

# A conjuntura das escolhas públicas

COORDENAÇÃO: JORGE VIANNA MONTEIRO\*

"Um comentário estabelecido a partir do modelo analítico da 'public choice' — uma variante da moderna economia política que considera as políticas públicas resultado da interação social, sob instituições de governo representativo."

## Economia da crise política

JORGE VIANNA MONTEIRO

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Delegação e pré-comprometimentos; 3. Paradoxo da onipotência; 4. Incentivos e filtros eleitorais; 5. Ainda a moldura constitucional tão peculiar; 6. Conclusão.

### 1. Introdução

As últimas semanas têm revelado uma variedade de ocorrências muito negativas do ponto de vista da representação política e que podem ser sintetizadas em duas vertentes.

- ▼ Por um lado, há uma virtual paralisação das atividades de uma ou outra casa do Congresso Nacional, em razão de desencontros na sustentação política do governo, agravada por efeitos da emissão de medidas provisórias (MPs), como se pode inferir da evidência empírica mostrada na tabela.

Uma evidência dessa peculiaridade na democracia presidencialista brasileira é

que em 2003/04 a participação média de legislação originária do Executivo (MPs) equipara-se a 41,4% do volume de leis autonomamente produzidas e aprovadas no Congresso, e no primeiro semestre de 2005 esse peso das MPs corresponde a mais de 4/5 dessa atividade do Congresso.

#### Quantidade emitida de medidas provisórias 2003-05\*

Situação	2003	2004	2005**
Convertidas em lei	55(30)	76(49)	20(3)
Tramitando	27(27)	10(10)	12(12)
Revogadas	1(1)		1(1)
Rejeitadas		4(4)	2(2)
Prejudicadas			2(2)
Perda de eficácia		2(2)	1(0)
Total***	58	65	20
MPs/Leis****	46,4%	36,5%	83,3%

\* Os números entre parênteses representam a quantidade de MPs com data de emissão de ano representado na coluna.

\*\* Até 30 de junho de 2005.

\*\*\* Há um estoque de 80 outras MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32, ainda preservam seu status de medida provisória.

\*\*\*\* Equivalência de produção de MPs em termos do total de leis aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas de MPs.

\* 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.

- ▼ Mas esta é uma crise que também se alastra a comportamentos corruptos de políticos e burocratas, como tem sido noticiado com riqueza de detalhes na mídia.<sup>1</sup>

Uma conclusão inicial a que se pode chegar diante dos fatos e das reações da opinião pública ressalta o pouco significado do incentivo eleitoral na produção de um comportamento dos políticos — e, por extensão, de seus agentes, os burocratas — que promova o interesse geral ou coletivo. Em razão disso, recorre-se à promessa de se promover a “reforma política”, viabilizando com maior presteza a tramitação de sua respectiva forma legal.<sup>2</sup>

Todavia, essas duas vertentes são um reflexo impróprio de escolhas coletivas centradas em pressões e transações. Assim, qualquer tentativa de limitar ou coibir certas classes de comportamentos perversos de políticos e burocratas deve necessariamente partir da consideração de como funciona o processo político e, mais especificamente, a conexão eleitoral.

<sup>1</sup> Por exemplo, *Folha de S. Paulo*, 13 jun. 2005, p. A4-A7, e 15 jun. 2005, p. A4-A13.

<sup>2</sup> PL nº 5.268, de 28 de agosto de 2001, e PL nº 2.679, de 3 de dezembro de 2003 que estabelecem novas regras do jogo sobre pesquisas eleitorais, voto de legenda, coligações partidárias, mecanismos legislativos e financiamento de campanhas eleitorais, com reflexos sobre o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), legislação de partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e lei eleitoral (Lei nº 9.504, de 20 de setembro de 1997).

## 2. Delegação e pré-comprometimentos

No centro da atual controvérsia entre o Executivo e o Legislativo quanto às iniciativas de política empreendidas pelo presidente da República<sup>3</sup> está um complexo mecanismo de legislar que, com maior ou menor explicitação, o Congresso Nacional delega ao Executivo. Em que medida tem sido possível o uso de poder discricionário pelo Executivo nessa tarefa? Até que ponto o exercício de legislar empreendido pelo Executivo é *impróprio*?

Em pelo menos duas frentes a controvérsia mostra-se muito relevante na atualidade da economia brasileira:

- ▼ na emissão de medidas provisórias;<sup>4</sup>
- ▼ no avanço da dimensão regulatória do governo, a questão da delegação torna-se mais densa, na medida em que uma lei aprovada no Congresso é um meio necessário para traduzir poder de execução, por força de uma dada conexão causal com os fins con-

<sup>3</sup> E, por extensão, pelos burocratas do Executivo.

<sup>4</sup> Até meados de 2001, as regras constitucionais virtualmente não impunham limites à capacidade do presidente da República em emitir leis sob o formato de MPs, de modo que a fronteira entre o uso “próprio” e “impróprio” desse recurso na feitura das leis era tênue; com a EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, o conjunto de regras estabelecidas pelo art. 62 da Constituição passou a condicionar o que seria um entendimento mais preciso dessa delegação. Por certo que a predisposição atual do Congresso parece ser a de circunscrever ainda mais a emissão de MPs, não tanto em sua origem mas nos condicionamentos das MPs como mecanismos de *fast track*, na geração de resultados de política pública.

templados nessa legislação (Lawson, 2005:235).<sup>5</sup>

A extensão em que uma delegação<sup>6</sup> é tida como constitucionalmente *própria* resulta do atendimento a fundamentos da democracia representativa, tais como (Lawson, 2005; Rappaport, 2001):

- ▼ diferenciar os departamentos legislativo e executivo (separação de poderes);
- ▼ limitar o poder que pode ser exercido pelo departamento executivo do governo (harmonia entre os poderes);
- ▼ assegurar que uma decisão de política pública deve percorrer dois processos de escolhas majoritárias distintos (bicameralismo);
- ▼ restringir a produção de legislação estritamente federal (federalismo).

Assim, o grande dano causado pela intensa e variada produção de MPs<sup>7</sup> pode

<sup>5</sup> Especialmente em decorrência da política de privatização (década de 1990) e sob o arranjo de parcerias público-privadas, o tema da delegação torna-se ainda mais significativo, não apenas na atuação das "agências nacionais" (veja-se o caso das atividades privatizadas), como também no intrínseco poder de regulação a ser desempenhado pelo parceiro privado, na operacionalização de uma PPP. Neste último exemplo, é importante notar que a Lei nº 11.079, de 31 de dezembro de 2004, explicitamente torna indelegáveis as funções de regulação nas parcerias (art. 4, III).

<sup>6</sup> Por via de MP ou por via da ampliação do mandato de execução de uma lei.

<sup>7</sup> Especialmente ao longo do período 1990-2001 porém, como mostrado na tabela, ainda significativo. Essa é uma qualificação importante no reconhecimento e na mensuração do Poder "Executivo" na economia brasileira.

ser aferido em termos da virtual desconexão do sistema da separação de poderes, com o Executivo centralizando parcela significativa da capacidade de legislar (Monteiro, 1997, 2000).

Uma interpretação dessa delegação é que possivelmente a regra constitucional (sistema de separação de poderes) não se aplicaria estritamente a certas áreas de políticas públicas (Rappaport, 2001). Mais descritivamente, essa delegação integraria a articulação *harmônica* que se pretende na operacionalização desse sistema. Por conseqüência, o poder presidencial de legislar comportaria apenas uma limitada discricionariedade.

A economia orçamentária pública serve para ilustrar uma outra peculiaridade da delegação. A delegação pode ser tal que define conjuntos detalhados de novas regras do jogo que passam a operar em um nível de percepção menos transparente, na medida em que transferem poder de decisão para um nível regulatório secundário (procedimentos operacionais de agências executivas, por exemplo). A figura 1 ilustra esse ponto de vista (Newberry e Pallot, 2003:474-476).

Os modernos sistemas gerenciais favorecem os governos a descartar ativos (políticas de privatização) tanto quanto a configurar políticas públicas por uma variedade de comprometimentos que assumem perante os agentes privados e a sociedade. Podemos observar, então, duas vertentes na trajetória da economia pública:

- ▼ a redução da parte mais visível da economia pública (produção de bens e serviços), com o aumento da participação de agentes privados nessa

produção e na detenção de propriedade (Savas, 2000:3);

- ▼ nesse processo — e a despeito do balizamento que uma dada lei aprovada no Congresso possa estabelecer — amplia-se o poder dos burocratas para estabelecer comprometerimentos de política.

Em termos de política fiscal, essas vertentes promovem a mudança sutil de nossa percepção quanto à dimensão orçamentária pública. Já na política de parcerias público-privadas (PPPs), por exemplo, os comprometerimentos contratuais quanto à compra de produção privada são o formato preferencial sob o qual o governo passa a incorrer em dívida. Na figura 1, como mostra a seta, há

uma troca de dívida no formato A por B (Newberry e Pallot, 2003:486).<sup>8</sup>

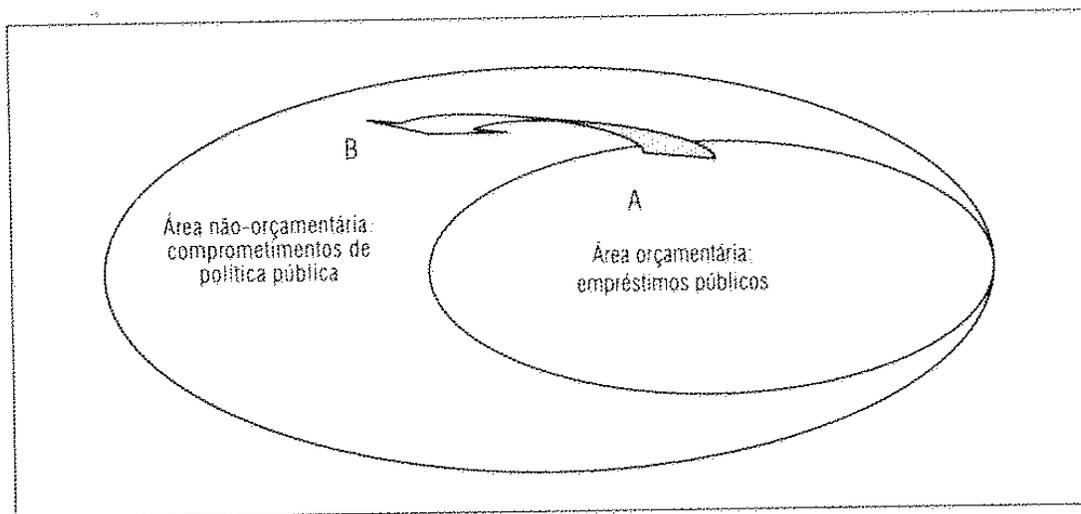
### 3. Paradoxo da onipotência

A economia brasileira caracteriza-se por uma elevada instabilidade institucional

<sup>8</sup> Por decorrência, o cidadão-contribuinte-eleitor e os legisladores vêem-se diante de um Estado menos transparente, fenômeno em relação ao qual pouco podem fazer para impor-lhe limites. Reconfigurado nesses termos, o princípio da delegação assume características muito complexas que tornam ainda mais relevante a questão do controle que as regras constitucionais impõem ao poder discricionário exercido na área B, como mostrado na figura 1. Para tanto, é uma experiência didática antecipar como ocorrerá a implementação da política de PPP com o Estado-contratante (Monteiro, 2005) tipicamente operando na apresentação e sustentação de comprometerimentos.

Figura 1

Um mecanismo de delegação:  
a transformação de fatos orçamentários em fatos não-orçamentários



(Monteiro, 1997, 2000, 2004).<sup>9</sup> As regras que vigoram nas escolhas públicas são incertas e transitórias, seja porque apresentam muitas lacunas, seja porque políticos e Judiciário promovem freqüentes reinterpretações do significado dessas regras, ainda que elas tenham *status* constitucional. A trajetória do poder de legislar atribuído ao presidente da República (art. 62 da Constituição) é o exemplo mais notório dessa instabilidade.

Outro exemplo, mais recente, está relacionado à “reforma do Judiciário” (EC nº 45, de 8 de dezembro de 2004). Por esse novo e extenso bloco de regras constitucionais, foi criada a instância decisória do Conselho Nacional de Justiça. Em 24 de maio de 2005, o Senado Federal aprovou as indicações dos 15 membros do CNJ. Todavia, um fato institucional de grande relevância — que pouca atenção recebeu na mídia e nos comentários da conjuntura da economia política nacional — passou-se em Brasília, nessa votação:<sup>10</sup> um dos nomes indicados não foi aprovado em votação ocorrida em 18 de maio de 2005; logo adiante, em 24 de maio, o dito ficou pelo não dito e voltou-se atrás, e o nome rejeita-

do foi então aprovado, em nova e peculiar votação.<sup>11</sup>

Essa classe de ocorrência pode ser explorada analiticamente no que se convençionou rotular o “paradoxo da onipotência” (Suber, 1990:12): ao deter o poder de fazer qualquer lei, em qualquer circunstância, poderão os políticos limitar seu próprio poder decisório? Se a resposta for afirmativa, eles não podem se autolimitar; em caso negativo, eles podem.

Por esse paradoxo, percebe-se no caso da votação para o CNJ que, ao não se pautarem pelos procedimentos regimentais preestabelecidos, os senadores:

- ▼ estariam evitando manifestar um *comprometimento efetivo*, ou seja, a sinalização feita no caso do CNJ é que um resultado desejado por uma coalizão majoritária do Senado poderá ocorrer ainda que os senadores atuem sob regras que não estejam em seu regimento;
- ▼ ao mesmo tempo, eles deixam de sinalizar com um *comprometimento persuasivo* (Law, 2005). O objetivo desse comportamento não pressupõe que os senadores atuem de modo previsível, mas que eles convençam os demais participantes do jogo de que o Senado se comportará sempre desse modo.

<sup>9</sup> Essencialmente, a política econômica resulta de uma complexa escolha coletiva (ou jogo de estratégias) de que participam agentes públicos distribuídos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e agentes privados, atuando individualmente (cidadão-eleitor) e coletivamente (grupos de interesses especiais). Nessa escolha, as instituições políticas são as regras do jogo. Desse modo, a construção das estratégias de todos esses participantes resulta de suas respectivas motivações, tanto quanto das induções a que eles estão sujeitos em decorrência das regras subjacentes ao jogo.

<sup>10</sup> *Jornal do Senado*, 25 maio 2005.

<sup>11</sup> O episódio é mais uma indicação da já referida instabilidade das regras do jogo: não obstante o CNJ ser uma construção constitucional, sua decorrente operacionalização foi tratada por um expediente improvisado à margem das regras legislativas (Regimento Interno) em vigor. Ver “Alexandre de Moraes irá para o CNJ”, *Folha de S. Paulo*, 25 maio 2005, p. A10.

O único caminho para que os senadores convençam os demais agentes de que o Plenário respeita uma dada ordem institucional-constitucional é forçando a si próprios a não agir, como de fato agiu o Senado. Mais especificamente: os procedimentos legislativos são fixos, porque os senadores precisam convencer os demais agentes do jogo de que certas estratégias não são passíveis de ser acionadas. A figura 2, a seguir, sintetiza essa visão analítica e suas implicações.

A estabilidade da dependência (1) indica o comprometimento efetivo; (2) é o condicionamento da decisão legislativa do Senado sobre os demais agentes de decisão, enquanto a seqüência (1)  $\Rightarrow$  (2)  $\Rightarrow$  (3) sumaria a noção do comprometimento persuasivo: o Senado opta por (1) de modo a ser percebido pelo resultado (2) e assim induzir a que os demais agentes optem por (3). No caso da decisão de 25 de

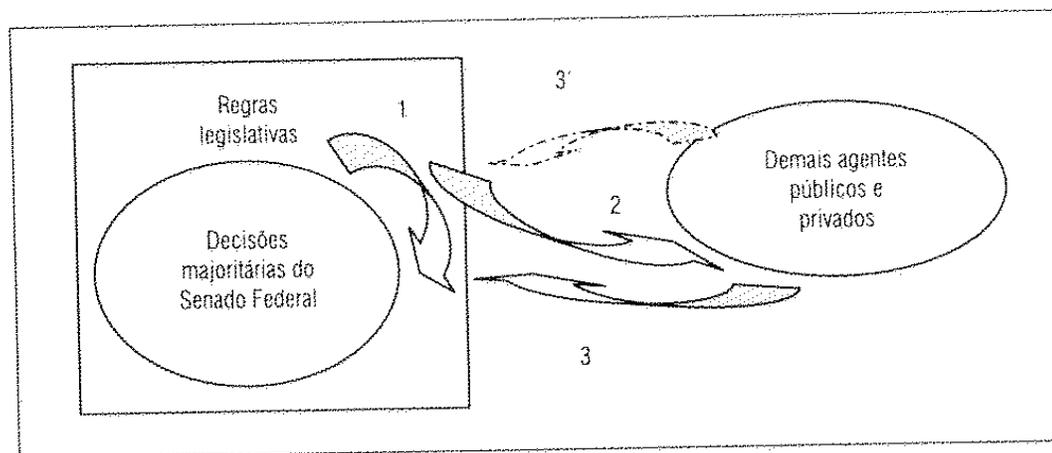
maio de 2005, a seqüência percebida acaba sendo (1)  $\Rightarrow$  (2)  $\Rightarrow$  (3').<sup>12</sup>

A ocorrência eleitoral em 2006 torna os políticos menos propensos a sustentar comprometimentos, em ambos os sentidos ilustrados na figura 2. Por outro lado, da parte dos agentes privados,

<sup>12</sup> Por certo que a classe política não se dá conta da gravidade da ocorrência narrada acima. Um senador do PFL chegou a argumentar que todo o procedimento da votação representava "uma das mais importantes etapas da reforma do Judiciário", enquanto o presidente do Congresso Nacional sentenciava ter sido a votação "não apenas a repetição da anterior (ocorrida seis dias antes) com o objetivo de respeitar o desejo da maioria" (*Jornal do Senado*, 25 maio 2005). Em termos do desenrolar do jogo, a expectativa que especialmente os agentes privados terão é a de que *nada é para sempre* no ambiente institucional das políticas públicas. Qualquer comprometimento de política que o governo possa vir a apresentar ou será deixado de lado, por iniciativa do próprio governo, ou pela dificuldade de ele fazer prevalecer no Congresso os termos de seus acordos políticos.

Figura 2

Votação do CNJ no Senado Federal: comprometimento efetivo e persuasivo



sua estratégia (3) na perspectiva (1)  $\Rightarrow$  (2), eventualmente voltada para melhor atender ao interesse coletivo, torna-se ainda mais improvável, uma vez que eles antecipam a indução eleitoral a que os políticos estarão sujeitos e, assim, farão (3').

De todo modo, em épocas eleitorais, apresentar comprometerimentos que não possam ser revistos representa um risco a que dificilmente os políticos desejam se sujeitar: as circunstâncias progressas costumam se alterar muito rapidamente, de modo que tais comprometerimentos necessitarão de atualização. O receio nesse caso é de incorrer em *supercomprometimento* (Law, 2005). Daí a aversão a ter comprometerimentos ou apenas mantê-los nominalmente.<sup>13</sup>

Sob instituições de governo representativo, caberia ao Judiciário lidar com problemas decorrentes de onipotência decisória, como ilustrado no caso aqui tratado. Contudo, ao fazê-lo, o Judiciário confronta-se com outro problema: a indução ao *subcomprometimento* (Law, 2005). Afinal, como o Supremo Tribunal Federal poderia reverter a decisão do Senado quanto ao CNJ, sem deixar de prejudicar a capacidade do Congresso, de agir autonomamente, em futuras decisões? Ao mesmo tempo, tanto mais complacente seja o STF, tanto

menor a propensão dos políticos em tar pré-comprometerimentos.<sup>14</sup>

#### 4. Incentivos e filtros eleitorais

Trivialmente, as eleições são um nismo institucional que opera com *centivo* para que políticos e aspira cargos eletivos comportem-se em sintonia com o interesse geral, ainda inerentemente eles sejam motivados atendimento de seu auto-interesse (teiro, 2004, cap.1). Todavia, as eleições podem ser igualmente vistas como (Mondak, 1995; Cooter, 2003) o canismo de *seleção* (Vermeule, 2002) dependentemente das motivações as dos políticos e aspirantes a po as eleições habilitam o eleitor a s os candidatos que têm por motivo interesse geral daqueles que são n pelo auto-interesse.

As eleições filtram os candidatos *boa qualidade*, descartando os de *ruim qualidade*. À medida que as eleições se tornam mais seletivas, o processo seletivo pode ir se tornando mais eficiente. A figura 3 explora essa questão.

Na figura 3, o incentivo (1) tem a contrapartida (2), isto é, (1)  $\Rightarrow$  (2). Assim, o bom comportamento dos políticos (legisladores) é determinado por sua conexão com o voto, com os eleitores:

<sup>13</sup> No caso da composição do CNJ, a coalizão PSDB-PFL não aceitou pagar o elevado custo de ver o nome do jurista patrocinado pelo governador de São Paulo (e virtual candidato à presidência da República) recusado por uma maioria de votos no Plenário do Senado.

<sup>14</sup> Embora a ocorrência da votação no Senado seja tomada como um caso muito específico, recebe um comportamento do Congresso que é típico da formulação de políticas. Mesmo porque o Congresso é o produtor de leis confundindo a mesma figura de governo (Hadfield, 1999:46).

minando repetitivamente, por exemplo, os deputados a cada quatro anos. Contudo, entende-se que as características pelas quais os políticos são percebidos pelos eleitores vão além da ideologia e bandeira partidária; o reconhecimento se dá por meio de traços menos tangíveis como honestidade e aptidão legislativa, ou seja, a seleção é definida por indicadores mais permanentes e não políticos da qualidade, tais como a integridade e competência do postulante ao cargo público (Mondak, 1995:702). Assim — e voltando à figura 3 — a seqüência relevante (3)  $\Rightarrow$  (4)  $\Rightarrow$  (2) permite que os eleitores escolham no conjunto de candidatos os que atendem a esse padrão de qualidade que se converte

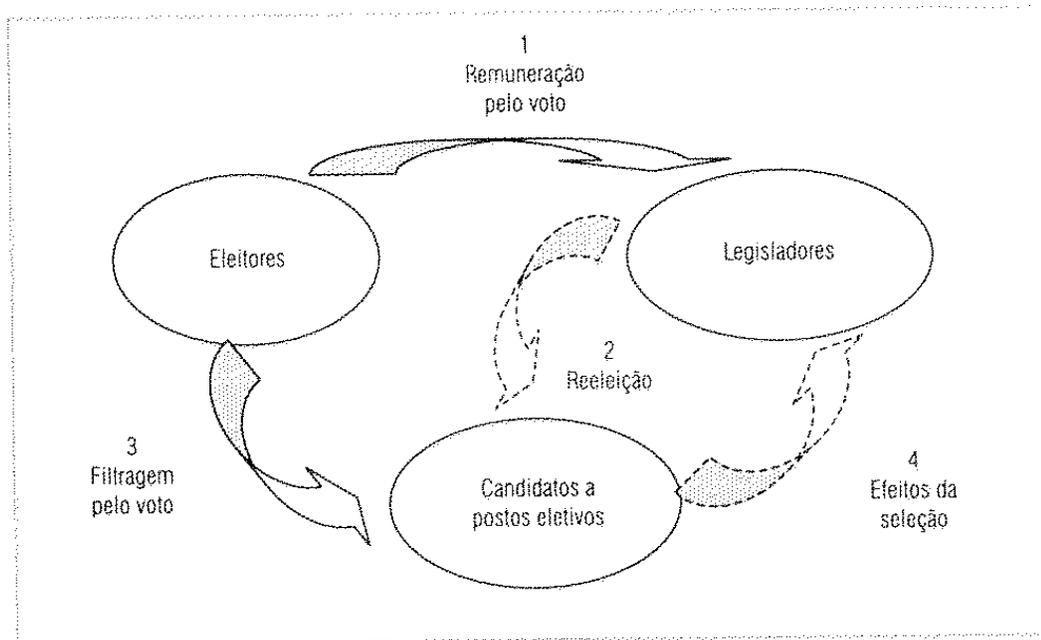
na provisão de políticas públicas no interesse geral.

Uma percepção mais refinada da questão eleitoral resulta de como opera a filtragem ou seleção de *bons* políticos. Segundo a taxonomia de Vermeule (2005), os filtros podem ser:

- ▼ diretos — regras que em si mesmas estabelecem processos de seleção de ocupantes de postos públicos (eletivos e não-eletivos). São exemplos de requisitos constitucionais que cumprem essa finalidade: no capítulo III (Nacionalidade), pelo art. 12, II, §3º, postos como os de presidente da República, presidente do Senado e da Câmara, entre outros, são privativos de brasi-

Figura 3

A eleição: incentivo e filtro



leiros natos; no capítulo IV (Direitos políticos), a idade mínima de 21 anos para deputado federal (art.14, VI, c); no capítulo III, seção II (Supremo Tribunal Federal), a regra de preenchimento dos postos no STF (art. 101);

- ▼ indiretos — embora não definam propriamente um critério de seleção, certas regras acabam gerando condicionamentos à atuação dos ocupantes (e potenciais ocupantes) de postos públicos.

Ainda no âmbito constitucional, são exemplos o art. 2º (Separação de Poderes), e no capítulo III, seção II (Supremo Tribunal Federal), a regra de foro especial para ministros de Estado, em processo e julgamento de infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (art.102, I, b, c); complementarmente, a regra definida na Lei nº 11.036, de 22 de dezembro de 2004 (convertida da MP nº 207, de 13 de agosto de 2004) que equipara a presidência do Banco Central a cargo de ministro de Estado e, assim, estendendo ao presidente do Banco Central o foro especial do STF.

O ponto de vista aqui apresentado serve de moldura para que se tenha um melhor entendimento do que pode significar promover uma reforma política no Brasil, o que volta a ser arrolado como iniciativa prioritária.<sup>15</sup> A racionalidade dessa reforma é a de que o comportamento dos políticos pode mais bem servir ao interesse geral quando eles passam a atuar sob uma nova configuração das regras do jogo,

vale dizer de restrições institucionais-constitucionais.

Assim, essas regras podem ver vistas sob duas perspectivas:

- ▼ elas alinham a percepção do atendimento preferencial dos políticos com o comportamento voltado à promoção do interesse geral, sob a ameaça do insucesso eleitoral. Esse alinhamento é predominante na seqüência (1) ⇒(2) mostrada na figura 3;
- ▼ pura e simplesmente essas regras selecionam os políticos por sua maior propensão em — uma vez eleitos — promover o interesse geral, ou seja, atuar na seqüência (3) ⇒(4) ⇒(2) na figura 3.

Para que isso venha a preponderar é necessário que a reforma política não fique limitada à mudança de regras eleitorais, como tem sido proposto; é muito relevante sinalizar com clareza aos potenciais candidatos o *ambiente* em que o jogo legislativo transcorrerá, permitindo-lhes antecipar os custos a que estarão sujeitos, caso se sintam simplesmente atraídos por seguir a seqüência (1) ⇒ (2). Por essa razão, nada melhor do que estabilizar de uma vez por todas o sistema constitucional da separação de poderes, o que por certo eliminaria práticas tão arraigadas quanto nocivas, como conviver com uma estrutura partidária permissiva que viabiliza o deslocamento de legisladores para postos na burocracia do Executivo, sem que seus mandatos eletivos sejam dados por cancelados, ou possibilitar que o Congresso faça amplas delegações de poder

<sup>15</sup> *Gazeta Mercantil*, 14 jun. 2005, Editorial, p. A2.

de legislar ao Executivo (como observado no processo orçamentário da União e na produção de MPs).

Desse modo, a filtragem eleitoral bem-sucedida relaciona-se à possibilidade de que o desempenho do político ocorra em um quadro estável de regras do jogo. Só assim o político pode transparentemente acumular reputação, na razão direta de seu comportamento (Cooter, 2003:31).

### 5. Ainda a moldura constitucional tão peculiar

Os políticos podem ser categorizados em pelo menos três classes (Levmore, 1996: 567):

- ▼ agentes ou intermediários de seus respectivos redutos eleitorais e, portanto, limitados por mandatos que estão implicitamente definidos em suas relações com esses eleitores e que invariavelmente estão traduzidos por plataformas ou promessas de campanha. Sob essa percepção, o político é um *autômato*, com reduzida margem de independência;
- ▼ o representante é depositário da confiança de seus eleitores e, como tal, busca alcançar o que acredita atender aos interesses dos eleitores. Assim, o político é um agente *autônomo* restringido apenas por testes eleitorais periódicos;
- ▼ os políticos são movidos pela necessidade de atendimento a grupos de interesses preferenciais que lhes viabilizam recursos que podem ser transformados em votos. Comparativamente às duas classes acima, aqui os políticos têm uma

independência híbrida, ou seja, são autônomos diante de seus eleitores individuais, mas são autômatos em sua relação com os grupos de interesses.

Épocas eleitorais são ocasiões propícias para que a autonomia decisória do político se reduza, o que sugere que seus eleitores talvez os prefiram como meros agentes ou intermediários; ao mesmo tempo, é também nessas ocasiões que os políticos tendem a ocultar seus vínculos com grupos de interesses, reforçando seu papel de autômatos (Levmore, 1996:567).

Os erros de estratégia que os políticos possam vir a cometer ante a maior ou menor dependência que tenham com seus redutos eleitorais podem passar incólumes uma vez que:

- ▼ é difícil para os eleitores instrumentarem punições às transgressões dos políticos. Diferentemente do ambiente típico dos mercados de bens e serviços, em que a quebra de contrato pelo provedor leva ao pronto afastamento do comprador do provedor faltoso, no mercado político (Monteiro, 2004, cap. 1), a punição ao legislador que descumprir suas promessas de campanha requer que o eleitor aguarde uma futura data eleitoral para ter a oportunidade, coordenadamente com outros eleitores descontentes, para disciplinar o político;
- ▼ é incerta a linha divisória da ação do legislador em face da iniciativa dos burocratas do Executivo no jogo de política econômica e, em consequência, alocar com precisão responsabilidades pela renegação a comprometi-

mentos ou promessas. Na economia brasileira, essa é uma qualificação muito relevante, pois é substancial o volume de transações que se estabelecem no Congresso em torno da aprovação (por conversão) de medidas provisórias, comparativamente a projetos de lei de iniciativa do legislador.<sup>16</sup> Com isso, caracteriza-se uma tácita delegação de poderes, funções e recursos ao Executivo. Esse tem sido não apenas um *escudo* por trás do qual responsabilidades individuais diante do eleitorado podem ser dissimuladas, mas também um mecanismo de escolhas públicas que redireciona as pressões dos grupos de interesses que ficam mais efetivamente voltadas para a alta gerência do Executivo, nascedouro de boa parte das políticas públicas (Monteiro, 1997, 2000). O *balão-de-ensaio*<sup>17</sup> correntemente lançado e que contempla adicionar novas regras constitucionais ao jogo de políticas enunciando um pré-comprometimento de obter déficit nominal nulo nas contas públicas poderá tornar essa delegação ainda mais ampla, com a acessória duplicação da DRU ou desvinculação das receitas da União (Monteiro, 2004:133-135). Todavia, a grande questão envolvida nessa proposta é se a sua moldura constitucional permanecerá sendo a da tabela apresentada na seção 1.

- ▼ todo o jogo legislativo desenrola-se sob um quadro de regras que pouco

disciplinam as quebras de pré-comprometimentos e as relações com grupos de interesses preferenciais.

## 6. Conclusão

É remota a possibilidade de que a reforma política nos moldes habitualmente referidos<sup>18</sup> seja suficiente para atenuar os efeitos deletérios do mecanismo institucional do *rent seeking*, pelo qual ocorre a mobilização de grupos de interesses que investem em *lobbying*, na mídia e em financiamentos de campanhas eleitorais, com o propósito de obter a seu favor uma transferência de renda e riqueza agenciada junto ao processo político (Monteiro, 2004, cap. 1). A crise política no Brasil inegavelmente está centrada nas disfunções com que pode operar tal mecanismo.

A complexidade desse mecanismo desafia regulações *ad hoc* como as do Código de Conduta da Alta Administração Federal (de 21 de agosto de 2000) e do pretendido e discutível financiamento público de campanhas eleitorais (Abrams e Settle, 2004). Tanto num caso quanto no outro é provável que as conseqüências indesejáveis que se pretende eliminar acabem exacerbadas.

Corrupção e suborno são conceitos *contestáveis*, ou seja, contêm um núcleo descritivo sobre o qual os seus usuários podem concordar em grandes linhas, porém tão ilimitado e associado a controvertidas idéias normativas que se torna impossível se chegar a uma concordân-

<sup>16</sup> Ver tabela, seção 1.

<sup>17</sup> "Governo articula apoio a choque fiscal", *Valor Econômico*, 29 jun. 2005, p. A3.

<sup>18</sup> Ver referência na seção 1.

cia generalizada sobre suas características (Lowenstein, 1985:851).

Contudo, um diagnóstico mais amplo da variedade de comportamentos ilícitos que vêm ocupando as atividades de pelo menos duas comissões legislativas em Brasília deve enquadrar mais precisa e transparentemente os poderes constitucionais, sem o qual esses comportamentos acabarão acolhidos em zonas cinzentas de delegações que não deveriam ser admitidas.

O que a análise e a evidência empírica apresentadas acima indicam é que as escolhas públicas no Brasil transcorrem de um modo tão peculiar que os problemas de suborno e corrupção política talvez devam ser configurados em um ambiente institucional estável, antes que se possam implementar soluções duradouras.

### Referências bibliográficas

- ABRAMS, B.; SETTLE, R. Campaign-finance reform: a public choice perspective. *Public Choice*, v. 120, n. 3/4, p. 379-400, Sept. 2004.
- COOTER, R. *Who gets on top in democracy? Elections as filters*. JSP/Center for the Study of Law and Society, Berkeley: University of California/Center for the Study of Law and Social Jurisprudence and Social Policy Program, 2003. (Faculty Working Papers, 5).
- HADFIELD, G. Of sovereign and contract: damages for breach of contract by government. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, n. 8, p. 467-537, 1999.
- LAW, D. The paradox of omnipotence: courts, constitutions and commitments. *University of San Diego School of Law Research Paper Series*, p. 6-16, May 2005.
- LAWSON, G. Discretion as delegation: the "proper" understanding of the nondelegation doctrine. *George Washington Law Review*, n. 73, p. 235-268, Jan. 2005.
- LEVMORE, S. Precommitment politics. *Virginia Law Review*, n. 82, p. 567-626, May 1996.
- LOWENSTEIN, D. Political bribery and the intermediate theory of politics. *UCLA Law Review*, n. 32, p. 784-851, Apr. 1985.
- MONDAK, J. Elections as filters: term limits and the composition of U.S. house. *Political Research Quarterly*, n. 48, p. 701-727, Dec. 1995.
- MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- . *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- . *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- . Parcerias público-privadas como mecanismo de governança. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. *Equilíbrio fiscal & qualidade do gasto: parâmetros para a reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, ago. 2005.
- NEWBERRY, S.; PALLOT, J. Fiscal (ir)responsibility: privileging PPPs in New Zealand. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, v. 16, n. 3, p. 463-492, 2003.
- RAPPAPORT, M. The selective nondelegation doctrine and the line item veto: a new approach to the nondelegation doctrine and its implications for Clinton vs. New York. *Tulane Law Review*, v. 76, n. 2, p. 265-372, Dec. 2001.
- SAVAS, E. *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House, 2000.

SUBER, P. *The paradox of self amendment: a study of law, logic, omnipotence, and change*. New York: Peter Lang Publishing Inc., 1990.

VERMEULE, A. Selection effects in constitutional law. *Virginia Law Review*, v. 91, n. 4, p. 953-998, June 2005.