

Escolhas públicas no Brasil*

JORGE VIANNA MONTEIRO**



SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Três vertentes de análise.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Three analysis approaches.

PALAVRAS-CHAVE: *public choice*; política pública; regras constitucionais; medidas provisórias.

KEY WORDS: public choice; public policy; constitutional rules; temporary acts.

As principais dimensões das escolhas públicas na economia brasileira, estabelecidas a partir do modelo da *public choice*. Esse foco, quando aplicado a uma economia que opera sob regras instáveis, como é o caso do Brasil, permite que melhor se entenda o funcionamento dos mecanismos da intermediação política, em sua relação com as propriedades dos resultados de política pública. Atenção especial é dada à opção do governo em produzir tais resultados, seja por políticas convencionais que preservam as instituições, seja pelo caminho de alterar as próprias regras constitucionais.

Public choices in Brazil

The main dimensions of economic policy in the Brazilian economy based on the public choice model. This approach, when applied to an economy that operates under unstable rules, as is the case of Brazil, allows a better understanding of how political mediation mechanisms work in their relationship with the properties of public policy results. Special attention is given to the government choice to bring about these results, either through conventional policies that preserve the institutions, or by changing the very constitutional rules.

* Artigo recebido e aceito em jun. 2007.

** Professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio e professor de políticas públicas no Cipad/Ebape/FGV. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea, CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

1. Introdução

Por longo tempo tenho colaborado com a *Revista de Administração Pública*, assinando uma seção especial sobre a conjuntura das escolhas públicas.¹ Em razão disso, uma opinião mais apressada descontinuará a essa posição privilegiada minha frequência tão alta de artigos publicados na *RAP*.² Não disputo essa opinião.

Todavia, chamo a atenção do leitor para duas qualificações a esse ponto de vista que me parecem muito relevantes, na avaliação dessa circunstância tão peculiar:

- ▼ a originalidade das contribuições, na extensão em que a cena econômica brasileira é rastreada nesses artigos, na perspectiva da complexa intermediação política que define o ambiente em que se formam e se sustentam as políticas públicas;³
- ▼ a base intelectual em que essas contribuições se apóiam é definida na fronteira contemporânea⁴ da economia com o direito, a ciência política e a administração — campo analítico que tem sido reconhecido por diferentes *marcas de fantasia*.⁵

¹ Em tudo que tenho escrito e lecionado nas últimas três décadas, devo reconhecer a grande influência que recebi, no campo das idéias, do professor James M. Buchanan, economista que, a partir dos anos 1960, inaugurou um programa de pesquisas comumente rotulado de *public choice*. Diferentemente da ortodoxia que associa o estudo econômico a problemas de alocação de recursos, esse programa é centrado na coordenação de atividades ou trocas que ocorrem nos mercados e no processo político. Em decorrência, a escolha de mecanismos decisórios (instituições) é trazida para o topo das preocupações analíticas do economista.

O professor Buchanan é o meu “herói intelectual” (Monteiro, 2004:11) não apenas pelo pioneirismo e pela coerência de sua contribuição científica, mas também por ter conseguido manter-se longe da arrogância típica dos inovadores.

² Por certo, esses são artigos que não passam por uma avaliação prévia externa à revista. A publicação desses textos é unicamente monitorada pela direção da própria *RAP*.

³ Para uma qualificação mais detalhada dessa intermediação política, quando a decisão pública se desdobra em processos de decisão privados, ver Monteiro (2006).

⁴ Um indicador do mapeamento dessa fronteira é que, invariavelmente, a data de publicação da maior parte da bibliografia citada nesses artigos é de um ou dois anos antes, quando não é a do próprio ano do número da *RAP*.

⁵ Tais como *public choice*, economia constitucional, lei e economia, nova economia política, entre outros rótulos. Especialmente a partir dos anos 1960, a complexidade do envolvimento do governo na economia, e na sociedade em geral, foi progressivamente deixando à vista a necessidade de explicitar o ambiente institucional em que as escolhas públicas são engendradas. Afinal, é em um processo decisório coletivo que tais escolhas se originam. Por outro lado,

2. Três vertentes de análise

Nessa ordem de considerações, esses ensaios muito contribuem para desenvolver uma visão pouco freqüente da economia brasileira: sua trajetória institucional ou, ainda, a especificação de como se formam e se sustentam as políticas públicas; de certo modo, o foco da análise é deslocado da habitual escolha entre *resultados* macroeconômicos (jogo de política econômica propriamente dita) para a escolha entre *processos ou regimes* de decisão alternativos (jogo constitucional).

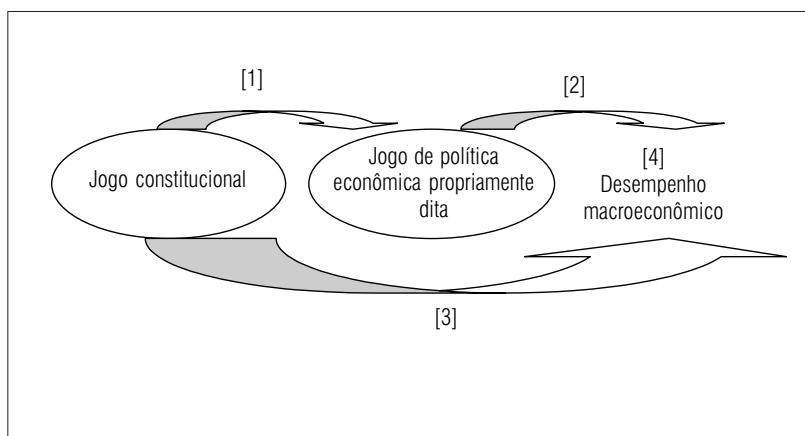
Uma decorrência relevante dessa ambientação analítica é que ela torna possível definir com maior precisão o tipo de problema decisório que se tem a resolver. Isso fica bem ilustrado na área fiscal-previdenciária: esse é um problema que requer mais do que soluções tomadas no sistema fiscal, e mais propriamente na cultura política da sociedade, uma vez que a questão relevante a ser resolvida é se os cidadãos-contribuintes-eleitores poderão se confrontar com as escolhas que devem ser feitas (Pfifner, 2007:422-423). A figura 1 sintetiza essa ênfase.

Assim, o conceito de política econômica é expandido para incluir a mudança de regras constitucionais — o que, em uma economia emergente, é sempre uma característica muito evidente da feitura das leis e da operacionalização da intervenção governamental. Sob essa percepção, identificam-se duas classes de estratégias:

- ▼ o sentido habitual de estratégia macroeconômica, isto é: {[2] → [4]};
- ▼ *políticas de reforma* que são operadas como {[1] → [2]} → [4] ou {[3] → [4]}.

tanto quanto a autonomia dos agentes privados nos mercados de bens e serviços passou a ficar crescentemente restringida pelo fluxo de políticas públicas, estas, por igual, apresentaram-se fortemente condicionadas pelo significado político-eleitoral de seus impactos presumidos ou efetivos. É nessa trajetória que se situa a visão conceitual e analítica de governo que tem sido dominante em minha atividade intelectual e acadêmica. Contrariamente a um procedimento tão a gosto da comunidade acadêmica, especialmente a norte-americana, dispense-me de rotular esse tipo de abordagem, lançando mão das várias possibilidades citadas acima. Afinal, o que é relevante é reconhecer que as fronteiras convencionais, arbitrariamente desenhadas para as ciências sociais no mapa da academia, hoje em dia não passam disso mesmo: subdivisões puramente cartoriais. O curioso é que, mais recentemente, a literatura macroeconômica passou a exibir um padrão de comportamento em que certos autores, na tentativa de negar a origem dessa trajetória nos anos 1960, parecem pretender reinventar essa linha de indagação científica, muitas vezes até mesmo rebatizando-a com uma nova marca de fantasia. A esse respeito, ver Mueller (2007).

Figura 1
A democracia constitucional em dois estágios:
jogos vinculados de política econômica



Fonte: Monteiro, 2007:40.

De fato, na economia brasileira o governo dispõe de amplo poder discricionário para escolher em qual jogo deseja localizar uma dada decisão de política pública:⁶ seja reconfigurando regras e procedimentos constitucionais, seja por meio da emissão de atos legislativos ordinários (medidas provisórias) e mesmo atos da alta gerência do Executivo (Monteiro, 2007:39-41).

Uma segunda dimensão dos ensaios publicados na seção “A Conjuntura das Escolhas Públicas”, da *RAP*, tem sido o desenvolvimento de uma *economia de medidas provisórias* (Monteiro, 1997, 2000, 2004), vale dizer, da extensão em que o presidente da República e a burocracia sob seu comando exercitam peculiar capacidade de legislar e definir políticas, adicionalmente às atribui-

⁶ Ou, alternativamente, de que classe de estratégias mostradas na figura 1 deseja lançar mão para viabilizar uma dada política. Tome-se, como exemplo, mudanças promovidas na política tributária e que originalmente tomariam a forma de uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 41-03). Todavia, a MP nº 135 (30 out. 2003) foi substancialmente na mesma direção, reforçando o uso discricionário de instrumentos de política ordinários. Na nomenclatura da figura 1, o roteiro utilizado foi {[2] → [4]} em lugar de {[3] → [4]} ou mesmo {[([1] → [2]) → [4]}]. Em consequência, os burocratas têm usado sua ampla autonomia decisória para operacionalizar vários conteúdos de propostas estritas de reforma. O incentivo para a escolha de {[2] → [4]} — camuflando {[3] → [4]} ou {[([1] → [2]) → [4]} — é o seu baixo custo de transação, especialmente devido à reduzida visibilidade dos ônus que incidem sobre os diversos segmentos da sociedade.

ções usuais do presidencialismo: o poder decorrente de sua posição de iniciador do jogo (*first mover*)⁷ e o poder de veto *ex post* incidente sobre projetos de lei aprovados no Congresso Nacional.⁸

Por fim, uma terceira frente em que “A Conjuntura das Escolhas Públicas” tem se estendido é a especificação das regras do jogo,⁹ ou seja, do ambiente institucional em que os participantes das escolhas públicas definem suas estratégias.

Nessa perspectiva, as análises possibilitam desenvolver a conexão entre atributos das instituições políticas e propriedades das políticas públicas.

A figura 2 resume essa interação. O sentido habitual da análise de políticas é pressupor uma dada configuração institucional (ou das regras do jogo). Assim, por exemplo, na vertente [1] apresentada na figura 2, sendo a_i o atributo da centralização do processo decisório no Executivo, pode-se inferir que uma propriedade da política pública é sua instabilidade (p_i), uma vez que o custo de reverter uma decisão de política é relativamente mais reduzido do que em um ambiente em que vigore plenamente a separação de poderes.¹⁰

Por outro lado, essa metodologia permite reverter a causalidade [1] e, ao invés, indagar que configuração de atributos de regras e procedimentos institucionais melhor sustenta um dado rol de propriedades das políticas públicas; essa é a vertente [2] na figura 2. Na verdade, esse tipo de indagação coloca o analista de políticas no papel de *designer* constitucional.

Tal ponto de observação instrui mais apropriadamente a definição de estratégias de reforma, nos moldes já tratados na figura 1.

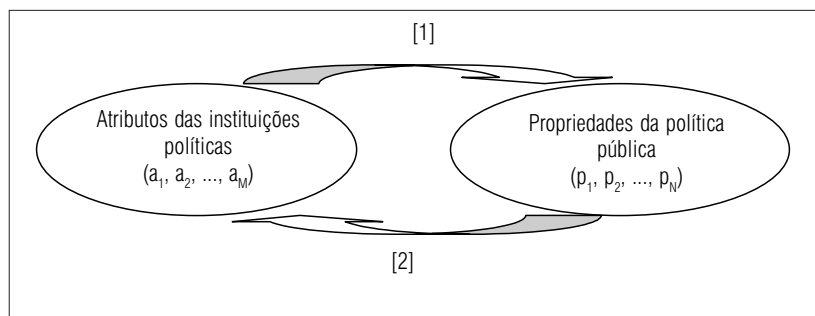
⁷ Tal qual no processo orçamentário da União.

⁸ O poder de emissão de medidas provisórias é visualizado a partir de estatísticas sumárias como as da proporção da quantidade mensal de MP no volume médio de leis aprovadas no Congresso Nacional (descontado o número de leis de conversão e de atos de revogação de MPs): entre 2003 e 2006 o valor médio desse indicador alcança 41% e, no primeiro quadrimestre de 2007, 156,2%. De certo modo, essa é uma evidência sintética de como opera um presidencialismo de medidas provisórias — tema raro na literatura econômica brasileira. Um contraponto com o presidencialismo norte-americano é o mecanismo dos *signing statements*, espécie de veto absoluto, amplamente considerado como fonte de dissipação do sistema constitucional da separação de poderes (Monteiro, 2007:63).

⁹ Entre outros subconjuntos de regras relevantes nessa definição estão aquelas referentes aos financiamentos de campanhas eleitorais, ao processo deliberativo da legislatura e à atividade de *lobbying* por parte de grupos de interesses preferenciais, bem como o próprio *status* de instabilidade das regras constitucionais.

¹⁰ Essa é outra consequência do padrão de feitura de leis na economia brasileira em que, como visto anteriormente, é elevada a participação de medidas provisórias no volume total de leis aprovadas pelo Congresso Nacional.

Figura 2
Causação e *design* institucional



Referências bibliográficas

PFIFNER, James. The institutionalist: a conversation with Hugh Hecl. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 418-423, May/June 2007.

MUELLER, D. C. Torsten Persson and Guido Tabellini, The Economic Effects of Constitutions. *Constitutional Political Economy*, v. 18, n. 1, p. 63-68, Mar. 2007.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. "Estado oco" e parcerias público-privadas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 5, n. 9, p. 56-73, jul. 2006.

_____. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.