

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA

IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO ECONÔMICO

Américo Martins Cardoso Neto

No. de Matrícula: 9414570-6

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

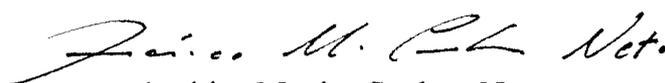
Julho de 1998

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA

IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO ECONÔMICO



Américo Martins Cardoso Neto

No. de Matrícula: 9414570-6

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Julho de 1998

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor

AGRADECIMENTOS:

Agradeço ao Professor Jorge Vianna Monteiro, pelo total apoio, incentivo, e orientação, dado na elaboração desta monografia, e principalmente por despertar o meu interesse por uma área pouco explorada no Brasil, porém primordial para o correto entendimento da economia: o modelo de economia constitucional.

SUMÁRIO

Capítulo I

Introdução	05
-------------------------	----

Capítulo II

Importância Partidária no Modelo de Economia Constitucional	09
--	----

II.1 - Influência dos Partidos Políticos nas Ações Parlamentares	11
--	----

II.2 - Partidos Políticos como Solução para os Dilemas Coletivos	17
--	----

II.3 - Participação dos Partidos no Atendimento à Demanda de Bens Públicos	19
--	----

Capítulo III

III - Análise da Participação dos Partidos Políticos na Corrente Situação

Político-Econômica Brasileira	25
--	----

III.1 - Atuação dos Grupos de Interesses	26
--	----

III.2 - A Fragilidade da Constituição Brasileira	28
--	----

III.3 - O Mecanismo de Medidas Provisórias (MPs) na Promoção da Instabilidade Institucional	31
--	----

Capítulo IV

Conclusão	33
------------------------	----

Bibliografia	37
---------------------------	----

I-INTRODUÇÃO

Modernamente, os partidos políticos desempenham um papel relevante no jogo de política econômica no ambiente de governo representativo. Os partidos são primordiais para minimizar os custos sociais causados pela própria estrutura das instituições políticas e pelo fato de que os participantes do jogo de governo representativo são maximizadores de seu próprio bem-estar.

Um primeiro custo está ligado ao fato da correspondência entre as ações do político e as preferências de seu eleitorado ser ditada por vários tipos de “folga”, entre outros (Monteiro, 1997a):

- as eleições ocorrem a intervalos discretos e, assim sendo, os arrependimentos dos eleitores só poderão ser remediados na próxima eleição. Com isso a representação política será exercida com diferentes graus de “folga”, dependendo de quão próxima ou distante se esteja da data eleitoral;
- as políticas públicas são oferecidas em bloco, logo os políticos podem empreender muito mais o que seja de seu próprio interesse, distanciando-se do interesse geral;
- as regras da escolha coletiva induzem a que o político atenda apenas o seu reduto eleitoral.

Esses fatores fazem com que acordos e promessas sejam renegáveis tanto da parte de políticos e partidos, como dos próprios eleitores. Além desses fatores, deve-se notar que o fato de toda a variedade de comportamentos ser orientada pela busca de ganhos decorrentes da atuação do governo num tema preferencial (rent-seeking), também contribui para que os custos de transação nas escolhas públicas sejam elevados.

No capítulo II, utilizando como óculos analítico o modelo de public choice, pretende-se mostrar que os partidos políticos são a instituição social mais apta a solucionar esses e outros custos do processo político. Para comprovar esta teoria, mostraremos como os partidos influenciam as ações dos parlamentares ao desempenharem o importante papel de mecanismo pelo qual os políticos podem fazer promessas com credibilidade tanto aos grupos organizados como aos quase grupos de interesse. Nessa etapa, busca-se evidenciar a importância decisiva dos partidos no processo eleitoral devido a sua forte influência nas preferências dos eleitores. Posteriormente, o capítulo refere-se aos partidos políticos como solução para os dilemas coletivos, uma vez que dentro do jogo de política econômica cada uma das partes envolvidas empreenderá o seu cálculo, tomando como ponto de reversão a impossibilidade total de cooperação. Tudo transcorreria como se a interação se desenrolasse uma única vez, levando cada parte a um equilíbrio discricionário: cada qual faz o melhor para si, pressupondo que o mesmo é válido para o outro. Por fim, o capítulo mostra a relevância dos partidos no atendimento às demandas de bens públicos, uma vez que essas demandas não são totalmente ofertadas pelos representantes políticos.

Nos últimos anos, o que se tem notado na democracia representativa brasileira é o crescimento do Presidente da República, como líder político, ou seja, cada vez mais o Poder Executivo concentra poder decisório, fazendo-se valer, de um série de mecanismos institucionais que garantem a sua proeminência no processo legislativo.

O Executivo, dadas suas prerrogativas constitucionais, pode determinar a agenda e o ritmo da atuação do Congresso, tendo competência exclusiva de iniciar a legislação em áreas relevantes, como matérias emergenciais e orçamentarias. Não apenas isso, pode também, por deliberação exclusiva, determinar a agenda de atividades do Poder Legislativo, ao solicitar urgência na tramitação de suas prioridades. Portanto, os mecanismos de descentralização do processo decisório legislativo acabam por dar ao Executivo um recurso de poder, que aumenta ainda mais a sua influência na produção legislativa.

No capítulo III, pretendo mostrar os mecanismos pelo qual a burocracia governamental promove a instabilidade institucional, atentando para o fato de que na atual ordem institucional, não há muito espaço para os partidos políticos. Além disso o capítulo apresenta os mecanismos de atuação dos grupos de interesses, uma vez que o fortalecimento do Poder Executivo aliado a possibilidade do Governo-incumbente exercer um novo mandato favorece a busca por ganhos especiais, na medida que reduz os custos da atividade lobista.

Na conclusão (capítulo IV), são apresentados os custos sociais gerados pela instabilidade institucional promovida pelo excessivo poder da burocracia governamental. O capítulo também mostra ao leitor que a solução para a instabilidade institucional é a consolidação efetiva do sistema de separação de poderes da democracia representativa, onde para isso os partidos políticos teriam papel fundamental.

II - Importância Partidária no Modelo de Economia Constitucional

Atualmente, existem duas visões contrárias quanto à importância dos partidos políticos na atual conjuntura política-econômica. A primeira, enfatiza a perda de poder político dos partidos, enquanto o outro argumento defende a relevância partidária no desenvolvimento político.

O lado que defende a atual fraqueza partidária, argumenta que os partidos estão perdendo força tanto na arena legislativa quanto eleitoral, uma vez que eles perderam relevância na candidatura de seus membros, principalmente, por não mais controlar os recursos de campanha (em grande proporção), e por não terem força na atração de grupos de apoio. Dado o quadro de fraqueza eleitoral, os partidos também têm suas participações no legislativo enfraquecidas, já que o político, cuja principal motivação é a eleição, não irá mais acatar as ordens do partido na escolha de políticas, dado que este não influencia de forma decisiva suas chances eleitorais. A atual fraqueza partidária pode ser notada a partir dos anos 60 e 70 , nos Estados Unidos, onde ocorreram reformas que tornaram o sistema legislativo americano descentralizado, baseado em comissões e sub-comissões legislativas.

Além das perdas nas áreas eleitoral e legislativa, tal teoria acredita que os partidos têm limitações que prejudicam ainda mais sua importância na conjuntura política. Tais limites são:

- os partidos atuam apenas na votação geral, não influenciando nas comissões, onde as decisões finais são efetivamente articuladas;
- o partido é apenas uma coalizão processual com pouca influência sobre os assuntos do legislativo;
- os partidos não participam de todos os assuntos internos do Congresso Nacional.

A linha que defende a relevância dos partidos no processo legislativo argumenta que o partido majoritário tem o poder de organizar comissões, criar as regras a serem seguidas, alocar recursos, acolher novos membros, etc. A partir daí, toda essa tendência de descentralização com a criação das comissões e sub-comissões seria apenas uma forma de criar um 'piloto automático' para as ações dos partidos políticos. Seguindo essa linha, este capítulo visa mostrar como os partidos influenciam as ações dos congressistas. Posteriormente, analisa-se porque o partido político é a instituição mais apta a solucionar certas classes de dilemas coletivos, para em seguida, estudar a participação dos partidos na oferta de políticas públicas, analisando o motivo pelo qual alguns grupos sociais ficam prejudicados no atendimento a suas demandas de políticas.

II.1 - Influência dos Partidos Políticos nas Ações Parlamentares.

Para explicar como os partidos políticos influenciam o processo de escolha por políticas públicas, primeiramente tem-se que analisar os cálculos, ações e interações dos legisladores, coalizões majoritárias e eleitores. A seguir, mostra-se que baseando nessa análise, fica evidente a forte influência partidária nas escolhas parlamentares, devido a sua participação direta no processo eleitoral. Ainda, dentro da Economia Constitucional, é estabelecido como os partidos maximizam a relação eleitor-representante e como eles solucionam o problema do “free-rider”.

Comportamento dos Legisladores

A moderna teoria econômica (public choice) mostra que os legisladores aprovam mais facilmente políticas que geram benefícios concentrados, uma vez que tais interesses são estruturados por grupos de interesses bem organizados, que possuem forte influência política tanto por patrocinar as campanhas eleitorais dos parlamentares, quanto por terem poder de influenciar a opinião pública. O Congresso também aprova políticas que beneficiam grupos geográficos, pois, como os representantes têm sua base eleitoral numa região, estado, município ou distrito, eles têm um interesse natural em programas que afetam positivamente seus eleitores, já que criam oportunidades de propaganda gratuita e auto crédito, elementos valiosos para reeleição.

Ao mesmo tempo, eles têm forte aversão a políticas que concentram custos, dada a possibilidade dos eleitores culpá-los por tais encargos, diminuindo suas chances eleitorais. Os legisladores preferem políticas, onde o ônus final não é direto, para que os custos não sejam percebidos facilmente.

Apesar da tendência evidente em concentrar benefícios líquidos, os políticos muitas vezes reverterem seu foco de ação e passam a favorecer grupos mais gerais e não organizados. Para explicar tais reversões, devemos observar que na teoria, membros do Congresso se importam muito com a reeleição. Mesmo tendo outras ambições (prestígio social, ascensão no partido, riqueza), a reeleição é sua meta principal. A partir daí, a questão eleitoral pode obrigar o legislador a apoiar políticas que servem tanto a interesses particulares, quanto a interesses gerais. Caso a reeleição não esteja correndo risco, os congressistas irão se dedicar a políticas baseada em outros critérios que consideram relevantes - talvez, (a) legislando em favor do presidente ou de seu líder partidário; (b) retribuindo favores obtidos no passado.

Coalizões Majoritárias

As coalizões majoritárias definem as alternativas a serem votadas. Elas as elaboram, modificando políticas existentes, criando novas propostas (de acordo com os novos problemas sociais) e combinando pedaços de várias políticas sugeridas. Para obter êxito, as coalizões majoritárias devem aprender a antecipar as ações dos legisladores, criando estratégias para atrair uma maioria no Congresso. Dado que as decisões dos congressistas dependem de como eles acreditam que os eleitores irão reagir em relação as políticas escolhidas, uma coalizão bem sucedida deve estimar as

preferências e como os cidadãos incorporam tais políticas preferidas dentro da escolha por candidatos nas eleições parlamentares.

Comportamento dos Eleitores

Os eleitores baseiam suas escolhas na posição ideológica e desempenho dos partidos, bem como em opiniões políticas. O modelo Millian¹ apresenta uma visão, em que as pessoas dão mais atenção e relevância às opiniões políticas (pontos gerais, atitudes, noções vagas, orientações) do que políticas preferenciais. Este fato acontece em decorrência de que:

- a quantidade de opiniões é menor do que de políticas preferidas, logo tem-se menor custo de monitorar os representantes, além de facilitar a formação de coalizões, pois as pessoas podem ter preferências diferentes e compartilhar das mesmas opiniões;
- este ponto está relacionado ao anterior, porém possui uma lógica diferente. Quando as escolhas são baseadas em opiniões, torna-se possível aos cidadãos estarem presentes no processo de formação de políticas apenas obtendo um mínimo de informação sobre o que está acontecendo no Congresso - “ it is not necessary to be present day to day design of policies “². Dessa forma, a utilização de opiniões seria uma resposta racional ao fato da informação ser escassa e custosa;
- devido a complexidade do mundo atual, opiniões têm vida mais longa que políticas preferidas.

1. Galeotti & Breton (1986) p. 49-52

2. Galeotti & Breton (1986) p. 51

Ao basear-se na posição ideológica, o eleitor escolhe seu partido favorito levando em conta a posição do partido em relação às diversas políticas públicas. Tal mecanismo demanda alto custo, já que o eleitor precisa ter profundo conhecimento da plataforma política de cada partido. A avaliação quanto ao desempenho, condiciona os cidadãos a analisar se o partido merece ser recompensado ou punido pelos efeitos produzidos por suas escolhas. Para tanto, os eleitores têm que verificar se o bem-estar social está melhor ou pior, e qual partido está no governo. A análise do desempenho partidário é menos onerosa, porque os eleitores não necessitam de muita informação, nem conhecer profundamente a plataforma de todos os partidos.

Importância Partidária

Dada a forte influência das preferências dos eleitores na tomada de decisão dos legisladores, os partidos políticos tomam lugar de destaque no processo de escolha parlamentar de políticas públicas, ao influenciarem diretamente as chances eleitorais de seus membros, devido aos eleitores basearem suas escolhas na posição ideológica e no desempenho dos partidos.

A tendência central da opinião pública em relação a ações, crenças e opiniões de um partido nacional, afeta as chances eleitorais de todos os seus membros, como provou-se empiricamente, através do estudo do caso americano, onde todos os candidatos democratas tendem a mover-se juntos, o mesmo acontecendo com os republicanos. Desse modo, constata-se, que candidatos do mesmo partido tendem a caminhar juntos ano após ano.

Mesmo com tais evidências, certas correntes (Kramer 1971) afirmam que a influência dos partidos nas eleições é declinante, pois, atualmente, as ações presidenciais e a conjuntura macroeconômica afetam mais diretamente o processo eleitoral, do que as ações partidárias. Uma visão oposta (Kernell 1991) , acredita que devido a dificuldade em medir a influência dos partidos no Congresso, e desse nas ações presidenciais, a importância dos partidos fica camuflada dentro da complexidade do processo político. Essa teoria ainda mostra outra evidência da atuação dos partidos. O partido que está a favor das políticas que estão fazendo sucesso junto à sociedade, tende a ter maior procura de grupos de interesses que buscam fazer acordos. Assim, aumentarão as chances eleitorais de seus integrantes. Com isso, conclui-se que os partidos que se organizarem para capturar os benefícios gerados pelas idéias comuns do partido, terão maiores chances eleitorais .

Devido à necessidade de aperfeiçoar a relação eleitor-representante, no propósito de maximizar as ações dos legisladores, é necessário estabelecer um elo de confiança entre ambos , onde nenhuma das partes possa fugir dos compromissos estabelecidos, ou seja: o eleitor não votar em outro candidato e o representante não mudar de ideologia após a eleição³.

3. Os representantes podem mudar de ideologia facilmente caso não haja um mecanismo que os faça honrar seus compromissos, devido ao alto custo de monitoramento, e a oferta de serviço ser feita em pacotes, camuflando o seu patrocínio.

A partir daí, o partido político apresenta-se como a instituição capaz de estabelecer a relação de confiança, como podemos analisar dadas as considerações feitas.

Ou seja:

- partidos incentivam a interação coletiva, tornando visível a possibilidade de ganhos com trocas;
- por serem instituições de vida longa, partidos têm mais credibilidade (ponto fundamental para o relacionamento efetivo) que indivíduos;
- dado que um partido é representado por vários congressistas filiados, o eleitor desse partido estará sendo de fato, representado por mais de um parlamentar;
- os partidos controlam seus membros no Congresso, obrigando-os a seguir a linha de conduta estabelecida antes da eleição.

Os partidos políticos tornam possível a relação eleitor-representante, e influenciam diretamente as ações dos parlamentares, dado que os eleitores baseiam-se neles para escolher seus candidatos. Além disso, é forte o incentivo para o comportamento “free-rider”⁴ no processo eleitoral, uma vez que a relação benefício menos custo é negativa. Os custos apesar de baixos são positivos. Eles incluem custos de informação, gastos com transporte para chegar a zonas eleitorais, dentre outros. Os benefícios estão ligados a probabilidade do voto influir no resultado da eleição, multiplicado pelo benefício obtido pelo eleitor, por ter feito valer sua preferência. Dessa forma, como a probabilidade do voto fazer diferença no resultado da eleição é aproximadamente zero, o benefício de votar passa a ser nulo.

4. “free-rider” consiste numa situação onde as pessoas se colocam fora do processo político, mas continuam recebendo os benefícios criados por aqueles que participam de alguma forma da política.

Apesar disso, como o custo de votar é baixo e supondo que todo voto conta, não seria irracional votar. Dessa forma aceita-se que a confiança é a solução para o problema de “free-rider”, porque estabelecido um elo entre representante e eleitor, este teria uma obrigação moral em ir votar.

II. 2 - Partidos Políticos como Solução para os Dilemas Coletivos

Os partidos políticos têm capacidade de agir como autoridades centrais, para solucionar os dilemas coletivos presentes na atuação dos políticos no Congresso, de forma a minimizar as perdas sociais causadas pela ineficiência dos parlamentares.

Os dilemas coletivos existem porque todos os jogadores (representantes eleitos) racionalmente preferem suas próprias estratégias, que resultam em nível de produção inferior ao nível obtido por um possível acordo, como se pode notar no jogo abaixo:

		Jogador 2	
		preferida	B
Jogador1	preferida	-1,-1	1,-2
	B	-2,1	0,0

Analisando o jogo, podemos perceber que a estratégia (B ; B) é melhor para ambos os jogadores à estratégia (preferida ; preferida), que será efetivamente jogada pelo dois. Dessa maneira, tem-se um dilema coletivo, na medida em que ambos os jogadores escolhem a estratégia Pareto – Ineficiente⁵.

Dada a dificuldade em observar as ações dos parlamentares no Congresso, e a falta de incentivo dos políticos em maximizar a oferta de políticas, uma vez que eles concentram esforços em abastecer seu reduto eleitoral, faz-se necessário a presença de uma autoridade central que “ coordene “ o trabalho dos representantes, a fim de otimizar a oferta de políticas públicas.

Devido a necessidade de autoridade central para a solução dos dilemas públicos, podemos considerar o partido político, como a instituição mais apta a exercer tal função, pois ela possui três características essenciais para que a presença da Autoridade Central seja eficaz:

1. capacidade de monitorar as ações dos políticos, observando se estes estão agindo conforme acordos estabelecidos;
2. força para incentivar e punir seus representantes;
3. têm incentivos pessoais para acabar com o dilema (no caso dos partidos, o incentivo estaria em manter a credibilidade junto a seus simpatizantes).

5. Cox & McCubbins (1993) p. 38

A princípio, a presença da Autoridade Central garante a solução dos dilemas coletivos. Porém, não se tem garantia de que o problema é resolvido na prática, dado que a Autoridade Central pode ser muito fraca ou muito forte. Ela é muito fraca quando os incentivos são insuficientes para deter o comportamento não cooperativo dos legisladores. A Autoridade Central é forte quando os incentivos fazem com que ela se beneficie das políticas produzidas pelo esforço coletivo.

A partir daí, a colocação dos partidos políticos como Autoridade Central, reduz os efeitos colaterais da presença de autoridade na sociedade, devido ao fato de:

- poder tirar a força de um partido (através da desmoralização pública), caso ele não atue otimamente;
- possibilidade de criar comissões, dividindo o poder central;
- partidos têm perspectiva de futuro, o que inibe ações presentes que possam abalar o sucesso futuro do partido.

II.3 - Participação dos Partidos no Atendimento à Demanda de Bens Públicos

Na democracia, não ocorre repressão excessiva sobre os indivíduos, logo todos têm como lutar por suas políticas preferidas, seja através da formação de grupos de pressão, protestos na mídia etc. Apesar, dessa vantagem do sistema democrático, as demandas por políticas públicas não são totalmente ofertadas pelos representantes políticos e algumas nem constam na plataforma de qualquer partido.

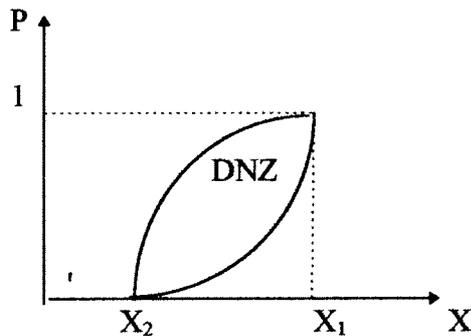
Dentre as funções dos partidos políticos incluem-se:

1. agregar as preferências de seus membros e colaboradores potenciais, formando uma plataforma consistente;
2. indicar os candidatos do partido;
3. ajudar seus candidatos a se elegerem, dando suporte financeiro e apoio técnico (elaboração de estratégias, mobilização de pessoal etc.).

A partir daí, os partidos objetivam maximizar suas utilidades, onde cada partido visa vencer as eleições para implementar suas políticas preferidas. Os partidos também adotarão uma postura voltada para os extremos (direita ou esquerda), uma vez que mesmo numa situação onde todos os partidos são centristas, os ativistas políticos irão notar diferenças ideológicas entre eles.

Dada a análise das funções e comportamento dos partidos, e supondo que os partidos têm credibilidade junto a sociedade, ao analisar uma função de utilidade de um partido para uma dada política (x), podemos ver que o ganho (g_i) do partido em abandonar tal política, equivale à diferença entre a utilidade esperada em ganhar a eleição não apoiando x e a utilidade esperada em ganhar a eleição apoiando x .

Dessa maneira, supondo um mundo com dois partidos e $g_i = 0$, teremos uma curva DNZ (“do nothing zone”), onde qualquer política localizada no seu interior não será apoiada por nenhum partido (ambos preferirão o status quo).



P : probabilidade de vencer as eleições.

X_1 : política do partido 1.

X_2 : política do partido 2.

Quando os partidos se tornam mais polarizados⁶ e adotam plataformas mais extremas, qualquer status quo centrista se torna menos satisfatório, logo partidos com boas chances de vitória eleitoral adotarão políticas extremistas, que antes estavam na DNZ. Dessa forma, os eleitores centristas se tornam os mais prejudicados no processo político democrático. A facilidade com que ele (eleitor mediano) muda de partido é justamente sua fraqueza. Os partidos necessitam de suporte contínuo para funcionar eficientemente. A partir daí, o eleitor mediano paga o preço por sua deslealdade - nenhum partido estará disposto a correr o risco de ser seu representante.

6. quanto maior a polarização da plataforma partidária, aumenta-se o grau de representatividade política, porém reduz-se a capacidade de ação do sistema político.

Dada a existência da curva DNZ, os partidos políticos tendem a dar prioridade aos eleitores extremistas na oferta de políticas públicas. Porém, se por um lado, quanto maior a participação dos extremistas na força competitiva do partido, mais extrema se tornará a ideologia partidária. De outro modo, os partidos necessitam de intenção de voto, e caso a plataforma partidária esteja muito extrema, ele terá forte apoio (de ativistas), porém pouca intenção de voto (“ voter appeal “) – por parte do eleitor centrista. Assim, a marca do sucesso de um partido seria conseguir mover-se para o centro (satisfazendo o eleitor centrista), sem perder o lealdade de seus ativistas. Para conseguir conciliar ambos os tipos de eleitor, os partidos utilizam-se de várias estratégias, que podem ser usadas tanto durante a campanha, quanto dentro do Congresso.

Os eleitores muitas vezes apoiam partidos que têm ideologia bem diferente da sua preferida, caso estes partidos ofereçam benefícios tais como, pontes, obras de infraestrutura, material de construção etc. Tais benefícios muitas vezes são uma moeda mais valiosa nas eleições, do que a compatibilidade nas preferências. Da mesma forma, ajudar eleitores a solucionar problemas burocráticos, dada a complexidade da burocracia governamental, pode ser mais útil do que a compatibilidade ideológica. Alternativamente, oferecer cargo público ou em agências privadas ligadas ao partido para os ativistas seria uma forma de poder adotar políticas mais centristas, sem perder o apoio dos filiados extremistas. Um outro grupo de soluções, apela para a disputa entre os próprios eleitores, onde o líder partidário não toma nenhuma posição inicial, e só após um certo período de debates, adere à posição do grupo que mais almeja tal política. Finalmente, os partidos muitas vezes camuflam suas posições em relação a certas políticas. Essa estratégia é comum e racional.

Para podermos desenvolver a curva DNZ, supomos haver credibilidade nas promessas políticas. Tal credibilidade existe, pois os políticos necessitam de boa reputação, logo o medo de perdê-la seria a grande motivação em manter suas promessas. A partir daí, nota-se a dificuldade em manter tal “ mecanismo de reputação “ , uma vez que os partidos precisam agradar tanto aos eleitores extremistas, quanto aos centristas.

Na literatura atual, o problema, da falta de confiança em relação às promessas políticas, pode ser resolvido dentro de um contexto de ” ganhos futuros “ suficientemente grandes, tal que a possibilidade de trocas no futuro, induza os partidos a honrar sua promessas. Para tanto, baseado na teoria econômica, podemos notar que os partidos (tal como as firmas) necessitam de boa reputação, uma vez que eles perdem seu valor caso eles mudem sua plataforma (no caso das firmas – enganem os consumidores). Além disso, é necessário que os partidos tenham baixas taxas de desconto (= ganhos em mudar (-) ganhos em honrar promessas), para que a expectativa de ganhos futuros iniba a tentação de descumprir acordos de campanha.

O mecanismo de reputação⁷ é limitado, quando existem problemas de observação, onde fica difícil distinguir a contribuição de cada agente na aprovação de políticas públicas, bem como se informar a respeito do passado de cada agente político. Outro limite seria momentos em que a taxa de desconto aumenta, pois nesse caso os políticos ficariam motivados a descumprir acordos.

7. “ O mecanismo de reputação ” só é possível, caso os eleitores mantenham suas promessas e dêem suporte a seus candidatos. Para tanto, o modelo baseado na miopia dos eleitores deve ser rejeitado, devendo aceitar-se a idéia de que os eleitores assimilam informações rapidamente e possuem memória longa para assuntos sobre o desempenho do governo .

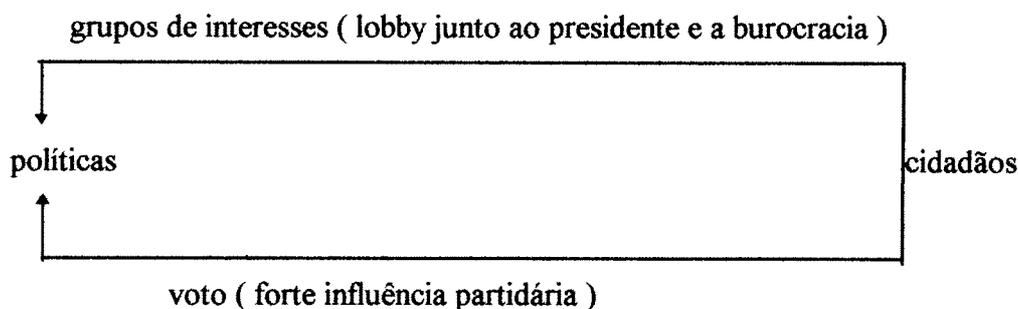
Dessa forma, os partidos seriam fundamentais para fortalecer os mecanismos de reputação, constringendo os agentes a desviar da plataforma partidária, em momentos em que a reputação se torna um instrumento ineficaz no processo de inibir desvios. Tal capacidade se verifica devido as próprias características básicas dos partidos:

- candidatos são organizados pelos partidos que os nomeiam, dão suporte para suas campanhas e elaboram uma plataforma comum a todos (plataforma seria o conjunto de promessas);
- partidos são instituições de longo prazo com óbvios incentivos em estabelecer uma reputação;
- informação a respeito das atividades dos partidos são relativamente acessíveis , de modo que, caso um partido quebre suas promessas, a oposição terá forte incentivo a descobrir e denunciar para o público.

III - Análise da Participação dos Partidos Políticos na Corrente Situação Político-Econômica Brasileira

A ordem institucional brasileira é instável não apenas pela Constituição estar em constante mutação, mas também pela incerteza quanto aos acertos futuros no processo político. De fato, na atual ordem institucional, não há muito espaço para os partidos políticos cumprirem suas funções;

1. não só porque eles se tornaram irrelevantes, pois o Executivo⁸ “ substitui “ o Legislativo, principalmente devido às medidas provisórias;
2. para os agentes econômicos fica mais barato / eficiente recorrer aos burocratas do que patrocinar os partidos no processo eleitoral, a fim de obter políticas públicas. O quadro abaixo mostra os caminhos possíveis que os cidadãos podem escolher para atingir seus objetivos em relação à política pública.



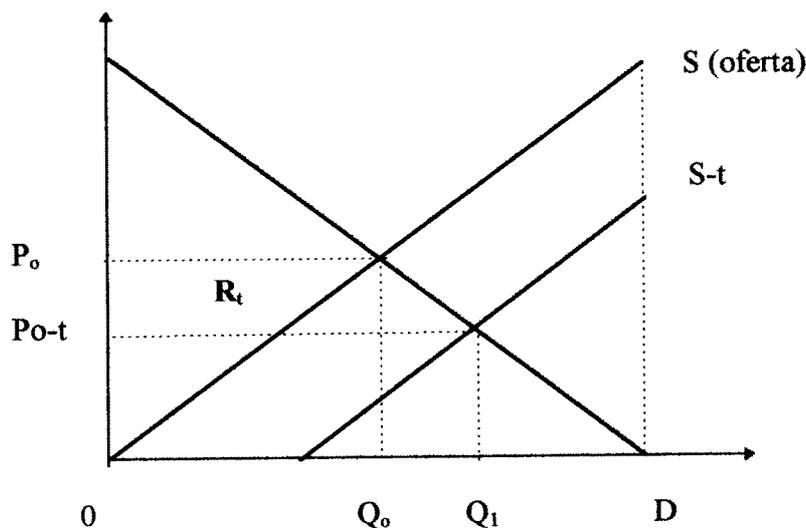
8. exemplos do poder excessivo do Executivo são mostrados ao longo do capítulo.

Neste capítulo pretendo mostrar quais os principais objetivos e como atuam os grupos de interesse dentro do processo político, enfatizando o fato de que a atual instabilidade institucional brasileira favorece o rent-seeking. Depois, mostrarei os dois principais meios pelo qual o Governo-incumbente promove a instabilidade institucional, utilizando as premissas de teoria de public choice e exemplos atuais do comportamento da burocracia governamental.

III.1 - Atuação dos Grupos de Interesses

A teoria dos grupos de interesses baseia-se na idéia de que grande parte da atividade governamental consiste na transferência de riqueza entre os indivíduos. Dentro desse contexto, toda ação empreendida pelos grupos junto aos poderes públicos seria destinada a obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista. Tais ações podem incluir aspectos de constrangimento (corrupção), bem como instrumentos neutros, como a advocacia, as relações públicas e a propaganda, caracterizadas em seu conjunto como um processo identificado como “lobbying”.

Os custos da atividade lobista estão ligados ao impacto de determinada decisão sobre a renda dos grupos de interesses e em identificar outros grupos que possam obter os mesmos benefícios com tal decisão. A partir da análise dos custos e do fato de que os políticos atuam como “corretores” recebendo um preço para exercerem o papel de transferidores de riqueza, podemos verificar através do gráfico abaixo o modo com que ocorre a interação entre os grupos de interesse e a burocracia governamental.



Dada uma taxa de transação t , num grupo de n indivíduos, haverá um preço de equilíbrio, P_0 , que igualará a quantidade demandada com a quantidade ofertada de transferência de recursos, $Q_d = Q_s = Q_0$. Os grupos onde $P < P_0 - t$ estarão propensos a transferir riqueza a uma taxa de uma unidade monetária (u.m.) por grupo. Grupos com $P > P_0$ irão receber uma transferência de recursos a uma taxa de uma u.m. por grupo. Outros grupos com $P_0 - t < P < P_0$, onde $Q_0 < Q < Q_1$, não participarão do processo de transferência de riqueza devido ao custo de transação. Os recursos transferidos serão iguais a área R_t .

Para os grupos de interesses quanto menor for a importância da legislatura (Câmara dos Deputados e Senado federal), maiores serão as atividades de rent-seeking (busca por ganhos especiais através da burocracia governamental) proporcionando taxas de retorno mais altas para as atividades de lobby. Isto é de fácil compreensão, uma vez que os custos de transação ficam reduzidos devido a maior importância da burocracia governamental. O fortalecimento do Poder Executivo pode ser explicado pela crescente

instabilidade institucional causada principalmente pela fragilidade constitucional e pelo uso recorrente do mecanismo de Medidas Provisórias (ambos serão vistos em seguida). Além disso, a dispersão da população dificulta o controle dessa atividade.

III.2 - A Fragilidade da Constituição Brasileira

A Constituição é um contrato social complexo que tem a função de mecanismo de coordenação de expectativas, de vez que seu significado é flexível, possibilitando variados entendimentos pelos diversos agentes de decisão nas escolhas públicas. A Constituição deve ser vista como uma estrutura interligada não podendo ser entendida como uma seqüência de diretrizes, poderes e proibições, uma vez que vista isoladamente assume um sentido limitado - “o todo é maior que a soma de suas partes”(Tribe, 1995). Portanto, dado a sua complexidade é notável a necessidade de rever ou emendar tal conjuntos de regras, fazendo-se relevante ver em que condições tais alterações podem ocorrer:

- problemas quanto a sua própria linguagem, devido à necessidade de manter a unidade do texto constitucional. Essa necessidade torna ainda mais evidente a impraticabilidade de adoção de uma abordagem segmentada;
- pela autoridade governamental que a Constituição cria, bem como as instituições e práticas daí decorrentes (Monteiro, 1997b).

O sentido da estrutura de uma Constituição tem sido esquecido ao longo da trajetória econômica brasileira dos últimos tempos onde a construção constitucional segue sendo desenvolvida no pressuposto de que o governo é uma fonte de direitos, muito mais do que um protetor desses direitos (Wagner, 1993). Partindo desse pressuposto o governo troca a busca por uma configuração duradoura para a estrutura constitucional, por soluções ambíguas, na melhor conveniência da coalizão política dominante e de seus interesses conjunturais.

Dentro dessa perspectiva de comportamento governamental, pode-se notar um padrão bem definido nas recorrentes tentativas de se alterar a Constituição. Este padrão pode ser percebido quando o governo, na tentativa de manter o seu conjunto de prioridades econômicas (principalmente a sustentação da estabilidade econômica) provoca a instabilidade das regras constitucionais. Além disso, as emendas são tratadas independentemente de sua integração a sistemas ou princípios mais amplos - tais como separação de poderes e federalismo, levando a efeitos colaterais em processos essenciais da escolha coletiva.

O sistema constitucional de separação de poderes eleva o preço pago pelos grupos de interesse para obterem um atendimento às suas demandas por políticas públicas, como também impõe custos diversos de acordo com as características dos grupos e a natureza da legislação requerida (J. Buchanan & G. Tullock, 1962). Esse sistema constitucional composto pela autonomia da decisão da legislatura, complementada pela revisão judicial independente e pelo poder de veto do presidente, forma um mecanismo que potencialmente dificulta a obtenção de atendimentos

preferenciais no processo político. Some-se a isto o fato de que o sistema não atende aos interesses de uma maioria de votos, já que eles elevam o tamanho mínimo das coalizões que devam ser formadas em seu apoio.- “o caminho das pedras é muito complexo e demorado” (Monteiro, 1997a) - quer dizer, se os grupos de interesse forem buscar benefícios públicos, eles encontrarão dificuldades dentro de um sistema constitucional de separação de poderes bem definido. Na atual conjuntura política e econômica brasileira, observa-se uma permanente desativação desse importante sistema constitucional, seja através do mecanismo de medidas provisórias que gera um forte controle de agenda exercido pela burocracia, seja pela possibilidade de reiniciar qualquer discussão a partir de 1999, devido a possibilidade da legislatura revisória. Esta legislatura revisória tem por finalidade reparar os desvios (em relação as preferências do Executivo) que possam ter sofrido as emendas votadas na atual legislatura, e fazê-lo a partir de maioria de metade-mais-um. Essa premissa tem duas implicações:

- ritmo e sentido da tramitação das emendas serão revistos, reduzindo a atual função efetiva do Congresso Nacional;
- os agentes privados irão inserir em seus planejamentos os termos que maximizarão benefícios e reduzirão custos, comprometendo a credibilidade da iniciativa constitucional.

O discricionarismo da burocracia governamental, potencialmente reduz os custos das transferências de riquezas no atendimento aos grupos de interesse, maximizando a ação de mecanismos de rent-seeking. Devido à transferência de riquezas para esses grupos, diminui-se a capacidade social de absorver novas tecnologias reduzindo o crescimento nacional. Como consequência, ocorrem perdas sociais ao

reduzir-se a eficiência e a renda agregada da sociedade. Ainda, o fortalecimento do mecanismo de rent-seeking torna o sistema político mais fragmentado e aumenta a complexidade da regulação econômica, e do papel a ser desempenhado pelo Governo (a Constituição passa a não regular a extensão em que se exerce a autoridade de governar).

III.3 - O Mecanismo de Medidas Provisórias (MPs) na Promoção da Instabilidade Institucional

No Brasil dos anos 90, o recurso da emissão de Medidas Provisórias tem sido o principal mecanismo utilizado pela burocracia governamental para garantir posição privilegiada no processo legislativo. Dessa forma, o Executivo tornou-se um agente indispensável, exercitando uma forma única de conduzir as políticas públicas - tal fato corresponde ao fenômeno da “institucionalização da presidência” (Monteiro 1997b). Dois indicadores comprovam a atual independência da burocracia governamental em relação aos outros grupos sociais:

- o estoque de 59 MPs existentes em janeiro de 1998 tem idade média de 19 meses antes de se converter em projeto de lei pelo Congresso Nacional - 18 meses a mais que o prazo constitucional para sua vigência;
- de fevereiro de 1997 a janeiro de 1998 a proporção entre a quantidade mensal de MPs e o volume médio de leis produzida pela legislatura - descontada a produção que tenha como origem um MP - oscilou entre 3,5:1 (ABR 97) e 6,2:1 (OUT 97).

O sucesso gerencial das MPs torna esse mecanismo o recurso mais importante dentre os disponíveis à burocracia. Por esta razão, esse mecanismo dificilmente será desativado sem que outros instrumentos compensatórios sejam criados para manter a posição privilegiada do Executivo na formação da agenda legislativa. A emenda Fogaça (PEC 472/97) comprova tal tendência ao regular muito frouxamente o mecanismo de Medidas Provisórias.

O processo de “institucionalização da presidência” pode ser facilmente percebido através de certas atitudes governamentais que reforçam a autonomia da burocracia governamental dado o substancial discricionarismo com que transcorre os processos decisórios públicos.

- crescente controle exercido pelo Executivo sobre o uso de recursos orçamentários, onde o Congresso Nacional aprovou em 11/12/97, no âmbito da Proposta de Orçamento da União para 1998, a duplicação (comparada a que vigorou em 1997) da capacidade do Executivo em remanejar discricionariamente os montantes das dotações orçamentárias - ou seja; remanejamentos de até 40% poderão ser promovidos por um decisão executiva independente da concordância da legislatura;
- sucessivas prorrogações do mecanismo constitucional do Fundo de Estabilização Fiscal (FES), recentemente ampliado em sua vigência até janeiro de 1999;
- A MP nº 1531 que trata da privatização do setor elétrico altera substancialmente seu próprio texto - escrito trinta dias antes - ao criar um complexo conjunto de instituições para o funcionamento do mercado de energia elétrica no país. Esta é uma forte alteração em um dos mais importantes segmentos da infra-estrutura econômica nacional que é promovida no exclusivo atendimento às preferências dos burocratas do Executivo.

IV - CONCLUSÃO

Com as análises feitas nesta monografia pode-se concluir que a folga com que os burocratas atuam tem conseqüências muito graves para a sociedade. Toda a capacidade de estabelecer e operar rápidas e eficazes medidas econômicas tem o lado negativo de desativar sistemas fundamentais para o pleno funcionamento da democracia representativa, tais como uma legislatura eficaz e um Poder Judiciário independente para um controle efetivo ao Poder Executivo. Dessa forma, a folga burocrática possibilitada pela instabilidade institucional decorrente do uso abusivo do mecanismo de Medidas Provisórias e da fragilidade constitucional (ambos vistos no capítulo III) impõe elevados custos à sociedade.

Primeiramente, com a finalidade de vincular a estratégia macroeconômica à promoção da eficiência política, o governo promove o aumento dos custos de transação (monitoramento e informação) com que se defronta o cidadão-eleitor ao tentar perceber a incidência dos custos e benefícios da atuação do governo na sociedade. Portanto, fica fácil notar o elevado grau de transigência do cidadão frente aos eventuais efeitos perversos que estão associados à institucionalização da Presidência. Um desses efeitos é o estabelecimento de informação imperfeita e incerta. Com isso o Governo passa a levar grande vantagem sobre os cidadãos, principalmente em duas dimensões:

1. Dada à complexidade com que operam as instituições políticas - em grande parte devido a fragilidade da Constituição (vista no capítulo III) - o eleitor encontra substanciais dificuldades para o monitoramento *ex post* do comportamento político e dos resultados de política deles decorrentes;
2. incerteza quanto aos conteúdos das plataformas dos partidos e candidatos anunciadas *ex ante* e quanto aos resultados de políticas que ocorrem no período pós-eleitoral. Esta incerteza pode ser eliminada em grande parte através do fortalecimento do Legislativo, e conseqüentemente dos partidos políticos, uma vez que como mostrado no capítulo II, os partidos teriam fortes incentivos para obrigar seus representantes a seguirem a plataforma política do partido após o processo eleitoral, e simultaneamente, os políticos também teriam grande motivação em cumprir as determinações partidárias devido a posição relevante dos partidos no processo eleitoral (também visto no capítulo II).

Outro custo dessa internalização está associado ao fato do governo encontrar maiores facilidades para utilizar a máquina pública no atendimento às demandas de seu eleitorado, o que torna-se uma vantagem eleitoral valiosa para o Governo-incumbente dada a possibilidade de reeleição. São potenciais exemplos desse comportamento clientelista (Monteiro, 1997b):

- o Governo Federal permitiu excepcionalidades no limite global do endividamento de estados, municípios e mesmo empresas estatais via revisão do limite de financiamento do déficit de caixa dos estados, através de operações de antecipação de receita orçamentária;

- o recente aumento em R\$ 800 milhões o volume de financiamento de programas habitacionais e de saneamento, com recursos do FGTS;
- forte empenho em relação às privatizações - especialmente no ramo das telecomunicações..

Os pontos acima tornam evidente que tanto o ônus do aumento da carga tributária quanto os estímulos ao processo de privatização não decorrem do comprometimento com o saneamento das finanças públicas, mas sim da busca por vantagens no processo eleitoral, dada a posição do Governo-incumbente de candidato à reeleição nas próximas eleições.

Um último custo a ser notado é que as políticas públicas acabam não sendo determinadas por nenhum dos representantes eleitos: os legisladores e o próprio Presidente da República. O controle efetivo dessas políticas acaba vindo da vontade de agências governamentais que atuam com forte independência. Se por um lado esta prática assegura um padrão de governabilidade atuante e eficiente, ao utilizar poucas pessoas de poderes simultâneos de formulação de legislação e de execução, de outra modo, isso não assegura que haja a hegemonia de um departamento de governo. É por essa perspectiva que se pode entender por que é tão difícil para o cidadão perceber - mais ainda saber quem culpar - quando algo vai mal nesse sistema decisório. (Monteiro 98 - 18/mai/98)

Tendo-se concluído que a independência com que atua o Executivo gera elevados custos sociais seria fundamental que a legislação produzida no Congresso Nacional estabelecesse um controle sobre esse excessivo poder decisório da burocracia governamental, e que o Judiciário cuidasse para que a autoridade central não extrapole suas funções básicas dentro do sistema de separação de poderes da democracia representativa. Para tanto, deveria-se haver uma renovação periódica dessa cessão de poder, além de um envolvimento compartilhado e *ex ante* da legislatura na decisão de se emitir uma Medida Provisória. Ainda, a redução do número de partidos fortaleceria a atuação dos partidos políticos na legislatura, maximizando os benefícios sociais decorrentes da participação partidária efetiva no processo legislativo (ver capítulo II).

Porém no Brasil, dificilmente se fará um controle efetivo do mecanismo de Medidas Provisórias devido a atual estrutura de utilização desse mecanismo permitir a burocracia atue independente:

- estabelecendo modelos econômicos sem conteúdo institucional;
- exercendo poder arbitrário no condicionamento dos processos de votação na legislatura, adequando-os aos seus interesses e objetivos conjunturais;
- maximizando seu comportamento clientelista junto aos grupos de interesses, respondendo ao apelo eleitoral, dada a possibilidade de reeleição.

- BIBLIOGRAFIA -

- G. Galeotti & A. Breton (1986), An Economic Theory of Political Parties, *Kyklos*, 39 (1), 47 : 65.
- G. Cox & M. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, (Berkeley: University of California), especialmente Parte 2: A Theory of Party Organization, 83 : 135.
- R. Douglas Arnold (1990), *The Logic of Congressional Action*, (New Haven: Yale University), especialmente Parte 1: A Theory of Policy Making, 2 : 146.
- Aragão, M. (1994), *Grupos de Interesse no Congresso Nacional*, (São Paulo: Maltese)
- Monteiro, J.(1997b), *Carta - Estratégia Macroeconômica*, carta de conjuntura, vários números.
- Monteiro, J.(1998), *Carta - Estratégia Macroeconômica*, carta de conjuntura, vários números.

- Monteiro, J. (1997), *Economia & Política: instituições de estabilização econômica no Brasil*, (Rio de Janeiro: Getúlio Vargas).
- Fundação Getúlio Vargas (1997), *RAP - Revista de Administração Pública*, VOL. 31 nº 2 e VOL. 32 nº 1, (Rio de Janeiro: Getúlio Vargas).
- A .Breton, G. Galeotti, P. Salmon & R. Wintrobe (1993), *Preferences and Democracy: Vila Colombella Papers*, (Kluwer Academic Publishers), especialmente Parte 1: Unsatisfied Political Demands e Parte 4: The Behavior of Political Parties.
- IUPERJ (1997), *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, VOL. 403, (Rio de Janeiro: IUPERJ).