que eles entrem com as soluções.⁶ No caso presente, esta é uma janela *composta*: simultaneamente tenta-se implementar variadas classes de soluções. Tal tipo de janela é muito especial, pois que ajuda a superar a questão da *ordem na fila*, ou seja, como acomodar as diferentes prioridades dos vários tipos de medidas.

Analogamente a tantas ocasiões anteriores, tem-se um conjunto de intervenções econômicas que não surpreende se não pelo momento em que é posto em prática; essencialmente sua *composição* já era antecipada, de vez que se trata, em grandes linhas, de medidas que já foram tentadas — sem sucesso — quando da abertura de outras janelas.

A janela também oferece a possibilidade de que alternativas de elevado custo político possam ser introduzidas a custo mais reduzido. Este é o caso do acesso à linha de crédito do FMI: anteriormente, o governo já acenara com o término do contrato com o FMI.⁷ A reviravolta agora em-

⁴ Mesmo acidentes de percurso como os episódios que envolveram quebra de decoro e falta de ética de dois líderes, do PFL e do PSDB, bem como as acusações de peculato a um governador do PSDB, foram prontamente colocados sob um *cordão sanitário* que tem sido até aqui muito bem-sucedido, ao manter os dois partidos e a administração federal fora de associações e contágios negativos.

⁵ Para uma discussão sobre outros ciclos político-eleitorais recentes na economia brasileira, ver Monteiro (2001a).

⁶ A estilização muito usada é a de que os que advogam a intervenção são como surfistas esperando por uma grande onda.

⁷ Talvez esse anúncio já fosse uma etapa incipiente da grande estratégia oficial montada para vencer as próximas eleições.

preendida se dá em uma circunstância em que há menor percepção de que a expectativa da não-reativação do contrato era um comprometimento da política de estabilização econômica.

As intervenções que o governo vem promovendo na economia poderiam ser pensadas como ocorrências puramente acidentais. Todavia, elas têm uma dinâmica própria que decorre da imperiosa necessidade de o governo restabelecer a credibilidade da meta inflacionária neste ano e ter um candidato às eleições de 2002 com efetivas chances de sucesso.

De todo modo, a indução político-eleitoral tende a dominar o comportamento do governo, por dois motivos.

- 1. Primeiro, antecipa-se que, mais adiante no calendário eleitoral, tais medidas seriam de difícil aceitação por legisladores (emendas à Constituição) e governadores (atuais e aspirantes), frente à perda de autonomia decisória decorrente de uma eventual federalização do ICMS. A propósito, por que as guerras fiscais entre estados da Federação não poderiam ser dirimidas no STF, preferentemente à decisão dos burocratas do Executivo? Por que centralizar ainda mais as escolhas públicas nas mãos de quem já detém tanto poder discricionário?
- 2. Segundo, aproveita-se o inevitável desgaste a que já se expôs o governo com a crise de energia, na crença de que no futuro seus desdobramentos serão menos adversos.

O problema estratégico foi reconhecido (a depreciação do governo diante de uma crise política e econômica); a solução já estava latente na alta gerência do Executivo; e o ambiente político-eleitoral

oferece o momento certo para a mudança no programa de estabilização econômica. A avaliação é que as restrições impostas pela crise atual poderão não ser tão severas, nos próximos meses, ou, justo o oposto, uma nova componente da crise — o problema argentino — poderá fechar essa janela, reabrindo uma outra de configuração diversa. Enfim, essa janela não ficará aberta por muito tempo. Algo análogo ocorreu em janeiro de 1999, com o abandono do câmbio fixo (Monteiro, 2000, cap. 4).

E por que a janela de oportunidade se fecharia?

- 1. O Banco Central pode ter a crença de que a substancial elevação na taxa de juros e a política cambial deram o resultado que se esperava. No entanto, um erro de cálculo poderá ser constatado, caso as pressões altistas no mercado do dólar persistam e o Banco Central seja obrigado a fazer o que tenta evitar: freqüentes vendas de dólar ou de títulos públicos com correção cambial. Ou, visto de um outro ângulo, a janela pode se fechar porque se conclui que não há, no momento, opções efetivas de política econômica.
- 2. Os eventos que levaram à abertura da janela se alterariam total ou parcialmente. Tal seria o caso, por exemplo, de uma nova componente ser introduzida, com uma intensa deterioração da economia da Argentina, ou o comprometimento do governo quanto a não promover “apagões” até o final de setembro ser abandonado, com o agravamento do abastecimento de energia elétrica. Ademais, como divulgado em pesquisas da CNT e CNI-Ibope, é acen-

tuada a perda de prestígio e popularidade do governo.

- A sustentação legislativa do governo pode vir a sofrer um abalo, caso prosperem as propostas de renúncia do presidente licenciado do Senado Federal e de saída do PMDB dessa base de apoio. Muito embora o Congresso Nacional tenha um papel marginal em boa parte da construção e operacionalização da estratégia macroeconômica, esse tipo de ocorrência poderá mudar as expectativas dos agentes privados quanto às intenções do governo em perseverar neste ano e meio final em manter seu comprometimento com a estabilidade econômica. A recomposição desse apoio poderá, por exemplo, inviabilizar as mudanças pretendidas na área tributária.

Contudo, o governo tem uma capacidade autônoma de prolongar a abertura de janelas de política, em razão de concentrar no Executivo substancial poder de legislar.⁸ Por meio da emissão de MPs, por exemplo, ele pode consolidar certas oportunidades em uma dada janela, sob diferentes subterfúgios que reduzem o custo político das intervenções.

3. Uma lição da crise argentina

Há longo tempo o caso argentino desperta interesse da parte de nossos *policy makers* e dos analistas econômicos em geral. Por volta de 1993-96, a Argentina servia de paradigma pelo que havia conseguido em

seu esforço de estabilização de preços, como fora o México anteriormente à crise de 1995. Embora a admiração tenha cedido lugar à apreensão, a economia da Argentina ainda serve de laboratório para variados experimentos que, em diversas ocasiões, foram pensados para serem postos em prática no Brasil (o regime de *currency board*, por exemplo). Na atual conjuntura, no entanto, há uma outra classe de ensinamentos que veladamente vem sendo observada pela alta gerência econômica do governo brasileiro, tanto quanto encontra espaço na agenda de potenciais detentores desses cargos na administração federal. Trata-se da prática que se vai tornando generalizadamente aceita, não obstante ser um tema pouco reconhecido nas análises conjunturais: a substancial e crescente concentração de poder decisório nas mãos do ministro da Economia, pura e simplesmente pelo reconhecimento de que o momento é de crise.

Enfim, vai sendo introduzida, como premissa na construção da política econômica, a idéia de que, em certas circunstâncias, mesmo regras mais típicas da democracia representativa podem e devem ser atenuadas ou de todo inabilitadas, de modo que sejam alcançados os objetivos sumários que os burocratas venham a definir como centrais à solução da crise.

Será esse um padrão de escolhas públicas a ser observado de agora em diante? Será esse o regime para o qual transitarão as democracias latino-americanas ou as economias ditas emergentes?

É certo que isso não se trata de um modismo, e tampouco que não tenhamos a nossa própria prática de concentração de poder decisório a justificar nossas soluções de política em tempos de crise. Tome-se o caso atual da escassez de energia. Da noite para o dia, foi constituída

⁸ Para a quantificação dessa característica institucional, ver a seção seguinte.

uma unidade decisória — a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) — integrada exclusivamente por burocratas, com os políticos mantidos ao largo de qualquer das etapas das regulações da GCE.⁹ Desde então, sob o guarda-chuva legal de uma rápida sucessão de três medidas provisórias, a GCE tem operacionalizado uma vasta intervenção na economia brasileira (Monteiro, 2001b). É um formato que está em teste. Dando certo, não haverá impedimentos para que seja ampliado a outros contextos, como o do combate à inflação.

Por isso o caso argentino se apresenta como de renovado e intenso interesse para os *atuais e futuros* detentores do poder de governar no Brasil.

As comemorações em torno do sucesso do Plano Real como redutor de inflação têm enfatizado a persistência com que o governo levou adiante seu comprometimento com a estabilização econômica. Todavia, o reverso desse sucesso tem sido a progressiva e sustentada dissipação de um fundamento das instituições representativas: o sistema constitucional da separação de poderes.

A tabela apresentada neste artigo reúne evidência numérica que não deixa dúvidas quanto a ser este um atributo do Plano Real, e que ainda se mantém significativo, mesmo decorridos mais de sete anos do início do esforço antiinflacionário.

⁹ É irrelevante argumentar que o ministro de Minas e Energia tem mandato de deputado federal. De fato, isso é uma agravante: um representante eleito e que, sem perder seu mandato, deixa de exercer as funções para as quais foi eleito, trocando-as por novas funções alheias ao mandato que lhe foi conferido por seu reduto eleitoral.

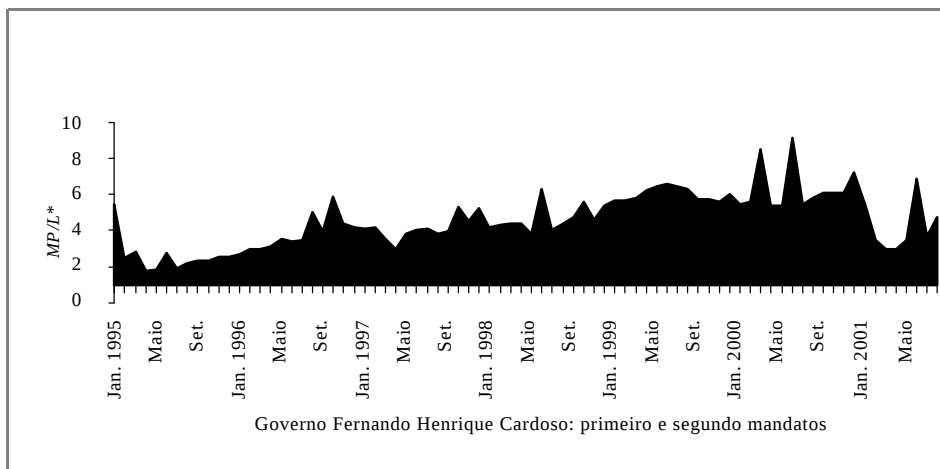
Medidas provisórias e política de estabilização econômica: jul. 1993 a ago. 2001

Períodos selecionados	Quantidade de MPs	% do total de MPs ¹
Jul. 1993 ² a jun. 1994	210	3,5
Jul. 1994 ³ a jun. 1995	512	8,6
1999	1.009	17,0
2000	1.067	18,0
Set. 2000 a ago. 2001 ⁴	827	14,0
Jul. 1993 ² a ago. 2001	5.596	94,4
Jul. 1994 ³ a Ago. 2001	5.386	90,9
Out. 1997 a ago. 2001 ⁵	3.547	59,9
Jan. 1995 a dez. 1998 ⁶	2.569	43,4
Jan. 1995 a ago. 2001 ⁷	5.067	85,5
Jan. 1999 a ago. 2001 ⁸	2.547	43,0

Obs.: ¹ Out. 1988 a ago. 2001; ² Programa de Ação Imediata (PAI); ³ introdução do real; ⁴ últimos 12 meses; ⁵ período pós-crise asiática; ⁶ governo FHC — primeiro mandato; ⁷ governo FHC — primeiro e segundo mandatos; ⁸ governo FHC — segundo mandato.

Complementarmente, a figura que ilustra o artigo mostra a trajetória da quantidade mensal de MPs por unidade da produção média de leis aprovadas no Congresso Nacional (L^*), descontadas aquelas leis que decorreram elas próprias de conversão de MPs, ao longo dos últimos 80 meses (janeiro de 1995 a agosto de 2001). As oscilações apresentadas em torno de um elevado e persistente valor médio de MP/L^* refletem integralmente as preferências e conveniências dos burocratas no uso desse mecanismo. Ela dimensiona o significativo custo social de tornar cada vez mais remota a possibilidade de se ter — mesmo no longo prazo — um desempenho econômico *com estabilidade das instituições representativas*. A emissão de MPs é o mecanismo a garantir a existência do *core* no jogo de política econômica (Hammond & Miller, 1987).

Definição e implementação das regras das escolhas públicas
(ou a transferência de poder decisório do Legislativo para o Executivo):
jan. 1995 a ago. 2001



Diante dessa experiência, o caso argentino servirá como justificativa adicional para que se mantenha o regime das MPs tal qual tem vigorado até aqui. A crise argentina tem forte repercussão institucional na economia brasileira, tornando mais solidificado o poder dos burocratas. Não se deve excluir de consideração, por exemplo, exceções que possam ser admitidas na definição da meta inflacionária, caso a repercussão cambial no IPCA seja julgada imprópria. O expurgo de tais accidentalidades da mensuração da inflação poderá ser pronta e justificadamente implementado. E a crise Argentina terá ocorrido sem deixar rastros mais duradouros na economia brasileira...

Percebe-se, enfim, que a conjuntura é inquietante, não cabendo raciocínios ligeiros do tipo “mas os fundamentos da economia brasileira são bons”, ou que “o impacto dos acontecimentos argentinos deve durar um ou dois meses, depois retomaremos a nossa trajetória”.

A principal lição do caso argentino é que a sociedade pode ser convencida a

aceitar transferir mais autonomia decisória ao governo, ainda que este já detenha expressiva margem de poder discricionário acumulado em crises anteriores. A devolução de tanto poder parece cada vez mais fora de questão. Trata-se de um regime institucional que acabará por ser incorporado à Constituição. O governo cuidará para que isso aconteça, sem que para tanto tenha de incorrer em custos políticos elevados. As conclamações quanto aos riscos da perda de governabilidade, do retorno da inflação em seu antigo padrão e do ataque externo à moeda nacional são acossórios muito efetivos à manutenção do quadro constitucional amorfo com que nos acostumamos a conviver.

4. Decidindo sob incerteza

O figurino habitual da discussão de política econômica no Brasil tem seguido a tradição do que ocorre no Primeiro Mundo. Tudo gira em torno dos resultados macroeconômicos apresentados sob vários for-

matos: elevação de preços, do desemprego da mão de obra e do PIB; saldos das contas públicas e das contas externas; taxa cambial e taxa de juros, entre outros. Algumas dessas evidências concentram a atenção numa dada conjuntura e, por isso, são reconhecidas como fundamentos da economia, a promover a reputação das políticas e, por extensão, do próprio governo.

No caso dos países emergentes, a dívida pública nominal tem sido usada como esse fundamento, de vez que ela interliga as ações de política presentes e futuras. Por exemplo, na atual conjuntura, resistir a uma crise pode robustecer ou deprimir a sustentação do regime cambial vigente, se o nível da dívida pública for crítico para tal sustentação (Benigno & Missale, 2001), isto é, o impacto do volume dessa dívida e sua distribuição temporal na desvalorização que se projeta para agora e em períodos futuros.¹⁰

Contudo, diferentemente de uma economia do Primeiro Mundo, em que o meio institucional é maduro, no Brasil há uma ordem legal que se altera substancial e rapidamente. É aí que opera um meca-

nismo gerador de incertezas que condicionam a capacidade de percepção e atuação dos agentes privados. Essa particularidade deve ser incorporada ao diagnóstico da conjuntura, de vez que as opções de estratégias disponíveis aos *policy makers* abarcam um leque muito mais amplo do que comumente estaria disponível no governo representativo.

Dois eventos que se projetam nesse cenário envolvem a atuação do Banco Central. O BC compromete-se com um regime de câmbio flutuante, mas promove ao longo de um único mês (julho último) cerca de 20 intervenções para defender a cotação do dólar que acredita ser mais adequada, consumindo volume apreciável de reservas cambiais.¹¹ Igualmente, quando o teto do intervalo de metas inflacionárias está sendo pressionado para cima: é alta a probabilidade de que em 2001 a inflação seja superior aos 6% programados e há poucas restrições a que unilateralmente o BC venha a optar por um expurgo no índice de preços oficial.¹²

É, pois, muito relevante adotar uma perspectiva de análise em que esses resultados macroeconômicos fiquem atrelados a mecanismos de incerteza.

A mudança nas regras constitucionais (aquelas de maior amplitude e durabilidade no jogo de política econômica) pode ser meramente acessória (Strauss, 2001):

ao definir “balizamentos” para as escolhas públicas, isto é, regras que deli-

¹⁰ A contrapartida brasileira dessa classe de preocupações é bem representada pela seguinte afirmação: “A variável mais importante no longo prazo para conferir credibilidade à política macroeconômica é a relação dívida/Produto Interno Bruto — PIB. Uma trajetória estável dessa relação proporciona a folga necessária à gestão de eventuais desajustes de curto prazo e reduz o risco financeiro de qualquer empreendimento ou investimento no país. O instrumento fundamental para a consecução dos objetivos propostos do ponto de vista da política fiscal é o estabelecimento de metas para o resultado primário e o controle dos gastos e das receitas em consonância com as metas fixadas” (anexo de metas fiscais da MP nº 2.211, de 29 de agosto de 2001). Por essa MP, o superávit primário do governo central para 2002-04 é fixado como equivalente a 2,4% do PIB, a cada ano.

¹¹ Do ponto de vista do agente privado, leva algum tempo para ele se certificar de qual regime cambial está de fato vigorando; daí a alta do dólar.

¹² O Banco Central, no entanto, renegociou sua meta inflacionária no âmbito do novo contrato com o FMI: a meta, que era de 4% com margem de 2%, foi substituída por uma banda entre 3,8 e 7,8%, com o ponto central em 5,8%.

mitam temas que não são por si mesmos controversos, mas que de todo modo devem ser estabelecidos claramente — tal é o caso da EC nº 4, de 1993 (que regula o art. 16) dispendo sobre a validade da lei que altere o processo eleitoral (não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência), ou, ainda, da EC nº 13, de 1996 (que altera o inciso II do art. 192), com a inclusão das firmas de resseguro no rol de atividades sujeitas à regulação no sistema financeiro nacional;

- na função que a Constituição cumpre de eliminar *outliers*, ou seja, quando a sociedade já alcançou um quase consenso universal relativamente a um assunto, o processo formal de emendas do art. 60 é um modo de trazer os *defasados* para a linha de frente; ela torna a quase unanimidade em unanimidade; por exemplo, a EC nº 15, de 1996, que uniformiza a recomposição de municípios (criação, incorporação, fusão, desmembramento) para toda a Federação, uma disciplina que era muito frouxa em alguns estados.

Esses são exemplos que envolvem temas que acabariam sendo alvo de algum tipo de qualificação, ainda que não reque-ressem uma formalização na Constituição.

Todavia, há a circunstância de que mudanças nas regras constitucionais possam se efetivar *por fora* do mecanismo formal de emendas (art. 60 da Constituição). Em certo sentido, a diferença entre a legislação majoritária aprovada no Congresso Nacional e uma emenda constitucional supermajoritária (3/5) é que é mais provável que esta última só aconteça — para todos

os efeitos práticos — após a mudança já ter ocorrido.

Uma economia de Primeiro Mundo pode ser comparada a um acordo contratual de longo prazo: “as partes [nele] envolvidas quase nunca se apóiam tão-somente — ou mesmo substancialmente — no texto do contrato que superintende a relação no dia-a-dia; elas desenvolvem entendimentos extratexto” (Strauss, 2001:1.462).

Em contraposição, o mecanismo das MPs tem sido a via rápida e de controle unificado a moldar o terreno institucional, forçando o rumo dessa mudança de regras de uma forma tal que atos majoritários — e, menos ainda, supermajoritários — não permitem viabilizar. Veja-se a chamada reforma tributária: a longa prática da emissão de MPs tornou o sistema tributário em vigor tão cheio de peculiaridades e vínculos com as políticas públicas que acabou por reduzir os graus de liberdade com que se pode estabelecer uma emenda para essa reforma.

Por outro lado, a mudança freqüente e variada do regime de regras (leis) vigente no jogo tipifica uma variedade de custos de incerteza a que estão sujeitos os agentes privados, que, portanto, estão sempre sob a indução de reconsiderarem suas estratégias.

Porque toda regra pressupõe um pano de fundo de suposições quanto ao comportamento da economia e seus agentes, “tais suposições podem se revelar errôneas, ou insuficientemente sofisticadas, na medida em que as circunstâncias se alteram ao longo do tempo” (Eskridge, 1989). Com as MPs tal incerteza se agrava, pois os participantes do jogo sabem que a qualquer momento a MP poderá ser reeditada, com algum grau de alteração em seu texto, possivelmente levando em conta o reconhecimento da inadequação dos pressupostos que foram feitos originariamente. Ou, dito

de outro modo, a interpretação da MP envolve uma inerente inabilidade de se discernir o exato e permanente sentido das regras que ela estabelece, tanto quanto a precisa integração dessa MP no conjunto de todas as regras (*ordem legal*) em vigor. Essa incerteza pode ser de dois tipos (Alstine, 2001):

- † *a perda de certeza acumulada* — uma decorrência do intenso uso de MPs é a perda de precisão decisória, de vez que há o recurso de adição ou subtração de seu texto, em alguma ocasião mais à frente; assim, a precisão do enunciado da regra fica comprometida; mesmo o precedente perde o seu papel de redutor de incerteza, no entendimento das regras do jogo; do ponto de vista da sociedade, essa freqüente substituição ou cancelamento de regras reflete um custo que não será recuperado;
- † *incerteza de jogar sob novas regras* — conviver com o regime de MP impõe aos agentes de decisão custos de planejamento, de vez que preventivamente há que se minimizar os riscos da amplitude de temas e dimensões que vão sendo abarcadas por essa peculiar função legislativa do Executivo; implícito nessa classe de custos está um erro privado, na medida em que esses agentes não avaliem apropriadamente o surgimento da MP ou suas implicações potenciais; de igual modo, há o crescente custo da *expertise* legal, de vez que as MPs podem alterar complexamente a ordem legal, oferecendo, portanto, oportunidades e riscos a serem antevistos e apropriados.

Em uma ocasião em que o Congresso Nacional retorna do recesso de meio de ano, sob a pressão da opinião pública, não surpreende que a “agenda positiva” do governo volte à cena, vale dizer, que os políticos — e, mais especialmente, o PSDB e o PFL — retomem a retórica das emendas constitucionais (novas regras políticas, tributárias e monetárias), bem como de legislação de maior visibilidade eleitoral (segurança pública e ética política são temas que se anunciam como dominantes). Nominalmente, esse é um discurso de melhoria institucional, voltado para dar mais precisão às regras do jogo. Contudo, muito do que havia para ser feito já foi operacionalizado direta ou indiretamente com o favorecimento de uma ordem legal amorfa, o que tem sido a característica institucional mais saliente na trajetória da economia brasileira desde os anos 1990.

Enfim, a incerteza quanto ao surgimento de novas regras do jogo — passíveis de serem habilitadas sobretudo por meio da emissão de MPs — pode mesmo desencorajar o uso de estratégias que seriam socialmente desejáveis.

5. Peculiaridades do mercado político

Embora sem evidência empírica relevante, o mercado político brasileiro não parece fugir à regra de outras democracias representativas: o volume de recursos — sobretudo financeiros — aplicados nas campanhas é decisivo no sucesso eleitoral; em certos casos, mais do que a própria vantagem da incumbência (por exemplo, familiaridade perante os eleitores, experiência de campanhas anteriores). Mais ainda quando se trata de disputa de baixo grau de contestação, isto é, com um ou

mais dos demais candidatos se apresentando sem apoio financeiro significativo e, portanto, com pouca chance de vencer. Esta é uma situação paradoxal, pois que o mercado político costuma ter fracas barreiras de entrada.

Análises recentes, em que os candidatos são estilizados como maximizando a utilidade esperada relativamente ao número de cotas (ou unidades de acesso) que eles “vendem” a seus potenciais patrocinadores, apontam para uma explicação desse paradoxo: se o candidato não arrecadar fundos suficientes para cobrir os custos fixos de sua campanha, seu acesso ao mercado de votos é desestimulado. Para tanto (Anderson & Prusa, 2001):

- † a presença de grupos de *lobbying* é que garante a provisão de fundos; em certo sentido, tais contribuições compram um ativo que toma a forma de uma “demanda de contingência”, ou seja, o apoio é trocado por acesso ao processo político; tanto maior a chance eleitoral do candidato, tanto mais elevado o preço que prevalecerá na transação; sendo o valor inerente desse acesso uma informação privada de cada grupo, é razoável supor que os políticos não possam praticar discriminação de preços entre os potenciais doadores de campanha; assim, o valor da cota de contribuição será o mesmo, independentemente do grupo;
- † restará ao político eleito processar informação a um custo elevado (por exemplo, em termos de consumo de seu próprio tempo e de assessores) nesse atendimento e, assim, emergirá um sistema de preços (sob a forma

das doações recebidas) para alocar recursos para essa finalidade;

- † porque o valor da cota depende da probabilidade de o candidato ser bem-sucedido, ele pode ser capaz de “vender” acesso, mas arrecadar pouco volume de contribuições e, assim, ter uma campanha muito limitada; como resultado, “a avaliação inicial do eleitorado quanto à pouca chance de vitória do candidato é auto-realizável” (Anderson & Prusa, 2001:14); a saída para essa armadilha é um salto para um nível de contribuições suficientemente elevado para contornar esse custo fixo,¹³ do contrário ocorrerá uma “falha de coordenação” nesse jogo político, pois cada grupo de interesses antecipará que não haverá uma quantidade elevada de outros grupos que opte pelo apoio ao candidato.

Associada a essa dinâmica do mercado de votos, será possível observar nos próximos meses uma exacerbação do mecanismo do *rent seeking*, pelo qual os segmentos da sociedade que conseguem bancar os elevados custos de coordenação e organização passarão a atuar unificadamente, canalizando recursos em apoio a candidatos e partidos políticos que tenham maior propensão a lhes retornar no futuro esse apoio, sob a forma de atendimento preferencial.

6. Conclusão

A questão da vantagem comparativa da incumbência parece estar significativa-

¹³ Para o que é crucial o porte da legenda partidária que abriga a candidatura.

mente abalada por um acontecimento que pouca atenção despertou nas análises da cena brasileira: a aprovação — já em segunda votação (1º de agosto de 2001) na Câmara dos Deputados e, até aqui, em primeira votação no Senado Federal (16 de agosto de 2001) — da nova versão da PEC nº 472/97. Essa emenda constitucional nominalmente propõe-se a restringir o uso de MPs, com a alteração de diversas regras das escolhas públicas (arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88, e 246 da Constituição).

Contudo, a frouxa exigência para a duração do *status* de uma MP (até 120 dias, não computados os períodos em que o Congresso Nacional esteja em recesso), a incumbência do Congresso Nacional — instância que tem estado à margem da formulação e operacionalização de boa parcela das políticas públicas nos últimos sete a oito anos — de disciplinar relações jurídicas decorrentes de MPs não convertidas em lei e o cancelamento da restrição ao uso de MPs para disciplinar futuras emendas constitucionais dão o tom ilusório dessa aprovação. Sem dúvida, com essa emenda o Congresso Nacional recupera terreno na produção de leis, mas o Executivo ainda mantém ampla margem de manobra na emissão de MPs, sobretudo se detiver apoio majoritário na legislatura.

Por outro lado, o retorno do tema da limitação das MPs ao debate no Congresso Nacional — e de sua eventual aprovação na seqüência de mais uma votação no Senado Federal — pode igualmente ser relacionado à conjuntura eleitoral:

a coalizão majoritária atual pode ter a intenção de, ainda em sua estada no poder, fazer aprovar as chamadas reformas política e tributária e logo em seguida passar a regulamentá-las com

a emissão de MPs, possibilidade que essa versão da PEC contempla, com a nova redação ao art. 246 da Constituição;

e, a depender de seu sucesso eleitoral na composição da futura legislatura a se instalar em 2003, PSDB e PFL poderão optar por tornar mais efetivo o controle da legislatura sobre a emissão de MP, o que conseguiram evitar por todo esse tempo; desse modo, a aprovação da citada emenda constitucional seria uma apólice de seguro, no caso de a oposição passar a comandar a máquina governamental em 2003.

Percebe-se, pois, que estes são tempos em que governo e agentes privados constroem suas estratégias no jogo de políticas públicas em um ambiente de substancial e peculiar incerteza, o que qualifica em larga escala a efetividade de suas ações nesse jogo. Com isso, muda a dinâmica das políticas públicas.

Referências bibliográficas

- Alstine, M. The costs of legal change. 2001. (mimeog.)
- Anderson, J. & Prusa, T. *Political market structure*. 2001. (NBER Working Paper Series, 8.371.)
- Benigno, P. & Missale, A. *High public debt in currency crises: fundamental versus signaling effects*. 2001. (CEPR Discussion Paper, 2.862.)
- Eskridge, W. Spinning legislative supremacy. *Georgetown Law Journal*, 78, 1989.
- Hammond, T. & Miller, G. The core of the Constitution. *American Political Science Review*, 81:1.155-74, 1987.

- Kingdon, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 ed. New York, HarperCollins College, 1995.
- Monteiro, J. V. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.
- . O baixo custo da renegação de pré-comprometimentos de política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 35(2):241-9, mar./abr. 2001a.
- . Conteúdo e intensidade de incerteza. *Revista de Administração Pública*, 35(4), jul./ago. 2001b.
- Strauss, D. The irrelevance of constitutional amendments. *Harvard Law Review*, 114(5): 1.457-505, Mar. 2001.