

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.”

Escolhas públicas de má qualidade e democracia representativa

JORGE VIANNA MONTEIRO

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. “Cascatas de viabilização”; 3. Um mercado de escusas; 4. Conclusão.

1. Introdução

Um tema recorrente no debate econômico nacional é o conteúdo improdutivo de muitas políticas públicas, seja porque algumas causam efeitos medíocres ou mesmo nocivos ao interesse geral, seja porque outras sequer são sustentadas, apesar de apoiadas em decisões legislativas grandiosas que exageram a necessidade de regular riscos. A opinião dominante quanto a essa classe de ocorrências, por certo, é que atribui aos políticos ou, mais genericamente, ao governo, a culpa por tais desempenhos.¹

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. 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 Na economia brasileira, por certo, há que se levar em conta disfunções institucionais como a hipertrofia do Poder Legislativo no Executivo federal, como evidenciado pela emissão de medidas provisórias (Monteiro, 2007a:211-218). No primeiro semestre de 2007, por exemplo, a quantidade de medidas provisórias se equipara ao montante de leis aprovadas por deputados e senadores, não incluídas as leis que se originaram, elas próprias, de MPs. Uma visão complementar a esse tipo de evidência, embora limitada à atividade legislativa da Câmara dos Deputados, é apresentada em “De cada quatro propostas que a Câmara vota, três têm origem no Executivo”, *O Estado de S. Paulo*, 10 jul. 2007, Nacional, p. A4.

Todavia, o distanciamento dos casos concretos permite decompor tais acontecimentos em uma variedade de circunstâncias analíticas. Esse tema ganha atualidade acadêmica com o *revival* da economia do *comportamento não-racional*, como ilustrado em texto recente de Caplan (2007).

A segunda seção explora essa perspectiva de análise, por meio de uma vertente que relaciona a ocorrência de escolhas públicas que se afastam do atendimento geral à construção de estratégias em um processo de formação de crenças coletivas conhecido como “cascatas de viabilização” (Kuran e Sunstein, 1999).

Sob outra perspectiva, a terceira seção focaliza o papel das *justificações* na formação de políticas públicas. Esse é um aspecto que também está relacionado à mobilização de grupos que tentam atender junto ao processo político suas necessidades preferenciais, muito contribuindo para que se produzam escolhas públicas que se afastam de um padrão de atendimento geral.

2. “Cascatas de viabilização”

Uma primeira percepção da intermediação política, como determinante das escolhas públicas, é a que identifica no padrão distributivo das políticas públicas a origem de políticas que não contemplam senão interesses preferenciais de grupos minoritários, politicamente fortes. Esse é o roteiro da economia do *rent seeking*. Por via do elo eleitoral, o processo político acaba privilegiando a concessão de benefícios que seguem um padrão de incidência muito concentrado, acoplado a uma dispersão de custos (Monteiro, 2007, cap. 6). Com isso, os políticos se asseguram de uma oferta líquida de votos que aumenta a probabilidade de que eles retenham seus mandatos eletivos.

A esse ponto de vista, têm sido oferecidas duas qualificações (Caplan, 2007:205):

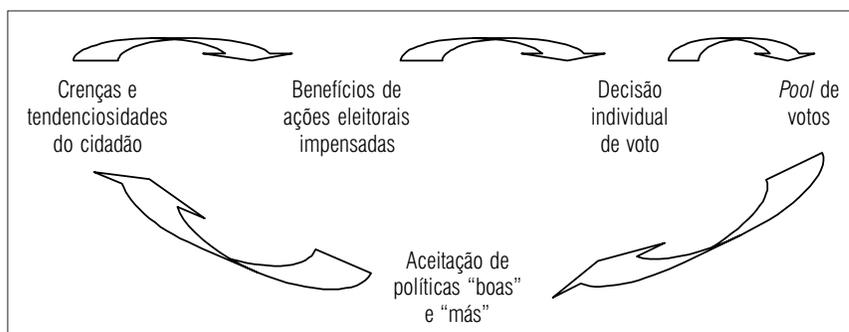
- ▼ como explicar que a maioria aceite essa dominância?
- ▼ mesmo o *status quo* — com todas as suas políticas improdutivas — pode ser apoiado pela sociedade como um todo e, portanto, acaba sendo endossado pelos próprios políticos.

Em suma: por que, paradoxalmente, mesmo esse atendimento minoritário — que torna as escolhas públicas pouco efetivas, na perspectiva de grande parte da opinião pública — obtém sustentação tão ampla na democracia representativa?

O argumento (Caplan, 2007) quanto ao comportamento irracional do cidadão-contribuinte-eleitor pode ser resumido pela figura 1.

Figura 1

O argumento Caplan: comportamento irracional do eleitor

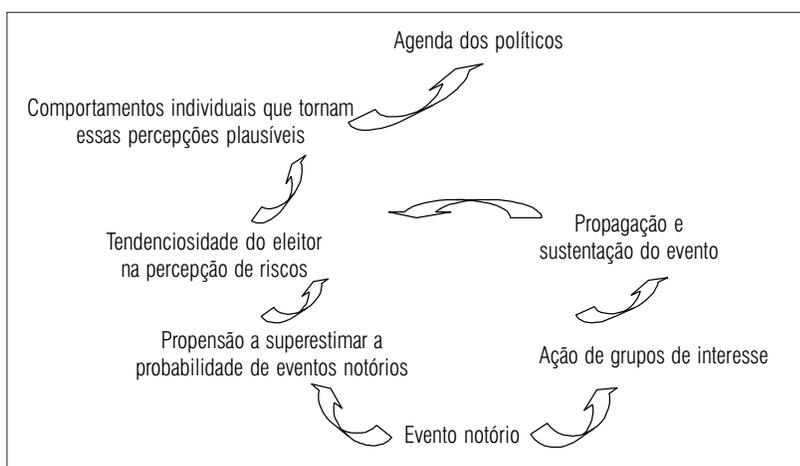


O argumento Caplan pode ser assim resumido: diferentemente do consumidor em um mercado convencional de bens e serviços, o eleitor “lança” seu voto em uma enorme área comum e, portanto, o resultado final (a política pública estabelecida pela representação eleita) traduzirá “o conteúdo médio” desse *pool* de votantes. Em decorrência, nada impede que em uma democracia o eleitor se comporte não-racionalmente, apoiando sua decisão de voto em qualquer tipo de crença subjetiva, sem que, para tanto, ele incorra em qualquer custo; seu benefício será mais psicológico, do que material.

Um desdobramento dessa irracionalidade individual é ilustrado pelo que a literatura tem rotulado de “*availability cascades*” (Kuran e Sunstein, 1999) ou, um tanto literalmente, “cascatas de viabilização”. Essa heurística é, de fato, um conjunto de mecanismos interligados que provocam importantes efeitos — bons e maus — sobre a decisão de regular riscos. A figura 2 sintetiza essa metáfora.

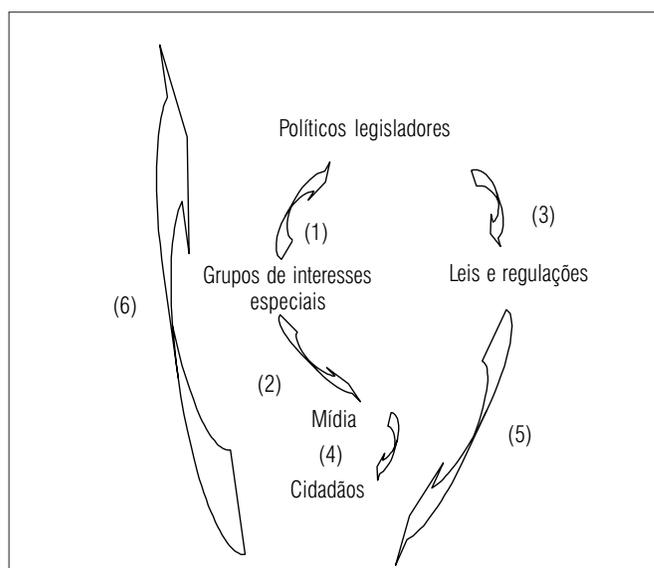
A sucessão de viabilizações, como ilustrado na figura 2, é uma recorrência na formação de crenças coletivas e que, assim, permite entender como políticas públicas equivocadas possam surgir — e até mesmo ser sustentadas por amplas maiorias — no ambiente de governo representativo. Possivelmente, um bom exemplo na atualidade que exhibe características de cascatas de viabilização é o tema do aquecimento global; no campo propriamente de política macroeconômica, destacam-se as questões previdenciária e da alta carga de impostos. Nessas três frentes, percebe-se que as respostas governamentais se dão muito mais em função de pressões políticas (que se desenvolvem, como esquematizado na figura 2) do que em razão da efetiva seriedade dos problemas ambientais, fiscais ou tributários. As cascatas de viabilização que resultem em escolhas públicas perversas podem ser alvo de reformas institucionais que insulem o governo e o processo político em geral contra as pressões geradas em “cascatas” que irracionalmente atribuem relevância a problemas que, em verdade, não deveriam receber tanta prioridade na agenda governamental; ou, alternativamente, que exageram o teor da regulação de riscos (Kuran e Sunstein, 1999).

Figura 2
O argumento Kuran e Sunstein: “cascatas de viabilização”



Uma interação específica que “dispara” uma dessas *cascatas* é definida na figura 3.

Figura 3
Uma “cascata de viabilização”



Nessa estilização é mostrada a seguinte recorrência:

- ▼ ocorre a provisão de informações, interpretações e dados relativamente a uma demanda de um desses grupos formalmente organizados como sindicato, associação, federação ou confederação, por exemplo. Tal provisão é indicada na figura 3 pelas conexões (1), com os políticos, e (2), com a mídia.

Nesse sentido, pode-se supor que a estratégia visa prover informação, com o propósito de disparar uma dessas cascatas e, assim, viabilizar o atendimento preferencial implícito em leis e regulações decididas nos processos políticos, ou seja, (1) e (2) → (3).

- ▼ Contudo, a mídia pode observar e fazer uso do processo decisório dos políticos na deliberação (3) e, portanto, atuar (5) sobre a opinião pública em geral e o cidadão, em particular. Correspondentemente, pode-se identificar: (4) → (6) → (3).
- ▼ Em decorrência, o cidadão pode ter *despertada* sua percepção e conscientização quanto ao problema de política que se torna alvo da demanda por uma escolha pública (3) e reagir em função de (5) e, eventualmente, acionar a conexão (6), e, desse modo, reforçar a ocorrência de (3).

Esse tipo de análise habilita a que se defina a operação de uma *grande estratégia* que combina todas essas três interações; sua ocorrência, portanto, não seria aleatória. Grupos de interesses especiais teriam a percepção do tipo de possibilidades a serem enfatizadas e, assim, serem mais bem aceitas por políticos e cidadãos. Pode-se mesmo conceituar um “mercado de viabilizações” em que certos riscos associados a políticas públicas podem se tornar focos de *cascatas* (Kuran e Sunstein, 1999:21).

3. Um mercado de escusas

A argumentação econômica que está subjacente a boa parte do debate nacional preenche três necessidades (Watts e Zimmerman, 1979):

- ▼ atende uma *demandas pedagógica*, ou seja, os mecanismos institucionais subjacentes à economia nacional são por demais complexos, para serem todos levados em conta em uma única teoria econômica. Desse modo, os argumentos dominantes se apóiam em procedimentos mais elementares que, contudo, não deveriam ser esquecidos como tais;

- ▼ atende uma *demanda de informação* — é inescapável que se exercite alguma capacidade de projeção relativamente a uma variedade de indicadores macroeconômicos;
- ▼ atende uma *demanda de justificação*, isto é, as teorias apresentadas são escolhidas, em grande parte, porque elas privilegiam ponto de vista favorável a uma determinada coalizão de interesses ou mesmo a uma posição ideológica.

Assim sendo, uma dada referência analítica desempenha papel central na promoção de uma legislação que viabilize uma transferência de renda. Seja o caso da recente mudança no cálculo da TR, promovida pela Resolução nº 3.446, de 5 de março de 2007, do Conselho Monetário Nacional.² Nesse ambiente de intensa e variada regulação econômica, aumenta a *demanda pedagógica* e a *demanda de informação*: unidades de regulação, grupos de interesse beneficiados pela decisão e a própria mídia projetam eventuais impactos do novo procedimento de cálculo da TR.

Contudo, o aspecto mais relevante a notar é que a *demanda de justificação* também se expande com a regulação: tanto beneficiários quanto onerados pela decisão governamental devem advogar em prol de suas respectivas posições; todavia, sempre o farão em nome da promoção do interesse geral ou coletivo.

- ▼ mesmo políticas protecionistas que limitem o acesso a mercados podem ser defendidas como necessárias à promoção do interesse geral — é o que trivialmente ocorre em discussões sobre a imposição de barreiras tarifárias no comércio externo, por exemplo;³
- ▼ o debate nacional sobre a carga tributária é outro exemplo em que a *demanda de justificação* é aumentada. Beneficiários de inúmeras desonerações

² Ver Monteiro, 2007b, seção II. Essa alteração na TR torna-se um redutor potencial dos ganhos em aplicações na caderneta de poupança e no FGTS (“Caixa: pouco efeito para o mutuário”, *O Globo*, 7 mar. 2007, Economia, p. 23; “Mudança no cálculo do rendimento reduz ganho da poupança em 4,4%”, *O Globo*, 25 jun. 2007, Economia, p. 18). O beneficiário preferencial dessa nova regra é, por certo, o setor financeiro que adquire proteção quanto a eventual reposicionamento nas suas fontes de ganhos, antecipando uma muito provável trajetória de queda na taxa básica de juros (Selic). Na extensão em que esse tipo de decisão traz benefícios potenciais ao segmento regulado, por certo que há incentivos para que tais grupos façam *lobbying* quanto a esse tipo de padrão contábil não apenas junto ao CMN, mas também a outros segmentos do processo decisório governamental. Afinal, essa é uma regulação que alcança o financiamento da casa própria.

³ Os recursos de retórica são variados: “evitar o sucateamento da indústria nacional” ou “reação à concorrência externa predatória” etc.

de impostos conseguidas no passado recente argüem contra a elevada carga de impostos, como se, em parte, o nível corrente desse ônus não refletisse as conseqüências posteriores de liberalidades tributárias passadas.

Em ambiente institucional fortemente dominado pela presença governamental, cabe considerar que (Watts e Zimmerman, 1997:286):

- ▼ a *demanda de justificação* parece ser a mais relevante das demandas por argumentação teórica a sustentar a discussão econômica;
- ▼ o lado da oferta⁴ — nesse virtual “mercado de escusas” (Watts e Zimmerman, 1997) — pode ser muito flexível (criativo?) às mudanças na natureza e quantidade do benefício econômico que é agenciado junto ao processo político.

Desse modo, são os *consumidores* dessas argumentações que acabam por direcionar a *oferta de justificação*, em termos de vocabulário, analogias e idéias providas por economistas (Stigler, 1976:347). Contudo, tais consumidores operam, em grande parte, como grupos de interesses ou atuam, mais indiretamente, em resposta às necessidades de grupos de interesses.

Tanto maior o prestígio e as habilidades de articulação de um [pesquisador], tanto mais provável é que praticantes, reguladores e outros acadêmicos [tomem] conhecimento de seu trabalho e [portanto] maior o fluxo de [recursos pecuniários e não-pecuniários] canalizados para sua organização [universidade, instituto de pesquisa ou empresa de consultoria].

(Watts e Zimmerman, 1997:286)

O relevante nesse tipo de observação é que ela conecta a *oferta de justificação* ao *rent seeking*: esse mecanismo será eventualmente acionado para que prevaleça a justificação que melhor sustente o pleito do grupo de interesses preferenciais e, assim, aumente a chance de sua preferência por uma dada política ou regulação econômica ser posta em prática.⁵

A conjuntura fornece outro exemplo desse mercado de escusas: o pleito dos exportadores, que desejam ser compensados pela valorização do real, como ilustra o dólar cotado em torno de R\$ 1,90:

- ▼ inicialmente, a justificação era apresentada em prol da adoção de um “câmbio neutro”; com o Banco Central atuando mais agressivamente no merca-

⁴ Fundamentalmente refletindo resultados de pesquisa econômica.

⁵ Tal como no “mercado de viabilizações”, referido ao final da segunda seção.

do cambial, para eventualmente trazer o dólar para um patamar acima de R\$ 2,20.

Uma variante dessa justificação questiona a efetividade do *tipo* de medidas que o Banco Central vem tomando para sustentar a cotação do dólar.⁶

- ▼ A reivindicação também é direcionada para compensações *mais indiretas*, por via financeira e fiscal — o que, acaba de ocorrer, como anunciou em 12 de junho de 2007 o ministro da Fazenda.⁷
- ▼ Ainda assim, há justificações *complementares*, que são deliberadamente difundidas na mídia.⁸

Pode-se, pois, identificar mais uma peculiar decorrência da presença governamental na economia: a expansão do papel da justificação (escusa) que a análise econômica provê.

4. Conclusão

Por certo, que não é apenas o comportamento irracional (suposição ilustrada nas figuras apresentadas na segunda seção) que ajuda no entendimento do “paradoxo” aqui tratado: o eleitor dispõe de canais de que pode lançar mão para influenciar os políticos e, mesmo assim, a resposta em termos de escolhas públicas pode ser improdutiva, contrariando o interesse geral.

⁶ “Dólar retoma trajetória de queda”, *Gazeta Mercantil*, 12 jun. 2007. Finanças & Mercados, p. B-1.

⁷ “Tesouro vai ajudar órfãos do câmbio”, *O Estado de S. Paulo*, 13 jun. 2007, p. B1; “Fazenda aplica antidumping disfarçado a têxteis da China”, *Valor Econômico*, 13 jun. 2007, p. A1; “Governo abre linha de crédito de R\$ 3 bi para setores afetados pelo dólar”, *Folhaonline*, 12 jun. 2007, 12h28. Nesse conjunto de medidas está uma linha de crédito de R\$ 3 bilhões (a juros subsidiados entre 43,4% e 53,4% da taxa Selic) para empresas que faturem até R\$ 300 milhões anuais, nos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil e confecções e móveis. Igualmente, haverá uma renúncia fiscal que pode chegar a R\$ 600 milhões, por via da incidência do PIS e da Cofins.

⁸ “Para setores beneficiados, medidas são tímidas”, *Valor Econômico*, 13 jun. 2007, Brasil, p. A5. Nesse sentido, é argüido que as providências recém-anunciadas podem ter a direção correta, porém erram em sua dosagem. Entre outras alegações, ouve-se e lê-se que os exportadores continuarão a se confrontar com suas dívidas fiscais, a queda de preço de seus produtos no mercado externo, trazida pela competição chinesa em vários mercados, os elevados juros dos empréstimos já assumidos (e mesmo que vigorarão na nova linha de crédito anunciada pelo ministro), as demais componentes do “custo Brasil” (onde se inclui o trâmite burocrático para exportar) e o peso dos custos trabalhistas.

A própria teia que interliga o cidadão-contribuinte-eleitor e seu representante eleito é de tal complexidade que a mais pura racionalidade de ambas as partes não levará a que necessariamente as demandas dos eleitores sejam acolhidas junto ao processo político (Monteiro, 2007, cap. 1). Essa intermediação é suficientemente opaca, para que se possa pressupor que o eleitor ignore como “o seu político” está se comportando, tanto quanto que o mais fiel dos políticos observe, sem deformações, os sinais que lhe estão sendo enviados por seus eleitores. E ademais, cada político é condicionado por sua participação em complexa escolha majoritária que transcorre na legislatura, pela disciplina partidária e por demandas que têm sua origem naqueles que, ao fim e ao cabo, não lhe provêm votos, mas recursos de todo o tipo, que são cruciais para sua campanha de reeleição.

A perspectiva de cascatas de viabilização surge como possibilidade de enquadramento analítico de temas recorrentes como a elevada carga de impostos, o desequilíbrio das contas previdenciárias, e a aceleração do crescimento econômico. Por certo que esse mecanismo não opera necessariamente em um sentido perverso. Muito ao contrário, esse recurso pode ajudar “a superar problemas de ação coletiva, ao desempenhar um papel decisivo em quebrar a resistência insincera para a [superação] de problemas, injustiças e ineficiências sociais” (Kuran e Sunstein, 1999:34).

Tome-se, por exemplo, a questão da elevada carga tributária na economia brasileira contemporânea. Esse mecanismo pode contrapor a ignorância privada à apatia pública (Kuran e Sunstein, 1999:33). Seja o sentido social que assume a queixa quanto ao ônus associado a uma carga total de impostos que ronda 2/5 do PIB. A atuação individual do contribuinte nada pode fazer quanto a isso. A legislação tributária acaba ficando intocada e, como se observa correntemente, sendo renovada (caso da CPMF). A emergência de uma cascata de viabilização pode prover a informação que falta ao contribuinte individual e produzir suficiente poder compensatório em (6) na figura 3. Todavia, pode-se ter o mecanismo operando em outra direção. Especialmente em uma economia tão incipiente de instituições políticas que disciplinem a ação de partidos e *lobbying*, bem como de regulação econômica que torne o mercado de mídia menos concentrado.

Os interesses organizados de setores produtivos se manifestam (com a anuência da mídia) contra a alta carga de impostos, de modo a ocultar benefícios preferenciais que auferem, sob a forma de isenções fiscais de todo tipo — o que, ao fim e ao cabo — pode ter contribuído para a sustentação de impostos incidentes sobre outros segmentos da sociedade.

Por essa razão, é relevante o conceito de “mercado de escusas”, como introduzido na terceira seção: a relação (4) na figura 3 é, nesse sentido, um

elo na formação da justificação em apoio a uma demanda preferencial. Na verdade, tal justificação pode muito contribuir para a orientação e intensidade da ação do cidadão-contribuinte-eleitor, (6), no processo político.

Referências bibliográficas

CAPLAN, B. *The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

KURAN, T.; SUNSTEIN, C. Availability cascades and risk regulation. *Stanford Law Review*, v. 51, n. 4, p. 1-76, Apr. 1999.

MONTEIRO, J. V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007a.

_____. O lado escuro da escolha pública. *RAP*, v. 41, n. 3, maio/jun. 2007b.

STIGLER, G. Do economists matter? *Southern Economic Journal*, p. 347-363, Jan. 1976.

WATTS, R.; ZIMMERMAN, J. The demand for and supply of accounting theories: the market for excuses. *The Accounting Review*, v. 54, n. 2, p. 273-305, Apr. 1997.