ISSN
0034-7612

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

Disfunções de processo

Jorge Vianna Monteiro*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Autonomia decisória; 3. A extensão do Poder Executivo; 4. Déficit de democracia; 5. Conclusão.

1. Introdução

Neste artigo são apresentadas duas dimensões das escolhas públicas na economia brasileira:

- argumento trivial no debate brasileiro, tanto quanto na literatura macroeconômica, é que o *design* institucional pode contribuir para dar sustentação à política pública.

O exemplo mais citado é o de uma agência reguladora que, sob um regime de independência decisória, pode ser mantida isolada do poder político, para os efeitos mais importantes da definição e execução de suas estratégias no jogo das escolhas públicas (Monteiro, 2007, cap. 1). Todavia, é igualmente conhecido o contra-argumento de que esse *insulamento*, relativamente aos agentes (atuais

* 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.

FGV
EBAPE

e futuros) que detenham mandato eletivo, pode abrir oportunidades a que interesses privados organizados obtenham vantagens em condicionar o processo decisório da agência independente (Balla e Wright, 2001; Macey, 1992).

A seção 2 desenvolve esse ponto de vista analítico que tem como resultante o grau de autonomia da decisão pública:

- um dos ingredientes mais notáveis da trajetória de muitas economias contemporâneas é, sem dúvida alguma, a forte interferência governamental nos mercados.

Essa interferência parece não se abater, muito pelo contrário, se reforça a cada momento. Isso é perceptível não apenas nos resultados finais alcançados nessas economias (tais como poupança pública gerada para sustentar o serviço da dívida pública e carga de impostos), mas especialmente nos *processos* em que se sustentam esses resultados macroeconômicos. Toda a questão do *âmbito* do Executivo é de grande atualidade, mesmo nas economias do Primeiro Mundo.[1]

As seções III e IV apresentam aspectos substantivos desse fenômeno, tendo por foco o caso brasileiro.

2. Autonomia decisória

Um exemplo corrente da interação de instituições e autonomia decisória é que a recente regulação do mercado de tarifas bancárias tanto quanto a manutenção das altas taxas de juros pelo Banco Central refletiriam, em certa extensão, os interesses dos bancos comerciais privados e de seu cartel político, a Febraban. Portanto, há o pressuposto de que a interação de grupo de interesses e a agência reguladora do segmento de atividades é necessariamente perversa, especialmente porque o *design* institucional pode acabar por filtrar esses interesses, viabilizando as demandas dos grandes grupos.

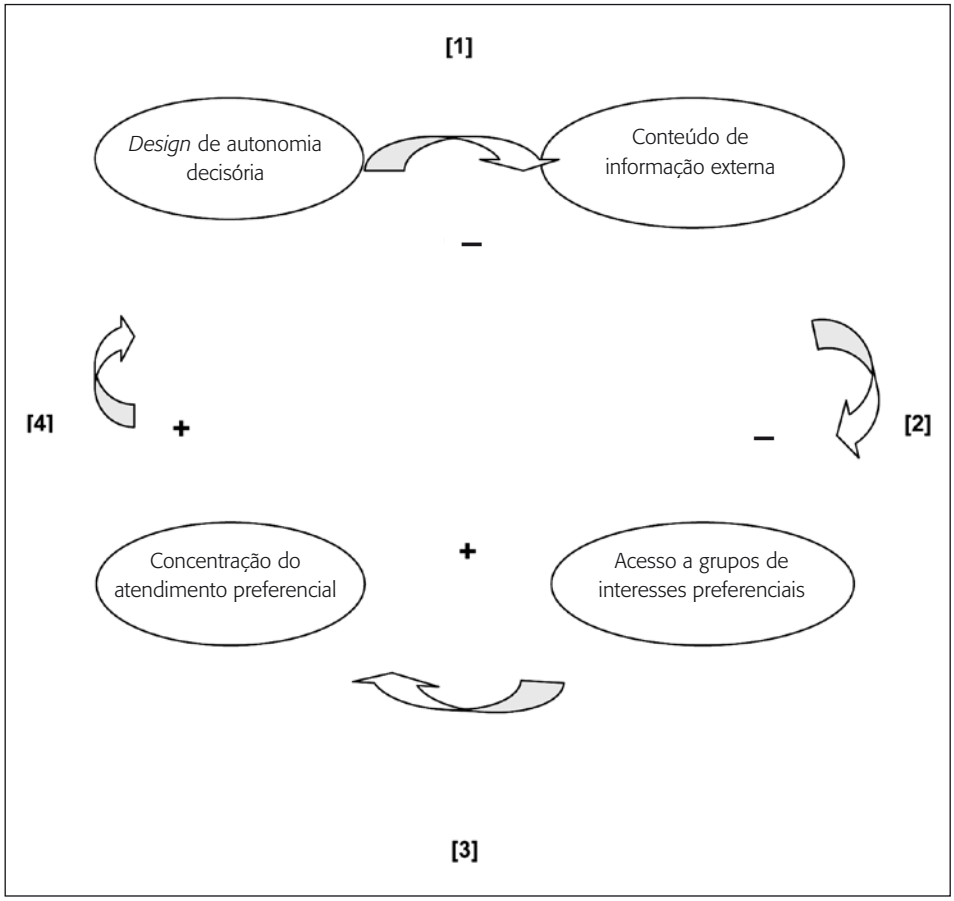
A figura 1 ilustra essa causação (Reenock e Gerber, 2007:416), com os sinais (+) e (–) indicando, respectivamente, maior e menor influência.

Porém, há aspectos virtuosos na conexão de unidades decisórias públicas e grupos privados: os agentes privados são uma fonte de informação técnica

[1] Como é o caso norte-americano, em que por inúmeros caminhos o Executivo tem ampliado e sustentado (em diversas ocasiões) enorme poder de iniciativa, tanto quanto de contornar deliberações do Congresso, caracterizando o que já foi rotulado de "presidência imperial".

de alta qualidade, provida aos reguladores, além do que esses agentes podem disparar "sinais de alarme", caso o monitoramento da política econômica por parte da agência seja deficiente — o que, em última instância, pode concorrer para aumentar a efetividade e a credibilidade das políticas operadas pela agência.

Figura 1
Insulamento político da purocracia: modelo Reenock-Gerber



Esse é o *paradoxo da autonomia* (ou do *insulamento*): a tentativa de minimizar ou eliminar influências que comprometam a autonomia decisória dos agentes reguladores pode acabar por restringir o conjunto de informações em

que se baseia o processo decisório dos reguladores (implícito na causação [1], na figura 1), gerando, assim, escolhas públicas pouco efetivas.

É relevante indagar como o arranjo da independência de uma unidade decisória, em especial do Banco Central, que mantém à distância o poder político, afeta ao mesmo tempo o acesso de grupos de interesses privados aos burocratas-reguladores (Reenock e Gerber, 2007)? Ademais, a credibilidade da política pública também é promovida pelo fato de que as decisões legislativas a serem implementadas por delegação a unidades independentes sinalizam para os agentes privados um comprometimento de política durável: em certo sentido, arranjos institucionais que provêm insulamento à política econômica permitem aos políticos "trocarem" benefícios de política pública quando estão *fora* do poder por benefícios, caso estejam *no* poder.

Essa conjectura apresenta três desdobramentos (Figueiredo, 2002:321):

- a incerteza do resultado eleitoral induz a que uma dada coalizão política possa tentar neutralizar ou mesmo torpedear as políticas patrocinadas pela facção política contrária;
- tal possibilidade leva a que o *design* institucional da estrutura de regulação incorpore características que insulem as unidades decisórias governamentais de *futuras* pressões de grupos de oposição;
- ao mesmo tempo, essa estratégia de insulamento tem a conseqüência potencial de tornar pouco efetivas as escolhas públicas.

Por outro lado, na interação de legisladores e burocratas do Executivo estes últimos detêm uma vantagem estratégica, em razão de disporem de mais e melhores informações sobre a realidade em que as decisões legislativas são operacionalizadas. Os políticos perdem o controle sobre os custos da implementação de políticas públicas, tanto quanto sobre a incidência dos benefícios líquidos dessas políticas (Balla e Wright, 2001). Ou, dito de outro modo, por força da delegação de funções, poderes e recursos, decorrente de deliberação legislativa, os burocratas operam sob um insulamento que pode levá-los a fazer escolhas públicas que se afastem daquelas que seriam mais próximas das preferências de uma maioria dos legisladores que aprovou a lei.[2]

---

[2] Outra vez, essa conjectura tem variadas sustentações, e a principal delas é que a posição privilegiada da burocracia na obtenção de informações decorre do número e tipo de grupos de interesses que preferencialmente interagem com as unidades decisórias do Executivo. O próprio *design* orga-

Sob essa perspectiva, duas ocorrências na conjuntura recente merecem ser singularizadas: o efeito imediato da interpretação constitucional do STF relativamente ao uso de Medida Provisória na execução orçamentária da União (ADI nº 4.048, de 14 de maio de 2008) e o rumoroso caso da regulamentação da aquisição da Brasil Telecom pela Oi (ex-Telemar).[3]

Para uma parte significativa das escolhas públicas a atuação de grupos de interesse transcorre em uma peculiar fase legislativa (a escolha da MP como formato da lei), tanto quanto na subseqüente fase de atos substantivos das unidades decisórias encarregadas de implementar as políticas derivadas da MP.[4]

Na outra ocorrência conjuntural antes mencionada, volta a se evidenciar a imperiosa necessidade de se adicionar ao jogo das escolhas públicas um bloco de regras que delimitem o *lobbying* e, de um modo geral, disciplinem o mecanismo da busca por transferências de renda e riqueza agenciadas junto ao processo político e que favorecem interesses organizados da economia privada, tecnicamente rotulado de *rent seeking* (Monteiro, 2007, cap. 6). A articulação desses interesses preferenciais organizados com legisladores, por certo, também se manifesta pela necessidade de os legisladores terem acesso a informação técnica especializada, tanto quanto aos efeitos potenciais de suas decisões de política junto a seus redutos eleitorais — especialmente no âmbito da passagem dos projetos de lei pelas comissões legislativas. Todavia, há

---

nizacional dessas unidades que regulam mercados induz a que certos grupos — os que são mais capazes de produzir informações valiosas sobre o produto, serviço ou mercado — tenham maior influência e sejam consultados para efeitos de formulação de políticas e, portanto, tenham acesso mais desenvolto ao processo deliberativo governamental (Reenock e Gerber, 2008:418).

[3] Que evidenciaria intensa atividade de *lobbying* (Lobby de US$ 260 milhões, *O Globo*, 23 jul. 2008, Economia: 21) e, ao mesmo tempo, a ausência de regras que regulem essa atividade por parte de interesses preferenciais privados (Monteiro, 2007, cap. 6).

[4] Em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal eliminando a possibilidade de uso de MP para a abertura de crédito extraordinário, para efeitos da execução orçamentária da União, tem-se que o volume da emissão de MP até aqui em 2008 é expressivamente reduzido. De fato, em 2007 (por um período equivalente de quase sete meses) 11 MPs (ou 28,2% do total de MPs) de abertura de crédito extraordinário haviam sido emitidas, contra apenas quatro MPs (ou 16,7% do total de MPs), no período de 2008. Mesmo a produção de leis pelo Congresso deixa transparecer os efeitos da deliberação do STF: apenas no mês de julho (1º a 24 jul. 2008) 54% dos projetos de lei aprovados dizem respeito à abertura de crédito suplementar, especial, ou extraordinário, em favor de órgãos do Executivo. Evidencia-se, portanto, que a interpretação constitucional por parte do STF mostrou-se muito efetiva para disciplinar o mecanismo das MPs, como via alternativa à mudança formal de regras constitucionais, por aprovação de proposta de Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional.

igualmente o aporte de recursos às campanhas eleitorais — "dinheiros políticos" (Monteiro, 2007:187), diretamente aos partidos políticos ou aos políticos individualmente, o que remunera uma representação desses interesses mais dedicada e intensa na legislatura (Denzau e Munger, 1986).[5]

A regulação do mercado de telecomunicações, sob a qual transcorre a aprovação da citada fusão da Brasil Telecom e da Oi, envolve primariamente uma questão operacional: a alteração em uma política regulatória instituída em 1998 pelo Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, (Plano Geral de Outorgas) que depende diretamente da predisposição da Anatel em encampar a pretensão do grupo privado de acionistas que propõe a fusão.[6]

3. A extensão do Poder Executivo

Seja na frente orçamentária, seja na frente regulatória, amplia-se e aprofunda-se a presença do Executivo na economia nacional. Tal extensão pode ser considerada por uma variedade de atributos (Sloane, 2008):

- origem — como surge um determinado poder exercido pelo Executivo.

Essa é uma perspectiva que aponta para a adoção das regras constitucionais em 1988 que atribuem ao presidente da República novos poderes, parte dos quais não explicitamente nomeados nessas regras.

---

[5] Ver igualmente a seção 4.

[6] Em outra esfera, esse episódio pode ser associado a uma relevante questão analítica que tem sido alvo da atenção na literatura de escolhas públicas e que pode abrir uma nova perspectiva para o eventual disciplinamento da atividade de *lobbying* na economia brasileira: o acesso de grupos de interesses à decisão da burocracia reguladora seria uma função do formato organizacional de agências, que supostamente blinda ou insula a deliberação da política regulatória?(Reenock e Gerber, 2008). Como de hábito, o que sempre ressalta nos relatos sobre as atividades de *lobbying* (no Brasil e em outras economias) é o elevado volume de gastos supostamente direcionado a essa interferência junto aos processos político e administrativo público: no caso aqui mencionado, o inquérito da Polícia Federal quantifica esses gastos em US$ 260 milhões (Lobby de US$260 milhões, *O Globo*, 23 jul. 2008: Economia, 21). Em decorrência, o retorno esperado da autorização da fusão entre a Brasil Telecom e a Oi, sob as regras da regulação do mercado de telecomunicação, deve ser extraordinariamente alto — o que ilustra o que tem sido uma observação trivial na literatura de *rent seeking*: o que os políticos têm para "vender" é sempre muito atrativo.

- âmbito — de que consiste esse poder e até onde ele se estende?

Muito especialmente, o art. 62 da Constituição atribui ao presidente um poder autônomo de emitir leis emergenciais no formato de medidas provisórias. De início (e até meados de 2001), as condicionantes a que esse mecanismo de feitura de leis estava sujeito eram muito vagas, podendo-se supor que o seu uso era, então, de alcance ilimitado (Monteiro, 2007, apêndice B).

- derivação — é uma fonte independente de poder presidencial, à margem das regras constitucionais?

Em grande parte, a expansão do poder presidencial e, por extensão, da alta gerência do Executivo (burocratas), sempre foi amparada no formato tão genérico adotado em boa parte das regras constitucionais.[7]

- dinâmica — esse poder se expande e se contrai (em ocasiões de crises econômicas, por exemplo), tomando vantagem da superposição com os poderes pertinentes ao Congresso Nacional ou ocorre por manifestação expressa do Congresso? E, subsidiariamente: quem decide que uma conjuntura é de "crise" ou quando tal crise começa e termina?

A ocorrência de ciclos de desestabilização financeira internacional e suas repercussões nas economias nacionais têm sido o pano de fundo para que os governos passem a regular mais intensa e detalhadamente os mercados de bens e serviços.[8]

- normativa — qual *deve* ser a amplitude desse poder?

Em verdade, tem sido apenas por motivos ideológicos e de marcação de posição eleitoral que essa hipertrofia de poder nos regimes presidencialistas recebe maior destaque, a valer a experiência brasileira e norte-americana. A classe política não parece estar tão decididamente comprometida com uma reforma institucional articulada que tenha no enquadramento do crescimento do governo o seu grande objetivo; seu interesse acaba sendo o de exercitar essa hipertrofia, uma vez que passe a deter o mando de governo.

---

[7] Ao longo do tempo, só em circunstâncias muito localizadas, o Supremo Tribunal Federal tem aceitado a argüição de inconstitucionalidade quanto a atos do Executivo, especialmente no uso de MP. Ver o exemplo mencionado na seção 2.

[8] O componente de segurança interna foi adicionado a essa tendência, após os ataques terroristas de 2001, especialmente nos EUA.

Na economia brasileira, toda a questão da amplitude do Executivo está muito especialmente relacionada ao permanente contencioso entre Executivo e Congresso, quanto ao uso do mecanismo de emissão de medidas provisórias. Esse é um uso que ora é tido por indevido e operado à margem do que as regras constitucionais estritamente permitem, ora é aceito como pertinente, desde que de uso transparente e transitório. Um exemplo disso? As propostas de emenda à Constituição que tratam desse tema são ambientadas em repercussões *tópicas* decorrentes do uso de MP, deixando de lado um contexto mais amplo, que leve em consideração o funcionamento da separação de Poderes (Monteiro, 2000:294-296).

Portanto, o fenômeno da expansão e sustentação do poder do Executivo aumenta de significado, na medida em que ele possa ocorrer menos transparentemente, à margem do sistema constitucional de separação de Poderes ou, dito de outra forma, seguindo um formato que se pode rotular de "Executivo unificado". Embora esse rótulo possa ser localizado nos escritos de um dos fundadores da democracia norte-americana, Alexander Hamilton,[9] por certo a aberração do arranjo democrático brasileiro está nesse comprometimento da separação de Poderes — o que pode se dar, ainda que o Executivo não "usurpe" poderes dos demais departamentos de governo. Pelo menos desde o Plano Collor e, mais acentuadamente, ao longo das diversas fases do Plano Real, a trajetória de políticas públicas mostra que as regras constitucionais têm sido usadas como *guarda-chuvas* de escolhas de política que teriam seu *design* estabelecido no limite das instituições de governo representativo, quando não são diretamente inconstitucionais.[10]

4. Déficit de democracia

Recentemente (13 de agosto de 2008), a Câmara dos Deputados promoveu mais um dos recorrentes "esforços concentrados", de modo a avançar sua agenda decisória.

Por que isso?

Basicamente porque durante muitas semanas, ao longo deste ano, essa agenda andou paralisada, em razão das regras que devem ser observadas na

[9] *The Federalist* n. 70; Carey e McClellan, 2001; Liberty Fund, 362-363.

[10] Outra vez, como exemplo mais recente dessa última possibilidade, tome-se a interpretação pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao uso de MP, na deliberação de abertura de créditos extraordinários na execução orçamentária da União.

tramitação de MPs no Congresso Nacional — o que é agravado pela aproximação da data eleitoral, quando surgem problemas decorrentes do baixo quórum de parlamentares nas votações legislativas.

Por outro lado, nesse tipo de *rolo compressor*:

- a legislatura demonstra que, sob pressão, pode aprovar o que, anteriormente, protelava aprovar, e o faz em lotes de uma dezena de projetos de lei;
- em poucas horas, a agenda decisória avança;
- nesse esforço, importantes decisões são votadas, tais como a tipificação de crime de extermínio, PL nº 370-07; novas regras de adoção, PL nº 6222-05; crimes de responsabilidade para agentes públicos, PL nº 931-07; e uma ampliação dos benefícios do regime especial de tributação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte ou Simples, PLP nº 02-07.[11]

Essas três características são inquietantes, uma vez que elas viabilizam em um departamento do governo um processo decisório:

- de baixa qualidade, em que o relevante passa a ser *limpar a pauta*, tornando-se secundário o debate mais amplo e transparente das políticas públicas nela envolvidas;[12]
- que acentua a influência de grupos de interesses, de vez que o ritmo acelerado das deliberações acaba por encobrir a intensidade do *lobbying* que é empreendido junto aos legisladores;[13]

---

[11] "Câmara aprova tributação menor para o supersimples", *Folha de S.Paulo*, 14 ago. 2008, Dinheiro: B6.

[12] Observe o leitor que algumas das deliberações citadas acima tratam de temas de política pública de grande complexidade e significado para a sociedade como um todo que, não obstante já terem sido filtrados na passagem dos respectivos projetos de lei pela jurisdição de comissões, ainda poderiam requerer aprimoramento na apreciação em Plenário. Mesmo porque, se é antecipado que esse padrão *stop and go* é recorrente no Congresso, é muito provável que isso cause algum condicionamento na própria etapa deliberativa nas comissões, ou seja, que tal padrão seja determinante do cálculo de estratégia dos parlamentares, já na etapa das comissões especializadas.

[13] Essa constatação é especialmente válida no caso de políticas que têm perfil de incidência de benefícios líquidos elevados, com os benefícios incidindo de modo concentrado sobre poucos segmentos da atividade econômica, e os custos, pulverizados por toda a coletividade. Tal é o caso da ampliação do alcance do regime de renúncia fiscal do Simples (agora apelidado de Supersimples). Como em outra circunstância (LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006), quando também se deu nova amplitude ao Simples, pode-se fazer a conjectura de que tal padrão deliberativo da legisla-

- de conexões explícitas com o cronograma eleitoral — a aparente presteza no atendimento a demandas articuladas por esses interesses organizados acaba por se transferir a apoios de todo tipo que tais grupos privados emprestam a partidos e políticos individualmente, assim como ao próprio Executivo.[14]

5. Conclusão

O tema das medidas provisórias é o mais recorrente tópico da economia política nacional. Não obstante o andamento lento de uma PEC voltada para limitar os estragos que esse mecanismo de feitura de leis tem causado ao sistema de separação de Poderes, é provável que as principais forças políticas no Congresso tenham sempre em vista se essas limitações são de fato bem-vindas, em face às suas respectivas expectativas eleitorais para 2010.

Seguindo uma recente linha de indagação pode-se melhor entender a amplitude de poder que as MPs trazem à governança pública. Trata-se da questão da deliberada *porosidade* do *design* das regras das escolhas públicas.

O conceito de porosidade de uma regra está associado ao fato de certos agentes de decisão (públicos ou privados) possuírem maiores chances de *quebrar* a regra do que os demais, e também que há alguma probabilidade de certas conjunturas se tornarem mais refratárias às regras do jogo do que outras. Ou, ainda, que o benefício de se evadir uma regra pode ser maior para alguns desses agentes ou em algumas conjunturas.

A porosidade assume um formato que pode ser previsível e, portanto, integra-se ao cálculo de estratégia desses agentes. Por implicação, regras indi-

---

tura, que tem se repetido nos últimos anos, exacerba o *rent seeking* junto aos políticos, tornando menos autônomo o processo decisório do Congresso (Monteiro, 2007, cap. 6).

[14] "Ano eleitoral e pagando para jogar", Estratégia macroeconômica, v. 14, n. 343, 22 maio 2006. Por episódios anteriores, como o da aprovação original do Simples e de suas extensões, pode-se inferir que tem sido intensa a atividade de *lobbying* empreendida pelas micro e pequenas empresas. Na etapa mais recente da aprovação na Câmara, foram adicionadas ao rol das empresas de pequeno porte do Simples aquelas que atuam em representação comercial, publicidade, assessoria de imprensa, reparos e manutenção, análises clínicas, decoração e paisagismo, corretagem de seguros, tradução e fisioterapia. Uma agenda deliberativa em que se acomodam temas de política de largo espectro junto ao atendimento preferencial do Simples serve ao propósito de atrair pouca atenção para esse tipo de incidência de benefícios concentrados que têm contrapartida na distribuição ampla do correspondente ônus fiscal. Em época eleitoral, essa é uma estratégia bem-vinda para os políticos, pois o eleitor-contribuinte se confronta com custos de informação elevados, para o seu pleno entendimento do que afinal a legislatura está votando.

viduais e mesmo mecanismos decisórios do jogo de política pública podem ser usados *seletivamente* na correção de disfunções. Comportamentos que transgridam determinados pressupostos são rejeitados ou tolerados, em função do critério de correção encampado nas regras de decisão.

Desse modo, uma regra pode ser vista afetando comportamentos adversos, tanto quanto implementando imperfeitamente os pressupostos de certas regulações ou impondo custos de transgressão que sejam tidos como aceitáveis, em razão dos benefícios decorrentes dessa transgressão.

Seria interessante estabelecer como a emissão de MP pelo presidente da República (e, por extensão, pelo Executivo Federal) se enquadra nessa perspectiva de análise.

O disfarçado apego dos legisladores em manter atuante o mecanismo de MP — apesar de todos os percalços reconhecidos pelas lideranças políticas, quando discorrem sobre o uso e abuso de MP — pode estar relacionado ao grau de porosidade que esse mecanismo propicia ao funcionamento das instituições políticas, e da qual decorreriam vantagens político-eleitorais.

Apesar dos sérios estragos promovidos por esse mecanismo na ordem constitucional, somente em meados de 2001 é que a classe política, ainda que relutantemente, tomou providências para impor limites ao exercício desse poder de propor dos burocratas do Executivo. Todavia, logo essa estratégia de "reparo de danos" se mostraria uma fonte de novas disfunções no sistema que buscava sanar.[15] Com isso, os cidadãos-eleitores-contribuintes vêem burlados os seus direitos de *patrocinadores*, uma vez que são os representantes eleitos (presidente da República, deputados e senadores) atuando como *agentes* da sociedade, que ditam como uma sistema essencial das instituições representativas deve funcionar, *sem que para tanto tenha sido necessário aprovar qualquer emenda formal à Constituição, ou os cidadãos, consultados diretamente sobre esse* modus operandi *da estrutura de governo*.

No âmbito analítico, essa ocorrência pode ser tratada como uma alteração das relações de poder na ordem constitucional vigente.

Levando-se em consideração a longa tolerância dos políticos para com os estragos a que tem sido submetido o sistema da separação de Poderes, pode-se

[15] O Congresso Nacional torna-se refém do Executivo, na medida em que deliberadamente a alta gerência do Executivo poderia programar a emissão de MPs de modo a bloquear transitoriamente o processo legislativo do Congresso. Com isso, a hipertrofia do governo assume uma nova face: a de condicionar o ritmo das atividades da Câmara e do Senado. Pior ainda: sendo do interesse estratégico das forças políticas no Congresso, deputados e senadores podem promover uma autoparalisação de suas casas legislativas.

conjecturar que essa é uma prática deliberada das lideranças políticas em transformar uma ordem constitucional em outra, modificada ou totalmente nova. Não seria, portanto, incompatível observar episódios de depreciação constitucional, no andamento da política em seu sentido ordinário (Balkin, 2008).

Referências bibliográficas

BALKIN, J. Constitutional hardball and constitutional crisis. *Public Law Working Paper*, n. 158, Yale Law School, 2008.

BALLA, S.; WRIGHT, J. Interest groups, advisory committees, and congressional control of the bureaucracy. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 4, p. 799-812, Oct. 2001.

DENZAU, A.; MUNGER, M. Legislators and interest groups: how organized interests get represented. *American Political Science Review*, n. 80, p. 89-106, 1986.

FIGUEIREDO, R. Electoral competition, political uncertainty, and policy insulation. *American Political Science Review*, v. 96, n. 2, p. 321-333, 2002.

MACEY, J. Organizational design and political control of administrative agencies, *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 8, p. 93-125, 1992.

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

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

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

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

REENOCK; GERBER, B. Political insulation, information exchange, and interest group access to the bureaucracy. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, v. 18, n. 3, p. 415-440, July 2007.

RULE porousness and the design of legal directives. *Harvard Law Review*, v. 121, n. 8, p. 2134-2155, June 2008.

SLOANE, R. The scope of executive power in the twenty-first century: an introduction. *Public Law and Legal Theory Working Paper* n. 08-17, Boston University School of Law, 2008.