

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.”

A economia de um peculiar ano eleitoral

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Nesta entressafra da economia brasileira, em que o calendário eleitoral vai-se desdobrando, a conjuntura pouco oferece em termos de novos comprometimentos dos agentes públicos. Na verdade, há espaço mesmo para que se digam banalidades do tipo “o que liga o processo eleitoral à inflação é o câmbio”.¹ Possivelmente o grande acontecimento a ser observado nas próximas semanas é como será processada a agenda que o presidente da República acordou em recente reunião com todo o ministério. Este, sim, é um fator que pode ligar eleições e preços!

Realmente, este é um período de teste da grande mudança institucional promulgada em setembro último, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, disciplinando o uso do poder de legislar dos burocratas do Executivo. Diante

disso, algumas questões antigas permanecem fundamentais, ainda que sem respostas convincentes:

- t Como o Executivo foi capaz de, por tantos anos, levar adiante uma agenda de políticas públicas, mesmo quando maiorias legislativas no Congresso Nacional possivelmente tinham preferências distintas daquelas sustentadas pelos burocratas?
- t Por que o Congresso levou tanto tempo para agir de modo a deter tanto poder discricionário?
- t Caso o presidente da República não edite uma MP, por que deputados e senadores não apresentam um projeto de lei próprio, ainda mais quando eles detêm os meios para fazê-lo?²
- t Tendo em conta os poderes que as regras constitucionais conferem explicitamente ao Congresso, será apropriado

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

¹ *O Globo*, 13-2-2001.

² Esta é mais aproximadamente a situação atual, pós-EC nº 32.

entender as MPs como *antecipações legislativas* que acabarão por satisfazer uma maioria de legisladores?

A literatura recente no campo da economia constitucional (Staudt, 1998; Spence & Cross, 2000; Kelley, 2001; entre outros) tem revelado importantes *janelas* para o enquadramento deste tipo de problema e, assim, possibilita melhor conceituar e analisar as escolhas públicas no Brasil. A questão do novo regime de emissão das MPs e seu impacto no funcionamento do sistema constitucional da separação de poderes é um tema de grande atualidade, especialmente quando associada ao grau de vulnerabilidade a que pode estar sujeita a economia brasileira, nestes tempos de crise mundial e eleições.

2. Ainda a questão da separação de poderes

Um princípio subjacente a essas questões é o de que o Legislativo e o Judiciário têm sido levados a *evitar* considerá-las, em toda a extensão, não obstante ocasionais e incisivas críticas apresentadas por políticos e juízes, e a já citada EC n° 32. Pressupõe-se tacitamente que — em tempos de crise econômica — leituras constitucionais polêmicas não seriam permissíveis. Na verdade, esta tem sido uma tradicional norma de convivência, mas que desde meados dos anos 1990 tornou-se peça fundamental nos programas de estabilização econômica no Brasil. Tal prática foi elevada a um papel central na construção das regras do jogo de política econômica. Chamemos a isso o “cânone da evasiva” (Kelley, 2001).

Talvez este seja um bom ponto de partida para tentar responder analiticamente ao conjunto de questões apresentado acima.

Um corolário deste modo de proceder é a sustentação, em uma forma *latente*, do sistema de separação de poderes — que, portanto, não estaria inteiramente desativado (Monteiro, 2001). Igualmente, isto terá poupado a sociedade brasileira de incorrer em crises institucionais de maiores proporções. O recente regime da EC n° 32 e a expectativa quanto à nova administração federal em 2003 colocam esse cânone em uma perspectiva ainda mais fundamental. De fato, tradicionalmente o “cânone da evasiva” sempre foi mais enfatizado sob a ótica de dois compartimentos do governo: Congresso Nacional e Executivo, com a relação do Judiciário com o Executivo aparecendo de uma forma mais velada. Todavia, no atual conjunto de regras do jogo, com a recuperação potencial da separação de poderes, o cânone passa a ter um escopo mais amplo, abarcando simultaneamente os três compartimentos do governo federal.

Assim, pode-se conjecturar um conflito: por um lado, as regras introduzidas pela EC n° 32 contribuiriam para recuperar a separação de poderes, mas, por outro, a persistência do citado padrão de julgamento das iniciativas do Executivo atua em direção oposta. Com efeito, mesmo na atualidade, o comportamento do Executivo prossegue sendo a maior condicionante da aplicação do cânone: afinal, a ordem legal vigente tem em sua base uma longa, intensa e sustentada emissão de MPs, e de todo modo ainda transcorre uma crise mundial. Sem as MPs, a revisão judicial pode ser estilizada assim:

$$P \rightarrow x \rightarrow L \rightarrow y(x) \rightarrow B \rightarrow y'(x) = 0 \text{ ou } y(x)$$

onde *P* (presidente da República), *L* (uma maioria de legisladores), *B* (burocratas), *J* (revisão judicial), e *x*, *y(x)*, e *y'(x)* são propostas de política econômica.

Quando o Judiciário se esquivava de dar sustentação à interpretação de um ato do Executivo — MP ou não — em nome de evitar a instalação de uma crise constitucional, o Judiciário (em especial, o Supremo Tribunal Federal) potencialmente altera o papel que o Executivo desempenha na conjuntura. E não apenas isso: a ocorrência também contribuiu para descumprir os fins diferenciados das agendas do Congresso Nacional e do Executivo. Ou seja, as interpretações das regras do jogo, de modo a evitar uma crise política, acabam por descartar o resultado que uma maioria de legisladores poderia ter antevisto ou pretendido que ocorresse no jogo.

Paradoxalmente, tal comportamento conduz a uma situação em que o Judiciário promove uma intrusão no conjunto de escolhas da legislatura — ainda que o propósito não fosse este. Em resumo, a atitude consciente, especialmente do Judiciário — porém extensiva ao Legislativo —, de evitar o questionamento de atos legais do Executivo gera duas classes de conflitos (Kelley, 2001:835):

um conflito *efetivo e direto*, na medida em que a atitude do Judiciário atenua o poder e o dever de o Executivo executar fielmente as leis aprovadas em consonância com as preferências de uma maioria de representantes eleitos que têm assento no Congresso Nacional;³

³ Uma boa ilustração disso é o processo orçamentário federal.

por seu turno, o conflito entre o Congresso e a revisão judicial que o cânone se propõe a evitar é mais *indireto e potencial*.⁴

Assim, ao longo de toda a implementação do Plano Real, tornou-se inconcebível defender a tese de que a interpretação que os burocratas possam dar às regras do jogo irá permanecer ou não pelos seus próprios méritos, ou seja, por sua consistência com os padrões traduzidos pelas regras constitucionais vigentes nesse jogo.

O cânone limita o poder do Executivo de operar no vácuo de uma decisão ampla tomada pelo Congresso Nacional, ao limitá-lo às circunstâncias que *não levantem sérias dúvidas constitucionais ou não agravem a crise econômica*. Além deste ponto, contudo, o cânone simplesmente libera a tomada de decisão do Executivo quanto a como executar a lei aprovada no Congresso. Sob essa visão, ao evitar fazer uma apreciação formal de um ato do Executivo quanto ao seu amparo legal e constitucional, o Judiciário assim estaria agindo não porque o ato seja de todo inconstitucional, mas porque ele não é claramente constitucional (Kelley, 2001:868). Se assim é, a própria separação de poderes acaba ameaçada por esta prática.

3. O que foi feito das medidas provisórias?

Por terem sido as MPs o fundamento institucional da estabilização de preços, o

⁴ O que não impede que, na oportunidade em que se efetive, ele possa ser vigoroso, como se observou em 1994/95, com a decisão do Congresso de autorizar a cobrança da CPMF ainda em 1994, e a subsequente decisão do STF anulando tal cobrança.

seu novo regime operacional oferece a oportunidade para as seguintes conjecturas:

- † Será a EC nº 32, que dá forma a esse novo regime, redundante?
- † Com a mudança, o Congresso Nacional terá efetivamente recuperado poder decisório?
- † Em que extensão os *policymakers* se sentem tolhidos, ao operarem sob o novo regime de regras decisórias?

Tais são questões centrais a serem respondidas, especialmente porque, na transição para a futura administração federal e a nova legislatura em 2003, é provável que o tema reapareça com grande intensidade.⁵

A importância das MPs é substancialmente a de que se trata de uma forma de os burocratas do Executivo apresentarem propostas de política econômica com credibilidade. Entre outros critérios para aferir tal propriedade, um comprometimento de política precisa ativar algum processo causal externo à decisão legislativa e que opere como um mecanismo de implementação dessas propostas (Elster, 1979), ou seja, o governo não poderia simplesmente se comprometer “a promover no futuro” o ajuste fiscal, digamos. Seria necessário que um processo externo se

⁵ A oportunidade que correntemente se tem de observar as votações de MPs, como vêm ocorrendo na Câmara dos Deputados, por certo oferece algumas sugestões de resposta. Por ora, a diferenciação decorre do rompimento da base de sustentação do governo, com a retirada do PFL. Em 2003, fenômeno análogo poderá se manifestar, com a possibilidade de que a coalizão no Executivo se confronte com uma escassa maioria no Congresso Nacional.

estabelecesse, de modo que os políticos pouco ou nada intervissem. Caso contrário, tudo não passaria de um ritual ou uma simbologia. As MPs seriam esse processo externo, ao atribuir a técnicos em assuntos econômicos e financeiros a tarefa de interpretar complicadas regras fiscais, monetárias e cambiais, definindo e implementando metas, revendo sua execução e viabilizando a estabilidade de preços e o equilíbrio orçamentário, como um valor que se sobrepõe aos interesses eleitorais dos legisladores (Staudt, 1998; Seto, 1997).⁶

Desde meados de 1993, os legisladores usufruíram o benefício de poder negar com credibilidade que controlavam a formulação e implementação da política econômica. Em decorrência, a responsabilidade pela recessão e desemprego pôde ser facilmente atribuída ao Executivo, não obstante o Congresso pouco ter feito nesse período para alterar o *status quo* decisório. O Congresso teria acatado a independência dos burocratas, de vez que os legisladores não poderiam encampar alguns dos resultados dessa política, a um custo político suportável (Shaviro, 1997).

Contudo, talvez seja ainda prematuro para se observar um padrão estabilizado no funcionamento do novo regime do art. 62 da Constituição. Até aqui, o fluxo de MPs foi, por certo, reduzido substancialmente. Desde 11 de setembro de 2001, apenas 33 MPs foram emitidas, sendo que — por força do limite estabelecido para apreciação desses atos pelo Congresso Nacional — sete delas já foram converti-

⁶ Na verdade, este é um arranjo análogo ao que está subjacente às recorrentes propostas de se criar formalmente uma autoridade monetária independente, só que muito mais amplo, extensível a uma autoridade *econômica* independente.

das em lei. O atual estoque de legislação vigorando com *status* de MP é indicado no quadro que ilustra este artigo.

Legislação em vigor com <i>status</i> de MP	
Período ou regime de emissão	Quantidade de MPs
Anterior a 11 de setembro de 2001	66
Novo regime*	24
Saldo líquido atual	90

* Total em 2 de abril de 2002, exclusive as MPs convertidas em lei.

A importância das MPs, no entanto, transcende a tal evidência numérica, uma vez que a base de 66 MPs pode ser *atualizada*, por meio das novas MPs. Tal é o caso da *nova* MP nº 25, de 23 de janeiro de 2002, que trata da tributação de programas de benefícios previdenciários e altera a remanescente MP nº 2.222, de 4 de setembro de 2001. Ademais, a propriedade de que uma MP gera consequências imediatas e, portanto, confronta os legisladores com fatos consumados, em vigor por até 120 dias, prossegue tendo um efeito inibidor na predisposição de uma maioria de legisladores de promover alterações significativas no texto de uma MP ou, muito menos ainda, rejeitá-la. Por outro lado, cerca de 2/5 das novas emissões de MPs estão vinculados a ocorrências de eventos como terrorismo, criminalidade, abastecimento de energia elétrica, epidemias e greves, assim como à abertura de créditos extraordinários na programação orçamentária.

A política tributária, no entanto, prossegue sendo um tema em que uma única

MP pode fazer toda a diferença. Tal é o caso da MP nº 22, de 8 de janeiro de 2002, que altera impostos e tem características surpreendentemente análogas às dos “velhos tempos”. Com efeito, esta MP foi emitida dois dias *antes* de ser efetivado o veto presidencial ao projeto da lei orçamentária e inclui a manutenção indefinida do adicional de 10% na incidência do imposto de renda — o que habitualmente tem sido alvo de votação específica no Congresso e cuja revalidação a MP antecipa.

É igualmente interessante notar que, no caso específico do ajuste fiscal, a percepção do Executivo quanto à lei de responsabilidade fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000) pode estar relacionada à EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, por uma das três seguintes razões:

- † pura e simplesmente, a LC nº 101 perdeu efetividade, de vez que os legisladores terão, agora, recuperado poder decisório, num sentido mais amplo;
- † trata-se de uma sinalização específica adicional, voltada para as demais jurisdições de governo e a comunidade financeira internacional;
- † ou, ainda, foi uma estratégia de antecipação, para quando, enfim, fosse impraticável resistir a uma emenda constitucional que viesse a limitar o poder de emissão de MPs.

Desta perspectiva de análise, mais cedo ou mais tarde, as lideranças políticas talvez devam se dedicar a tornar as regras constitucionais menos ambíguas, especialmente as novas regras do art. 62, por serem elas essenciais à sustentação da credibilidade de todo esforço de reforma

econômica que se pretenda empreender, especialmente a partir de 2003, independentemente do resultado da eleição presidencial.⁷

4. Uma percepção “cínica” no ambiente eleitoral

Conhecido como o *princípio de Occam*, um antigo preceito filosófico estabelecido no século XIV sustenta que, na circunstância de se ter de optar entre explicações concorrentes — e igualmente plausíveis — para um dado conjunto de dados, o cientista deve selecionar a interpretação mais simples. Trata-se de uma regra de parcimônia.⁸

⁷ Nesse sentido, é inconseqüente, por exemplo, a manifestação recente (19 de fevereiro de 2002) do presidente da Câmara dos Deputados, ao diagnosticar que a rejeição, pela Câmara, da MP nº 10, de 13 de setembro de 2001 — que trata da contratação temporária no serviço público federal —, formalizaria, pela primeira vez, a preocupação dos legisladores com a análise do mérito da urgência e relevância na apreciação de uma MP. Ora, essa MP surgiu em meio a uma persistente greve de funcionários e professores das universidades federais, quando foi uma arma de dissuasão a que o governo recorreu, mais do que qualquer outra coisa. Em uma conjuntura eleitoral, em que o próprio governo já definiu o seu candidato à sucessão presidencial, a MP trata de um tema que já não interessa a mais ninguém. Não obstante, o presidente da Câmara apresenta uma boa estratégia a ser usada no jogo com o Executivo, de modo a evitar o emperramento das votações legislativas: antecipar negociações entre as duas partes, quando da intenção do Executivo de emitir uma MP. Porém, ainda assim, esta talvez seja uma estratégia ingênua, levando em conta a trajetória do Plano Real. Por que razão os burocratas passariam a aceitar compartilhar o seu poder decisório?

⁸ Por ajudar a “cortar fora” conceitos e variáveis que não são de fato necessários à explicação de um fenômeno, a linguagem figurada comumente usada é a da “espada de Occam”.

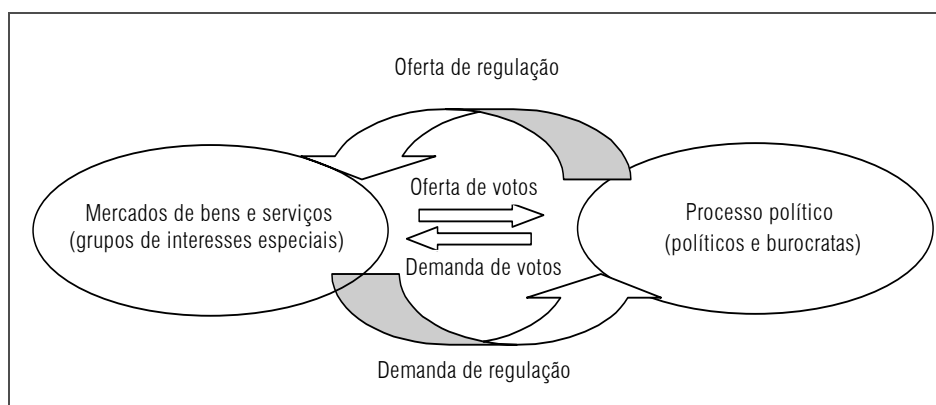
Com essa inspiração, o professor Macey (2002) oferece uma outra recomendação: quando for possível ter mais de uma interpretação para uma mesma ação de governo, o analista de política econômica deve optar pela explicação mais *cínica* dessa ocorrência. Ou, dito de outra forma, que a preferência seja dada à interpretação que pressupõe que a ação é motivada pelos interesses de grupos privados que são afetados pela política econômica, muito mais do que pela manifestação de espírito público.

A figura que ilustra este artigo mostra o fluxo circular de uma economia nacional, em que a noção de mercado é estendida ao processo político. Nele estão identificados dois mercados: o de regulação econômica, e o associado mercado de votos. O *lobbying* dos agentes privados desenvolve-se junto ao processo político, na expectativa de que, mais cedo ou mais tarde, esta demanda induza um atendimento (oferta) preferencial. É neste cenário que se percebe o quão importante é o princípio de Macey, na compreensão das escolhas públicas.

Quanto mais disperso for um segmento social, menos informação ele terá. Desse modo, uma decorrência do princípio de Macey é que esse segmento deve ser estimulado a observar *cinicamente* o desempenho do governo; afinal, essa é a classe de cidadãos-eleitores-contribuintes menos capaz de monitorar as escolhas públicas e, portanto, de exercer qualquer controle sobre o comportamento dos políticos. A questão central nesta discussão não é propriamente a de que o governo sempre erra, mas que ele nem sempre faz a coisa certa (Macey, 2002:290).

Nenhum período é mais didático para se observar o comportamento de políticos e burocratas do que a vizinhança de uma

Fluxo circular de uma economia nacional, estendendo-se a noção de mercado ao processo político



eleição. Para o observador mais desavisado, tal comportamento pode ser ilusório e, mesmo, condenável, de vez que o que se estará observando são ações que têm por motivação o atendimento a interesses privados, mascaradas na retórica do bem comum. A viabilidade desse duplo padrão de comportamento decorre, por um lado, da assimetria de informações disponíveis para os agentes públicos e os cidadãos-contribuintes-eleitores, e, por outro lado, pelos problemas típicos de ação coletiva.

Dessa forma, em uma época eleitoral:

- t tornam-se ainda mais opacas as informações quanto ao que o governo está efetivamente fazendo; há uma tendência em empreender ações e desenvolver uma retórica orientada para dar sustentação às candidaturas oficiais e, desse modo, o foco nominal transfere-se às políticas sociais, sem prejuízo da intensificação dos atendimentos localizados, beneficiando grupos compactos e demandas homogêneas; mesmo porque são estes os potenciais financiadores das campanhas — neste sentido, retomam-se linhas de crédito antes interrompidas, criam-se novos

programas populares (o vale-gás, por exemplo), liberam-se maiores contingentes de verbas orçamentárias, como também renovam-se dívidas rurais, concedem-se isenções fiscais a investidores em bolsa e a exportadores e, mesmo, passa-se a adotar uma posição publicamente crítica em relação às agências multilaterais e ao temido oligopólio das firmas internacionais de *rating*;

- t não se dispõe de um mecanismo tal que essa informação possa ser integrada à agenda política; mesmo os partidos de oposição atuam tendenciosamente, de vez que eles próprios tentam obter o sucesso eleitoral;
- t igualmente, torna-se ainda mais elevado o custo de substituir políticos que se revelem pouco adeptos da promoção do interesse coletivo.

De fato, a proximidade do teste eleitoral torna os agentes privados menos propensos a recorrer a outras vias que poderiam levar a essa remoção.

Nesse quadro de incentivos, não se estabelece a contestação necessária para que o interesse público predomine. De fa-

to, a possibilidade da contestação é importante para que se tenha um comportamento responsável dos agentes públicos. Porém, ao mesmo tempo, esta capacidade não se desenvolve sem uma visão *cínica* quanto a toda a operação governamental: um dispositivo constitucional como a separação de poderes, por exemplo, existe precisamente porque há o pressuposto de que os agentes públicos precisam estar sempre sujeitos a limites.⁹ Em decorrência, o princípio de Macey melhora a qualidade do governo, pois que:

- t ele pressupõe que grupos de interesses, burocratas e demais agentes públicos devam ter melhor proficiência em justificar suas ações (Macey, 2002: 284); a reativação da interação de Executivo e Congresso Nacional, em decisões de efetivo significado econômico, funciona como um mecanismo inerente a essa visão *cínica* — a agenda do governo torna-se menos opaca; mesmo a simples necessidade do comparecimento de um ministro a uma das casas legislativas, para apresentar seu pleito de política econômica, já atua nessa direção;
- t em certo sentido, impõe um custo de transação que restringe a expansão do governo, pois que — fora do princípio — o governo pode operar com menor grau de transparência, desenvolvendo uma agenda de atendimentos preferenciais e recorrendo a meios discricionários para justificá-los, ou até para dispensar-se de o fazer; como exemplo de operação fora do princípio de

Macey, tome-se, em passado recente, a prática das substanciais emissões de MPs, permitindo ao governo simultaneamente definir regras e operar a intervenção econômica, sob essas mesmas regras.

Não obstante se poder encontrar variadas razões em apoio ao princípio de Macey, vale notar que seu apelo nem sempre é tão forte em conjunturas excepcionais ou de crise. Ainda recentemente, observava-se que mesmo o artífice da recente decadência econômica argentina, o ex-ministro Cavallo, conseguia viabilizar uma centralização adicional de poder decisório, sob a vaga promessa de que só assim seu plano econômico poderia vir a ser bem-sucedido. Por igual, tem-se o caso dos EUA, em que a arguição de exceção vem encontrando acolhida surpreendentemente ampla, no sistema tão restritivo do presidencialismo norte-americano. É como se as crises oferecessem a políticos, burocratas e grupos de interesses *janelas de oportunidade* (Kingdon, 1995) a serem utilizadas em benefício mútuo, de vez que a sociedade passa a ter uma *fé* mais intensa na capacidade do governo de resolver problemas socioeconômicos. O nível de tolerância do cidadão se eleva, enquanto sua atitude *cínica* em relação ao governo se atenua.

5. A questão da vulnerabilidade às crises

Ainda coincidentemente com o ano eleitoral, vai prosperando a noção de que a economia brasileira conseguiu alcançar um estágio de *invulnerabilidade*, diante das crises nacionais e mundiais. As ev-

⁹ Outros dispositivos com igual potencial são: a legislatura bicameral, o arranjo federativo e o Judiciário independente.

idências dessa constatação são comumente distribuídas em duas classes:

- t mesmo que geograficamente tão próximas (Argentina), as crises não se alastraram pela economia brasileira, ao menos não no horizonte de tempo que se antecipava;
- t o desempenho dos indicadores macroeconômicos mostra uma trajetória de limitada deterioração, havendo, mesmo, evidências de que nossa economia já teria ultrapassado o ponto de contágio.¹⁰

Por certo que este é um tema muito complexo para que se aceitem relações de causa e efeito tão parciais e improvisadas. Ainda que se possa fazer um rol de evidências de uma surpreendente atenuação dos efeitos da crise mundial (via Argentina e via desaceleração das economias do Primeiro Mundo, aliada ao surto de protecionismo comercial), é necessário entender como se comportam os processos decisórios que permitem ao governo atuar de modo compensatório. Afinal, já nos vamos acostumando a imagens de virtuais “blindagens” e *firewalls* que — diligentemente criadas pela alta gerência econômica — nos ofereceriam o grau de proteção adequado, diante das manifestações dessas crises.

Todavia, no âmbito interno, vale ressaltar que a crise de energia eclodiu e foi isolada dentro de um contexto fortemente discricionário, seja em termos de

alijamento do Congresso Nacional, seja em termos da transferência de custos que se fez para o consumidor final. A crise foi dada por concluída, com a vigência de nova realidade tarifária (do que é exemplo a MP nº 14, de 21 de dezembro de 2001). A ocasião de liberar os controles das metas de energia coincide com o ano eleitoral. Assim, ela serve para diluir, em parte, decisões de potencial impacto negativo para o governo: o contribuinte vai sendo onerado com a progressiva implementação de um novo e opaco regime de formação de preços no mercado de energia elétrica, que já inclui o ressarcimento das perdas de receita que as distribuidoras de energia acumularam, ao longo do racionamento, tanto quanto se acena com a possibilidade de ser redefinida a “tarifa social” (prevê-se restringir a incidência desse benefício).

Já quanto aos efeitos das crises mundiais, especialmente o desastre argentino, vale lembrar que, até meados de setembro de 2001, o regime decisório público concentrava poderes extraordinários na burocracia do Executivo federal, que permitiram a redefinição unilateral de direitos econômicos. A eventual concordância dos legisladores sempre pôde ser postergada por meses ou mesmo anos.

Nessa ordem de considerações, percebe-se que o grau de vulnerabilidade a que comumente se faz referência guarda uma dependência estrita do controle que o *agente* (o governo) possa impor ao *patrocinador* (a sociedade), em um tipo de delegação às avessas. Ou, visto de outro ângulo, a blindagem não é invariante com a ordem institucional em que se exerce o poder de governar.

¹⁰ Uma atitude de alerta quanto à euforia corre por conta da recente (26 de março de 2002) nota do FMI, enfatizando o elevado volume da dívida pública denominada em dólar e as altas taxas de juros.

6. Conclusão

Talvez a evidência mais contundente do conceito de vulnerabilidade seja a intervenção governamental promovida, em meses recentes, nos EUA. Dificilmente se poderia deixar de notar que o sucesso com que o governo norte-americano aciona ações de política externa e militar decorre diretamente da surpreendente autonomia com que tem sido possível implementar essas ações. A grande questão no debate econômico norte-americano previsivelmente é: em que extensão tal concentração de poderes do Executivo federal — manifestada nessas duas frentes de atuação — poderá conviver com uma economia que pelo menos preserve um grau de regulação comparável ao observado *antes* dos atentados terroristas?

No Brasil, a tão apregoada blindagem da economia nacional desenvolve-se concomitantemente à forte hipertrofia de poder de decisão, *em todas as fases da implantação do Plano Real*. Em diversas ocasiões, a retórica do governo relaciona esta concentração de poder à capacidade de o governo manter a estabilidade econômica. Outra vez, esta é uma sinalização desdobrável em estratégias da campanha pre-sidencial, assumindo características de um trunfo eleitoral. Em decorrência, há que *retificar* o valor da relativa invulnerabilidade construída em torno da economia nacional, pela perda de liberdades econômicas dos agentes privados, cada vez mais condicionados por elevada carga tributária que vigora em associação a extensas e sempre revigoradas regulações.

Uma ocorrência específica na atual conjuntura das escolhas públicas bem ilustra essa cautela.

Uma vez mais, promove-se uma alteração constitucional. Independentemente das boas razões em que ela se sustenta, o caso da renovação do regime da CPMF (prorrogação de vigência, acompanhada de sua isenção nos investimentos em bolsa) envolve um custo social que decorre precisamente da desenvoltura com que o governo se propõe a mudar regras mais essenciais do jogo de política econômica.

Ou seja: a ordem institucional em vigor foi construída com o recurso das MPs. Ainda formalmente, estão em vigor, em estado latente, algumas dezenas de MPs emitidas antes de setembro de 2001. Porém, a nova regra de emissão de MPs (EC nº 32) acaba por empurrar o Congresso Nacional para um beco sem saída, ainda mais fundo: após 45 dias decorridos da publicação de uma MP, sua agenda fica condicionada pela prioridade absoluta de que a MP seja votada (art. 62, §6º, da Constituição).

Tal arranjo pôde levar o processo decisório público à situação anômala que ora se observa, com a passagem legislativa da PEC nº 407/01. Uma proposta de emenda constitucional (PEC) tem o seu *timing* determinado pela citada prioridade de se votar MPs, após a carência de 45 dias. Por força disso, tem sido argumentado que há que apressar a votação da citada PEC, isto é, deve a alteração da Constituição ajustar-se aos dilemas conjunturais enfrentados pelo governo.

Eis aí outra circunstância em que — por via indireta — a própria alteração de uma regra constitucional passa a ser condicionada pelo atropelo com que se constrói a agenda do Congresso Nacional, no caso presente, da Câmara dos Deputados. O argumento de que o entrave decorre, ele próprio, de outra regra constitucional (a nova redação do art. 62) encerra

o custo que a sociedade terá de pagar, por tanto ter sua Constituição alterada, em atenção a problemas pontuais ou de ocasião. No todo, as visitas e revisitas ao seu texto acabam por desestruturar a arquitetura da Constituição, gerando episódios como o da votação da PEC nº 407/01.

Mais recentemente (26 de março de 2002), lançou-se um balão-de-ensaio que acentua a anomalia. Para superar eventuais decorrências sobre o ajuste fiscal que os impasses políticos no Congresso possam provocar, o governo propõe abolir — transitória ou permanentemente — uma das raras proteções constitucionais ainda disponíveis para o cidadão-contribuinte: os arts. 74, §4º (ADCT), e 195, §6º. Seria levantada a carência de três meses, para a entrada em vigor das novas regras da CPMF.

E pior ainda: a tramitação na Câmara seria *tolerada*, nesta fase inicial.¹¹ A reviravolta ocorreria na etapa de votação no Senado Federal — o que obrigará a que a Câmara reconsidere a emenda, sob novo tipo de constrangimento. Leva-se ao descrédito simultaneamente o resultado (as regras da Constituição) e o seu processo (as escolhas constitucionais que a sociedade faz).

¹¹ Em 2 de abril de 2002, ainda não havia ocorrido a segunda votação da PEC da CPMF.

Toda essa atitude de *boa gerência econômica*, no entanto, ignora o impacto que a manobra provoca na credibilidade da Constituição, afetando-a em seu papel de mecanismo fundamental de coordenação de expectativas (Ordeshook, 1992) dos agentes econômicos.

Referências bibliográficas

- Elster, J. *Ulysses and the Sirens: studies in rationality and irrationality*. New York, Cambridge University Press, 1979.
- Kelley, W. Avoiding constitutional questions as a three-branch problem. *Cornell Law Review*, 86(4): 831-98, May 2001.
- Kingdon, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 ed. New York, Harper Collins College, 1995.
- Macey, J. Cynicism and trust in politics and constitutional theory. *Cornell Law Review*, Jan. 2002. p. 280-308.
- Monteiro, J. V. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. 2 ed. Rio de Janeiro, FGV, 2001.
- Ordeshook, P. Constitutional stability. *Constitutional Political Economy*, 3(2):137-75, 1992.
- Seto, T. Drafting a federal balanced budget but get that it does what it is supposed to do (and no more). *Yale Law Journal*, 106, 1997.