RAP

seções especiais

Espaço dedicado à divulgação dos programas de pesquisa e de estudos e análises sistemáticas levados a efeito pela comunidade acadêmica da Ebape/FGV.

A conjuntura das escolhas públicas

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.

Manifestações do Judiciário

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Características institucionais; 3. Sobre regras de *disclosure*; 4. Conclusão.

1. Introdução

A conjuntura da economia política brasileira (tanto quanto a norte-americana) é conturbada, uma vez que 2010 é um ano eleitoral. Em ambos os casos, está em jogo a substituição ou não de uma ideologia de governo: no Brasil, mais intensamente, por tratar-se de eleição geral que alcança a chefia do Executivo e, nos EUA, por ameaçar reproduzir um ambiente de *governo dividido*, isto é, partidos distintos comandando o Executivo e o Congresso.

Em ambos os casos, a campanha eleitoral pouco tem revelado propostas concretas de política: no Brasil, os candidatos presidenciais omitem detalhes de suas plataformas econômicas; nos EUA, a discussão é fundamentalmente entre os que defendem a intervenção governamental na saída da crise (os

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV). 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

democratas) e os que acenam com o retorno ao passado, com a era do Estado mínimo (os republicanos).

A Seção 2 explora a circunstância em que transcorre a competição eleitoral no Brasil.

O ambiente de uma economia nacional pode ser melhor especificado quando se identificam as regras das escolhas públicas. E mais ainda: quando se entendem as propriedades segundo as quais esses conjuntos de regras operam.

A Seção 3 retoma a argumentação apresentada na Seção II, chamando a atenção do leitor para uma ocorrência peculiar na democracia dos EUA e que pode servir de pano de fundo para questões análogas na economia política brasileira. Em 21 de janeiro de 2010, a Suprema Corte dos EUA abriu a possibilidade de que grupos privados (firmas, sindicatos e outras organizações de interesses preferenciais) possam fazer grandes doações a campanhas eleitorais e, ainda assim, enquadradas apropriadamente na legislação tributária, manter razoável grau de sigilo quanto ao uso desses recursos no processo politico.

2. Características institucionais

No primeiro turno eleitoral (encerrado em 3 de outubro de 2010), curiosamente são os "sem chances", isto é, variados candidatos de partidos políticos de baixíssima representação no Congresso Nacional, que *sistematicamente* ousam se comprometer com plataformas muito específicas; os "grandes candidatos" (três deles, no total), quando apresentam esse comprometimento, o fazem sem muita credibilidade, talvez porque são logo alertados por seus assessores de que tal tipo de promessa pode ter impacto negativo nas intenções de voto do eleitorado. Optam, portanto, pela generalidade; somente os ataques pessoais e partidários são específicos.

Quanto a isso, vale observar:

- a economia brasileira é uma *economia sem lei*, no que diz respeito à regulação da atividade de *rent seeking*, e, provavelmente, por isso é que são frequentes e inconsequentes os "escândalos" que revelam práticas grosseiras de *lobbying*.

  De fato, uma das fragilidades institucionais mais notórias no Brasil é a inexistência de regulação específica do mercado de *lobbying*.[1]

[1] A Public Law 104-65 ("Lobbying Disclosure Act"), 19/12/95, é a base da iniciativa para restringir a atividade de *lobbying*. Atualizações dessa legislação são introduzidas na PL 105, 6/4/98 (pe-

- Persistentemente vem à tona a questão da livre expressão da mídia: do lado das atuais forças governamentais, já houve mesmo a tentativa de regular esse mercado; do lado dos produtores (donos de empresas de rádio, jornais, televisão e editores), a reação é fortemente contrária, com o deslocamento do problema para a área da preservação das *liberdades democráticas*.

  Subjacente a essa ocorrência: um mercado de mídia que opera com estrutura muito concentrada e as decorrentes estratégias que um mercado com tal característica habilita.

- O impasse criado pela manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a uma legislação aprovada no Congresso (LC 135, 4/6/10, ou *lei da ficha limpa*): num primeiro momento foi a manifestação de conceder liminar, limitando a aplicação da decisão dos legisladores; depois, a votação indefinida quanto ao mérito da questão da aplicação dessa lei complementar, como o empate de cinco votos, no plenário do STF (23/9/10) e, por fim, o arquivamento da questão (28/9/10).

  Os argumentos construídos à margem desses fatos vão desde o pouco apreço que os juízes teriam quanto à moralidade pública (e, por implicação, às virtudes morais e éticas de deputados e senadores que produziram a LC 135), até a atribuição de culpa ao presidente da República, por tardar em indicar um ocupante para a vaga ainda existente no STF.[2]

  Diante dessas variadas ocorrências, as considerações analíticas subsequentes têm como ponto de referência a economia dos EUA; é como se olhássemos a cena brasileira a partir de um ponto de observação externo:

- em entrevista de mais de 8 mil palavras,[3] o presidente Obama acusou um canal noticioso de TV (FoxNews) de difundir, intencionalmente, as visões

---

quena correção técnica a termos usados na PL 104-65), e PL 110, 14/9/07 (42 páginas de novos enquadramentos institucionais ao tema da transparência nos processos legislativos). Um possível efeito positivo desse novo conjunto de regras é a redução do número de registros de lobistas: 25% a menos em abril de 2010, comparativamente a 2007. Todavia, a crise de 2008-10, tanto quanto a atitude resoluta do Governo Obama em combater o *lobbying*, são fatores adicionais que podem ajudar a explicar essa redução "Registered lobbyists decline in response to 2007 rules administration crackdown. *Washington Post*, 12 jul. 2010).
A mencionada PL 104-65 tramitou no Congresso dos EUA por cerca de 10 anos e, assim, ela fornece inspiração de antigo e pequeno conjunto de regras propostas pelo senador Marco Maciel, em 1989, e que tem servido de base a propostas para disciplinar o *lobbying* no Congresso Nacional, especialmente quanto ao registro de lobistas (PL 203-1989).

[2] O que desempataria a citada votação e com o que o presidente da República teria sido responsável pelo inusitado preenchimento de 63% do plenário do STF, em seus oito anos de presidência.

[3] The Rolling Stone interview: Obama in command. *Rolling Stone Review*, Issue 1115, p. 36-46, 14 out. 2010.

políticas de seu dono e seus editores: é "o jornalismo opinativo mascarado como notícia" e operando "quase como segmento de pesquisa ou de comunicações do Partido Republicano", complementam assessores presidenciais (CNN Politicalticker, 28/9/10).

E arremata o presidente Obama: "eu suspeito que se você perguntar ao Sr. Murdoch [dono da FoxNews] qual é preocupação número um dele, [ele responderá] que é que a Fox seja bem sucedida".[4]

- Quanto à posição do STF frente à já mencionada LC 135, um contraponto dessa questão é a decisão em 2010 da Suprema Corte dos EUA em reverter regra que proibia o uso de grandes doações privadas em campanhas eleitorais — contrariando as preferências de boa parte dos legisladores e do presidente Obama.

Considere o leitor uma sutil ilustração para a questão da sustentação dessa independência do Judiciário e da operação do sistema de separação de poderes.

Durante arguições a uma indicada para integrar a Suprema Corte, um senador propôs à candidata: "o que ocorreria se o Congresso votasse uma lei [estabelecendo que os cidadãos devessem] comer três vegetais e três frutas, a cada dia?". A futura juíza respondeu: "Parece ser uma lei estúpida, [porém] eu penso que [o Judiciário] estaria errado se barrasse leis que sejam tidas pelos juízes, como sem sentido, apenas porque elas são sem sentido".[5]

Contraponha-se agora a reação contrária da mídia brasileira e mesmo de alguns juristas diante da já citada decisão do STF, que livrou (ainda que não definitivamente) alguns políticos condenados em instância judicial colegiada dos rigores da lei da ficha limpa.[6] Afinal, se a lei tem brechas inaceitáveis, a responsabilidade por essa característica da lei é do próprio Congresso.

Na economia norte-americana, a grande celeuma envolvendo a Suprema Corte é, no entanto, a decisão de cancelar regra de longa data em vigor quanto ao uso de substanciais apoios privados a campanhas eleitorais.

O caso em foco é a decisão da Suprema Corte (21/1/10), ao invalidar legislação consagrada quanto aos *dinheiros políticos* (Monteiro, 2007:143-

---

[4] Com um mercado de mídia muito menos concentrado do que o brasileiro, ainda assim o Presidente Obama inquieta-se com o intenso envolvimento partidário de uma firma que opera no mercado de mídia na atual campanha eleitoral (*midterm election*, em novembro de 2010) legislativa e de governadores de estado.

[5] Kagan reminds senators: legislation Is your job. *New York Times*, 1 jul. 2010.

[6] Vai "Pegar"? *Folha de S.Paulo*, 8 jul. 2010: Editoriais, A2;"Ficha limpa maculada". *O Dia*, 3 jul. 2010: Editorial, 14.

149): a partir dessa deliberação, firmas podem livremente apoiar ou se opor a candidaturas presidenciais e de deputados e senadores, tornando assim sem validade limites há muito estabelecidos e reafirmados por legislação sobre a participação de pessoas jurídicas em eleições federais.[7]

Consequência didática dessa decisão é a reação dos senadores, em um ano eleitoral: em 27 de julho de 2010, o Senado dos EUA recusou-se a aprovar novas regras, que exigiriam maior transparência do papel desempenhado pelas grandes firmas, sindicatos e outros interesses especiais no apoio à propaganda política. Uma das regras aiíincluídas barrava gastos em campanhas políticas realizados por grandes empresas que mantenham contratos com o governo, de mais de US$ 10 milhões, e também aquelas que sejam controladas por estrangeiros.[8] Quase que imediatamente, organizações sem fins lucrativos, supostamente sem propósitos políticos (uma das mais ativas é um prosaico "Club for Growth"[9]) começam a aparecer como grandes financiadores de comerciais de televisão, e mesmo tomando partido de candidaturas de deputados e senadores, nas eleições de novembro próximo.

As doações que alimentam esses gastos podem ser mantidas sob sigilo — o que compromete ainda mais a integridade das eleições.[10] Efeito imediato da deliberação da Suprema Corte é que um novo mecanismo político de financiamento põe-se em marcha, permitindo que grupos independentes levantem e gastem elevadas somas de dinheiro, em um ritmo que ameaça eclipsar os esforços dos próprios partidos políticos.

3. Sobre regras de disclosure

A introdução dessa nova regra no jogo de escolhas públicas tem implicações perversas:

- comparativamente às eleições norte-amerianas de 2006,[11] grupos de interesses (externos aos partidos políticos) gastam em 2010 cinco vezes mais, e

[7] Justices block key part of campaign law. *New York Times*, 21 jan. 2010; The Supreme Court kills campaign finance reform!. Slate.com, 21 jan. 2010.
[8] Campaign finance Bill is set aside. *New York Times*, 27 jul. 2010.
[9] Outro grande catalizador de recursos na sustentação de demandas preferenciais é a U.S. Chamber of Commerce ("Top companies aid Chamber of Commerce in policy fights. *New York Times*, 21 out. 2010). Para a dinâmica de operação desse tipo de grupo no atual período eleitoral dos EUA, ver: Pro-Republican groups prepare big push at end of races. *New York Times*, 24 out. 2010.
[10] Donors' names kept secret as they influence the midterms. *New York Times*, 20 set. 2010.
[11] Interest–group spending for midterm up fivefold from 2006; many sources secret. *Washington Post*, 4 out. 2010.

isso se dá por mecanismos em que o sigilo quanto à origem desses recursos é maior do que nunca.

Veja o leitor nesses dados as consequências negativas de uma mudança institucional, ainda que promovida por um Judiciário independente.

- Ao mesmo tempo, em razão da destacada posição do presidente Obama favorável a limitar o mecanismo de *rent seeking* (Monteiro, 2007: Cap. 6), a facilitação do uso de recursos privados em campanhas eleitorais acaba sendo tendenciosa, orientando-se na proporção de 3 para 1, a favor dos republicanos.[12]

  Anteriormente à nova regra, a divulgação de matéria de campanha na mídia ficava limitada a "propaganda de temas"; porém, agora, em número crescente, as mensagens são pura "advocacia expressa" que clama pelo voto a favor ou contrário a candidatos e partidos específicos.[13]

- Uma refinada consequência sobre o comportamento dos doadores é que ela é fundamentalmente de natureza *psicológica*:[14] o novo ambiente institucional dá aos potenciais doadores um sentido geral de que eles estão agindo dentro de seus direitos constitucionais, quando apoiam atividades políticas independentes.

  Neste ponto, o leitor pode indagar quanto à finalidade de se ter uma regra de total transparência ou *disclosure* dos dinheiros privados aplicados em campanhas eleitorais (Show me the donors. *Slate*, 14 out. 2010):

- primeiro, há o argumento de que revelar quem financia o discurso político pode funcionar como desestímulo ao próprio engajamento do cidadão-eleitor no processo político.

  Afinal, todo tipo de constrangimento pode resultar dessa exposição pública (perda de privacidade de informação), especialmente aquele originado no próprio governo. Por vezes, é muito tênue a fronteira entre os benefícios do *disclosure* e os prejuízos causados à privacidade dos doadores. Ampliando essa linha de considerações, o *disclosure* pode acabar por minar a própria democracia.[15]

---

[12] New "super pacs" bringing millions into campaigns. *Washington Post*, 28 set. 2010.
[13] Groups push legal limits in advertising. *New York Times*, 17 out. 2010.
[14] Money talks louder than ever in midterms. *New York Times*, 7 out. 2010.
[15] No entanto, o que pensa o leitor do seguinte ponto de vista: "exigir que as pessoas assumam publicamente seus atos políticos promove a coragem cívica, sem a qual a democracia fracassa", como se manifestou recentemente um juiz da Suprema Corte dos EUA.

Talvez seja necessário introduzir na regulação do *disclosure* algum tipo de diferenciação: o *disclosure* se aplicando apenas às grandes contribuições, ficando isentas as pequenas doações.

De todo modo, a estratégia anti*disclosure* da parte de uma organização privada que financia campanhas políticas pode significar mais do que simplesmente a de evitar que os doadores sejam hostilizados: na verdade, esses doadores, tais como pessoas jurídicas, temem perder clientela, ao patrocinarem causas controvertidas. Nesse sentido, vejam-se alguns temas tão notórios no segundo turno da eleição presidencial brasileira, como descriminalização do aborto, e opção sexual versus direitos civis e orientação religiosa.[16]

- Em contraposição, alega-se que a política de *disclosure* tem efeito positivo, ao se constituir em barreira potencial à corrupção (o temor de que os recursos doados a um candidato venham a resultar em favorecimento pós-eleitoral), tanto quanto ser um canal que provê informação grátis aos eleitores (que, assim, podem votar mais sofisticadamente) e fator coadjuvante para outras regulações do financiamento eleitoral de partidos políticos e políticos individualmente.

  De todo modo, um apego exagerado ao *disclosure* pode ser contraproducente:

  > o *disclosure* intenso ameaça inundar a todos nós com um mar de dados sem utilidade, enquanto potencialmente distrai a atenção dos grandes doadores cujos fundos desempenham papel mais significativo para se entender [uma candidatura ou demanda preferencial] (...) Mirar o *disclosure* [seletivamente] nos maiores apoiadores torna mais focalizada a atenção do público.[17]

Nessa linha de raciocínio, talvez seja mais produtivo alcançar os objetivos do *disclosure*, enquanto se protege a privacidade de informação. Ou ainda: o tratamento diferenciado às grandes e pequenas contribuições pode levar a que grandes doações sejam identificadas individualmente, enquanto pequenas doações seriam divulgadas no agregado. Afinal, uma pequena e in-

[16] Curiosamente, a internet, que tem reconhecidas virtudes na pulverização do uso de dinheiros privados em eleições, acaba se revelando um veículo em que essa transparência expõe publicamente o cidadão-doador e suas preferências eleitorais.

[17] Comentário de R. Briffault citado no Election Law Blog. Disponível em: <http://electionlawblog.org/archives/o17358.html>.

dividualizada contribuição pode não ser mesmo uma informação significativa (McGeveran, 2003:53).

4. Conclusão

Quanto à polêmica manifestação do Supremo Tribunal Federal, em 2010, no julgamento da arguição sobre a aplicabilidade da lei da ficha limpa, ainda no primeiro turno da eleição de 3 de outubro de 2010, o fato é que, apurados os votos, fica indefinida a sorte da preferência manifestada por milhões de eleitores, uma vez que seus candidatos eleitos puderam se apresentar para concorrerem aos postos, porém poderão vir, eventualmente, a ser impedidos de tomar posse, porque *a posteriori* podem ser tidos por inelegíveis, segundo a interpretação final que seja dada às regras da citada LC 135.

Como fica a manifestação expressa dos eleitores que votaram a favor desses candidatos e dos que, pelo excedente de votação, foram igualmente dados por eleitos? O que há de prevalecer: o ativismo político da mídia (que pretexta refletir a *opinião pública*) ou a vontade dessa fatia do eleitorado, ainda que apoiada em desinformação quanto ao sentido de regras eleitorais?

Observe-se a similaridade quanto ao aludido impacto psicológico de uma decisão judicial, antes referido (Seção 3), que pode estar acoplado a uma mudança nas regras do jogo de escolhas públicas: a atitude do STF até antes da realização do primeiro turno das eleições de 2010 foi como uma espécie de "luz verde psicológica", ao levantar impedimentos mais imediatos e incisivos a que não se devesse votar em determinados candidatos, na urna de votação.

Todo esse ambiente explosivo para uma democracia representativa é resumido por um entusiasta da nova regra do jogo eleitoral norte- americano:[18] "é como se fosse o Santo Graal, que as pessoas tanto aguardavam".

Em suma: as democracias andam sendo *comidas pelas beiradas*[19], tanto aqui, como lá, na medida em que se reduz o grau de autonomia decisória dos representantes eleitos e do governo em geral.

---

[18] Ver Seção 3, acima.

[19] Pontos para reflexão. *Estratégia Macroeconômica*, v. 18, n. 442, 27 set. 2010.

Referências

McGEVERAN, W. Mrs. Mcintyre´s checkbook: privacy costs of political constitution disclosure. *Journal of Constitutional Law*, v. 6, n. 1, p. 1-55, Sept. 2003.

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