

O Comportamento dos Burocratas

I. O FATO DA CONJUNTURA

Ainda no rastro do cancelamento da cobrança da CPMF, as políticas públicas estão, em grande parte, em estado de suspensão, uma vez que – não obstante tenha se iniciado o ano fiscal – a proposta orçamentária da União para 2008 ainda tramita no Congresso Nacional. Um aspecto relevante nesse fato é a reação dos burocratas do Executivo, relativamente à prevista redefinição dessa proposta, da qual foram, eles próprios, os principais artífices.

Complementarmente às perdas privadas que os burocratas poderão sofrer, em razão dos inevitáveis cortes e contingenciamentos em políticas e verbas públicas, um segmento específico dessa burocracia (a Autoridade Fiscal) está igualmente interessado em recuperar uma peculiar capacidade que se perdeu com a extinção da CPMF: o poder de monitorar, em sintonia fina, a movimentação financeira dos contribuintes. Tentando se compensar parcialmente dessa perda a Secretaria da Receita Federal optou (IN 802, 27.12.07) por disciplinar um mecanismo já existente (Artigo 5 da LC 105, 10.1.01), mas que até aqui não tinha significado operacional, diante do automatismo das informações geradas pela cobrança da CPMF.

A opção agora efetivada por via da citada Instrução Normativa da SRF é qualitativamente distinta daquela estabelecida com a CPMF: a quebra de sigilo na movimentação financeira do contribuinte tinha como “guarda chuvas” uma regra constitucional; agora, o detalhamento que habilita o novo mecanismo de quebra de sigilo é definido por regras operacionais originadas do exercício de poder discricionário da própria burocracia fiscal, mesmo que dando seqüência a outro tipo de deliberação do Congresso, a Lei Complementar 105. Por enquanto, essa é uma janela de acesso seletivo, porém os burocratas poderão torná-la muito mais abrangente.

Portanto, tão relevante quanto entender a adaptação do comportamento dos legisladores à nova realidade do sistema tributário sem a CPMF, é projetar a reação dos que operam a máquina governamental – os burocratas – uma vez que políticas e programas serão afetados em sua execução; e, portanto, como fica afetado o ganho privado que esses agentes públicos obtêm, por sua singular posição no jogo das escolhas públicas. Singular, no sentido de que, diferentemente dos políticos, os burocratas não passam por teste eleitoral e, assim, estão distanciados das cobranças dos cidadãos.

II. A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA

De fato, os burocratas têm um interesse crítico no orçamento público, não apenas porque são as burocracias (ministérios, agências reguladoras, entre outras ramificações), elas mesmas, “unidades orçamentárias”. Em alguns modelos analíticos a racionalidade desses agentes de decisão é resumida à maximização do volume de recursos orçamentários que o burocrata pode ter sob o seu controle. Tal linha de argumentação associa o poder discricionário que o burocrata possa exercer nas escolhas públicas à busca de maior influência, poder, prestígio e oportunidade de ascender na hierarquia governamental. Esse é um notável aspecto metodológico explorado na análise da presença do burocrata nas escolhas orçamentária [J.V.Monteiro, 2007: Capítulo 4].

Todavia, a decisão orçamentária do burocrata (*agente*) fica mais bem qualificada quando se entende que da totalidade de recursos que o burocrata consegue sancionar junto ao seu (a classe política), a sua capacidade discricionária desdobra-se em diferentes intensidades [P.Dunleavy, 2005: Capítulo 16]:

- os recursos orçamentários globais que efetivamente são alocados à uma determinada burocracia (ministério, secretaria, agência etc).
- a parcela desses recursos que são apropriados pela burocracia receptora, para seu uso próprio (custeio, por exemplo).

De certo modo, essa (muito mais que a anterior) é a fatia de recursos que está diretamente associada à promoção do bem-estar do burocrata: talvez seja esse o sentido mais direto com que se aplica a suposição de que o burocrata define a escala de operações de sua unidade, sob a consideração de maximizar o tamanho do orçamento, como mencionado anteriormente.

- a parcela de recursos que o burocrata deve transferir a terceiros (outros segmentos da economia pública, consórcios privados ou mesmo a indivíduos externos a essa burocracia).

Há pelo menos duas vertentes em que essas transferências podem assumir grande significado na construção da estratégia do burocrata.

Primeiro, dependendo do tamanho e da visibilidade pública desse fluxo de transferências a terceiros, é provável que essa parcela de recursos orçamentários desempenhe papel muito significativo nas preferências do burocrata. Tome-se o caso do atendimento de previdência social: o segmento alcançado por essas transferências é de milhões de indivíduos, assim como os bons ou maus resultados obtidos nessa frente têm grande articulação com as demais das políticas públicas, a cargo de outros burocratas (ajuste fiscal, por exemplo). Aí se formam estratégias de cooperação entre esses segmentos da organização pública, revertendo para o bem estar privado dos burocratas envolvidos. Por via indireta, portanto, essa parcela do orçamento da burocracia pode condicionar a primeira classe de decisões, na tipologia Dunleavy, aqui apresentada.

Segundo, é por essa perspectiva que se pode entender como se estabelece a conexão dos burocratas com os grupos de interesses especiais: afinal, as transferências operadas pela burocracia podem alcançar grupos privados suficientemente homogêneos em preferências e compactos em tamanho, de tal sorte que o mecanismo do *rent seeking* é acionado.

III. O QUE OBSERVAR

Por mais intuitiva que seja a teoria econômica do comportamento do burocrata, como sumariada acima, sua adequação à economia brasileira, por certo, fica substancialmente restringida. E, em decorrência, comportamentos e estratégias que seriam estranhos ao modelo analítico passam a ser trivialmente habilitados.

Assim sendo, há duas qualificações importantes a serem consideradas, quando se pretende determinar o poder do burocrata, como participante no jogo de políticas públicas:

- a ocupação de postos na alta gerência do Executivo Federal é amplamente feita por critérios decorrentes do rateio dessas posições por afiliação aos partidos políticos que integram a base de apoio legislativo ao Governo, quando não se aloca o posto diretamente a um representante eleito e que, nem por isso, perde, em definitivo, seu mandato de legislador.

Mais do que uma peculiaridade da administração pública, esse tipo de ocorrência redefine as bases em que Executivo e legislatura interagem, minando o próprio funcionamento do sistema constitucional da separação de Poderes.

- embora não detenha formalmente poder de emitir leis, com *status* de Medidas Provisórias, essa faculdade exercida pelo Presidente da República amplia, de fato, o poder discricionário do burocrata, uma vez que a origem de uma proposta de política pública a ser formalizada como MP tem sua origem nas preferências e iniciativas dos burocratas.

A quantidade média de MP emitida entre 2003 e 2007 pode ser estimada em um volume que se equipara a 43,2% da produção de leis aprovadas pelo Congresso, descontado o número de leis de conversão, ou seja, aquelas aprovadas pela legislatura, mas que se originaram de MP.

Portanto, esse é um indicador sintético do poder discricionário que pode ser exercitado pelos burocratas nas escolhas públicas no Brasil. Ademais, com o alcance desse instrumento de feitura de leis, os burocratas são destinatários privilegiados das ações dos grupos de interesses preferenciais. Por igual, é substancial o condicionamento que as MP produzem na separação de Poderes.

As duas qualificações aqui tratadas tornam as instituições representativas muito limitadas, quando comparadas a arranjos institucionais presidencialistas, como o da economia norte-americana. O que se observa no caso brasileiro é um *déficit de democracia* muito elevado, quando relevantes mecanismos constitucionais operam em prejuízo do atendimento ao interesse geral.

Estratégia Macroeconômica é uma opinião técnica quinzenal sobre a economia política brasileira estabelecida a partir de um modelo analítico (*public choice*) que considera a política econômica resultado da interação social, sob instituições de governo representativo. A analogia é a de um jogo de estratégias. Sua redação é de autoria de **Jorge Vianna Monteiro**, professor do Departamento de Economia, PUC-Rio. Os comentários aqui apresentados não refletem, sob nenhuma hipótese, comprometimento de pessoas ou organizações a que seu autor possa estar profissionalmente relacionado. [Professor Jorge Vianna Monteiro, Departamento de Economia, PUC-Rio, Fax: (21) 3114 1084; e-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br]