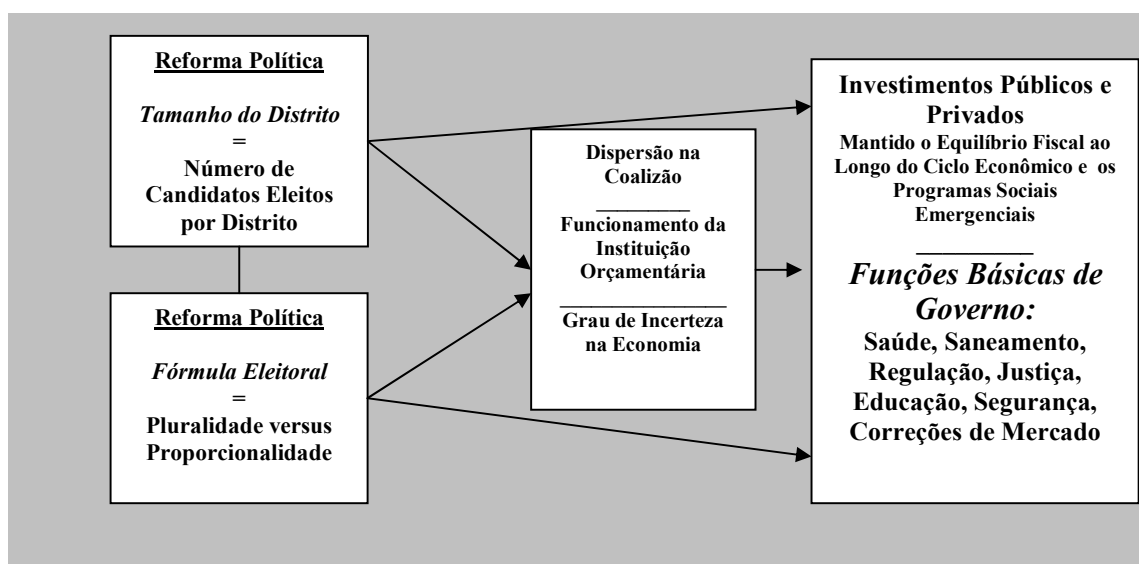


2007: Reforma Política, Orçamento e Investimentos

Rubens Penha Cysne
16.11.2006

O sistema político atual tem sido questionado em inúmeras vertentes. Caracteriza-o um um Legislativo com partidos fracos, sem identidade programática e em número demasiado elevado. De forma subjacente a este sistema encontram-se o voto proporcional com lista aberta, as coligações apenas eleitorais, a migração e a indisciplina partidária. Se o objetivo é crescer com maiores investimentos, cabe institucionalizar a incerteza política brasileira com uma roupagem de cores menos berrantes.

Pode-se ordenar o raciocínio que liga a reforma política ao orçamento, e ambos aos investimentos, através do Diagrama "Investimentos, Orçamento e Política" abaixo:



Para corrigirem-se os vários problemas e entraves ao crescimento fomentados pela Constituição de 1988, há de ter-se Executivos fortes, mas pelos motivos certos. Sabe-se que no Brasil os Executivos são fortes. Mas nem sempre pela forma mais eficiente do ponto de vista econômico. Medidas provisórias, nomeações, provisão de crédito a baixo custo ou contingenciamentos orçamentários, efetuados com base política¹, podem ser úteis emergencialmente, mas não devem ser essenciais para um governo atingir seus objetivos. O essencial é que o Executivo possa ter como interlocutores partidos em número razoável, uníssomos na liderança e claros na ideologia e na plataforma. Isto é bem distante do quadro de 21 partidos representados na Câmara dos Deputados recentemente materializado.

¹ Veja, por exemplo, Alston et al. (2006), Alston and Mueller (2006), Pires Jr. (2005) e Pereira e Muller (2000) para o caso dos contingenciamentos orçamentários.

Fidelidade e disciplina partidárias são particularmente importantes no caso de votações proporcionais por dois motivos: primeiro, a própria regra de proporcionalidade que justifica a obtenção do mandato é quebrada com a migração; segundo, a maior parte dos deputados eleitos, não conseguindo um número de votos igual ao quociente eleitoral, são na verdade eleitos com votos do partido. A migração e a falta de disciplina partidária, por estes dois motivos, desrespeita os eleitores. Este tipo de problema é amplificado pelas coligações de natureza apenas eleitoral (eleitoreiras).

Se deixadas apenas à decisão do Congresso, as reformas políticas tendem apenas dar maior flexibilidade à vida parlamentar, perdendo o eleitor em controlabilidade e ganhando o congressista em liberdade. São exemplos deste tipo as migrações partidárias e as coligações eleitorais efêmeras.

Subsidiando a tese de que governos de coalizão, onde o poder é mais disperso, mostram-se em geral menos bem sucedidos no controle dos gastos públicos (em particular, assegurando investimentos) do que aqueles com suporte em apenas um partido, podem-se citar os seguintes trabalhos: Weingast (1979), Shepsle and Weingast (1981), Roubini and Sachs (1989), Alesina and Rosenthal (1995), Hahn et al. (1996), Alesina et al. (1999), Amorim Neto et al. (2001), Ames (2001). Ou ainda, no caso estadual, contemplando os Estados Unidos, Alt and Lowry (1994), Poterba (1994) e Besley and Case (2003).

Se o objetivo é caminhar na direção de fortalecimento dos partidos, a opção por listas fechadas com prévias partidárias costuma ser superior ao voto em lista aberta. Há de ter-se em mente, entretanto, os dois problemas usualmente associados às listas fechadas. O mais usual é o do "caciquismo político", pelo qual se prevê que apenas os caciques do partido comporão a lista. O outro problema, menos lembrado, diz respeito à diluição de controle da parte do eleitor que cada membro da lista tende a perceber, uma vez que seu nome não é mais votado diretamente, mas em conjunto com outros. Isto pode gerar um comportamento mais clientelístico do que no caso de lista aberta. A este respeito, ver Persson e Tabellini (2000, cap. 9).

Por outro lado, se se deseja elevar a controlabilidade dos eleitos pelos seus eleitores, o caminho a ser percorrido pode ser mais extenso, passando-se à criação de distritos com pequeno número de eleitos, o que concorre para a troca de proporcionalidade por pluralidade (escolha por maioria relativa em votações individuais). No limite, com apenas um candidato eleito por distrito, chega-se ao sistema distrital majoritário (maioria simples), conhecido no Brasil como "voto distrital".

Distritos pequenos com pluralidade, por exemplo, por levar a um maior escrutínio e a uma maior identificação dos eleitos pelos eleitores, reduziria as chances de corrupção. Além disto, tenderiam a reduzir a aprovação de programas de bem estar generalizados, não direcionados geograficamente, como aqueles que tendem a abranger toda a população (por exemplo, uma generosa Previdência Social)². Sobre este ponto ver, por exemplo, aexcelente

² Com voto distrital, por exemplo, um partido pode ganhar (não perder) as eleições com apenas 25% dos votos (50% dos votos em 50% dos distritos), contra os necessários 50% no caso do sistema proporcional, o que induz (no caso proporcional) a tentativas de se conquistar parcelas maiores dos eleitores.

Walras-Bowley Lecture de Persson (2002) no 8º Congresso Mundial da Econometric Society.

Votações majoritárias costumam a concentrar geograficamente benefícios (gastos) e a diluir nacionalmente o ônus da arrecadação, tendendo desta forma a uma direção em geral oposta àquela apregoada pelos que desejam maiores investimentos em projetos de interesse nacional. Por isto, e para não haver mudanças bruscas, um sistema misturando votação distrital e proporcional com lista fechada é defendido por alguns. Sobre estes pontos, vale à pena consultar também a pesquisa Milesi-Ferretti et al. (2002) concentrada nos países da OECD.

Sobre o Projeto de Lei (PL) de Reforma Política nº 2679/2003

Assumindo-se que a prioridade nos próximos anos seja a retomada dos investimentos e uma fortalecimento da instituição orçamentária, tende-se a achar que o PL 2679, que está para ser votado na Câmara dos Deputados, poderia ser ainda aprimorado em vários aspectos.

A prevista permanência de inúmeros partidos gerada pela proporcionalidade com lista fechada e cláusula de barreira amenizada (veja abaixo) deverá continuar implicando dificuldades nas negociações com o Executivo, em particular na negociação orçamentária e na votação de reformas.

A visão macroeconômica, que tende a privilegiar a governabilidade³, tende a situar-se ao lado da manutenção da cláusula de barreira atual, com 5% dos votos válidos totais (e 2% dos votos válidos em pelo menos nove estados). E não a reduzi-la, no tocante aos votos nacionais válidos, para apenas 2% dos votos totais (distribuídos em nove estados, sendo necessário também que o partido eleja ao menos um representante em cada um destes estados), como prevê o PL 2679.

O PL pretende contrabalançar o afrouxamento da cláusula de barreira proibindo as atuais coligações partidárias (o que é positivo), e criando as federações partidárias, que teriam duração estável de pelo menos três anos após as eleições. Não é claro, entretanto que a estabilidade forçada da coligação resolva o problema da dispersão na negociação política com o Executivo. Se o objetivo da criação da *federação de partidos* é contemporalizar com a proibição de coligações, uma alternativa talvez mais interessante seria, a exemplo do que faz a Itália, tornar a cláusula de barreira relativamente (aos partidos) mais coercitiva para as coligações.

Se um dos objetivos é obter-se redução de corrupção, o voto distrital parece ser o mais indicados pelas evidências empíricas disponíveis, embora neste caso configure-se a potencialidade dos problemas de dispersão geográfica mencionados anteriormente. Haveria também, neste caso, a necessidade de definirem-se adequadamente os distritos eleitorais, reduzindo-se a sua dimensão. Não se trata, entretanto, de um problema insolúvel. Neste caso, estar-se-ia trocando proporcionalidade por pluralidade.

³ Teoricamente, em detrimento da representatividade, mas não é claro que seja este o caso prático.

Dados estes possíveis problemas com o voto distrital, bem como a tradição brasileira de gradualismo, alguns outros defendem o sistema distrital misto com listas proporcionais fechadas, como ocorre na Alemanha.

Resumindo, embora a reforma política atual seja claramente necessária, deve-se ter bastante cautela em relação aos resultados práticos esperados, seja em termos de elevação da controlabilidade da instituição orçamentária, da facilidade de obtenção de suporte do Legislativo à reformas ou à redução da incerteza da economia em geral. A Itália embarcou em uma reforma em 1993, passando da proporcionalidade a um sistema misto para depois praticamente voltar atrás, ao ponto de partida, em 2005.

A despeito das inúmeras alternativas existentes, o importante atualmente é observar que o ponto de norte da reforma política deve ser a geração de um Congresso estável e transparente e de práticas orçamentárias públicas favoráveis aos investimentos.

Referências Bibliográficas

Alston, Lee, M. , Mello, M. Mueller, C. e Pereira, C. (2006). “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil” Mimeo, IABD Project “Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process.”

Alston, L.J. and B. Mueller. 2006. “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”*The Journal of Law Economics and Organization*.

Alt, J. and R. Lowry (1994). ‘Divided government, fiscal institutions, and budget deficits:evidence from the States’, *American Political Science Review*, 88, 811–28.

Alesina, A. and Rosenthal, H. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999). ‘Budget institutions and fiscal performance in Latin America’, *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–73.

Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Amorim Neto, Octávio e Santos, Fabiano (2001) “A Conexão Presidencial: Frações Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil”. *Dados* 44 (2): 291-321.

Besley, T. and A. Case (2003). ‘Political institutions and policy choices: evidence from the United States’, *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7–73.

Hahm, S., M. Kamlet and D. Mowery (1996). 'The political economy of deficit spending in nine industrialized parliamentary democracies', *Comparative Political Studies*, 29(1), 52–77.

Milesi-Ferretti, G-M., R. Perotti, and M. Rostagno, "Electoral systems and the composition of public spending," *Quarterly J of Economics* 117:609-657 (2002).

Pereira, C. and B. Mueller (2000). "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15: 45-67.

Persson, T. and G. Tabellini (2000): "Political Economics: Explaining Economic Policy". Cambridge, MA, MIT Press.

Persson, T. (2002): "Do Political Institutions Shape Economic Policy?" *Econometrica*, Vol 70. Nº 3, 883-905.

Pires Jr., José Antônio Meyer (2005). "A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por meio da (In)Fidelidade Parlamentar. Brasília": ESAF, 2005. 66 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Brasília (DF)

Poterba, J. (1994): "State Response to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Science* 29: 357-384.

Roubini, N. and Sachs, J. (1989). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Countries." *European Economic Review* 33: 9.3-938.

Shepsle, K. A. and B. R. Weingast (1981). "Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice." *Public Choice* 37: 503-519.

Weingast, B. (1979). "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science* 23 (2): 245-262.

***Rubens Penha Cysne (<http://www2.fgv.br/professor/rubens/>) é Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV**