

# 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."

JORGE VIANNA MONTEIRO

1. Introdução; 2. A reforma política; 3. Neutralizando o *rent seeking*; 4. "Para que tudo fique como está, é preciso que tudo mude"; 5. "Sem amarrar suas próprias mãos, a sociedade não terá mãos"; 6. Conclusão.

## 1. Introdução

A análise aqui desenvolvida propõe-se a mapear algumas tendências na economia brasileira observadas ao longo de 2003, bem como estabelecer seus vínculos com molduras analíticas que permitam antecipar seu desdobramento em 2004. Assim sendo, o restante deste artigo distribui-se por três vertentes que, embora interconectadas, são aqui desmembradas apenas para efeitos didáticos.

- ▼ As reformas da Previdência Social e do sistema tributário nacional dominaram 2003 e as lideranças políticas e o próprio governo já murmuram a necessidade de ir adiante com uma "reforma política", termo que se aplica a uma variedade de regras eleitorais,

muito especialmente ao financiamento de campanhas e partidos políticos.

Embora até aqui o governo não tenha apresentado sua proposta nesse sentido, uma comissão especial da Câmara dos Deputados já discute um anteprojeto de reforma.<sup>1</sup> Em face do acentuado teor ideológico das eleições de 2006, e das sempre alegadas prioridades sociais, será muito controvertido alocar algumas centenas de milhões de reais para o financiamento público dos partidos políticos.

- ▼ O ano de 2003 tem igualmente a peculiaridade de apresentar sinais de re-

---

\* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br

---

<sup>1</sup> De todo modo, em razão do art. 16 da Constituição, que dispõe sobre a anterioridade de um ano, para a entrada em vigor de novas regras eleitorais, o atrativo da reforma política não decorre das eleições de 2004, mas das de 2006. Por essa mesma razão, pode-se antecipar uma trajetória tão ou mais complexa do que foi a da reforma tributária (EC nº 42, 19-12-2003).

ção de poder do Executivo federal, o que é uma ocorrência significativamente distinta, quando comparada ao ano de 2002.

De fato, após a EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, que redefiniu os limites de uso do mecanismo de emissão de medidas provisórias (art. 62 da Constituição), o Congresso Nacional passou a ter condições objetivas de fazer prevalecer o sistema de separação de poderes que, ao longo dos anos 1990, havia sido virtualmente desativado.<sup>2</sup>

- ▼ A economia ilustra casos em que o “dito fica pelo não dito”, isto é, compromentimentos constitucionais e, em especial, de política econômica são renegados entre governos, e mesmo dentro de uma mesma administração federal.

São casos bem conhecidos: a trajetória de algumas emendas constitucionais que rapidamente perdem seu *status* de regras duradouras, assim como a validade de arranjos organizacionais, como acaba de ocorrer com a Anatel, em que a autonomia da agência estabelecida na administração anterior passou a ser questionada e alterada de fato, com a troca extemporânea (janeiro de 2004) da direção dessa agência reguladora. Esse tipo de ocorrên-

<sup>2</sup> Já na tramitação da Proposta Orçamentária de 2002, e por todo o ano de 2002, nota-se uma legislatura mais vigorosa levando o Executivo a revelar maior propensão a negociar — o que positivamente não foi o padrão da administração federal que se concluiu nesse ano.

cia se enquadra no capítulo mais amplo de uma teoria geral de pré-comprometimentos (Elster, 2003; Ferejohn e Sager, 2003).

## 2. A reforma política

O Projeto de Lei nº 2.679, aprovado na Comissão Especial de Reforma Política, e que deu entrada na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados, em 10 de dezembro de 2003, é um novo bloco de regras do jogo de políticas, no qual ressalta o financiamento de campanhas eleitorais:

- ▼ com dotação específica na lei orçamentária da União, em montante equivalente ao número de eleitores existentes no país, ao final do ano imediatamente anterior ao ano eleitoral, multiplicado por um valor folclórico de R\$7,00 por voto, como mencionado na justificativa da decisão da Comissão Especial;<sup>3</sup>
- ▼ o Tribunal Superior Eleitoral terá acesso a esses recursos até o dia 1º de maio do ano eleitoral, para distribuição às direções nacionais dos partidos políticos;
- ▼ sujeitos a diversos tipos de contingenciamentos, tais recursos poderão ser

<sup>3</sup> A estimativa é de um financiamento total de aproximadamente R\$800 milhões por ano eleitoral. No atual regime do Fundo Especial de Assistência (ou Fundo Partidário) que é repassado pelo TSE aos partidos políticos — e que pouco tem a ver com financiamento de campanhas — a referência é de R\$0,83 por eleitor.

utilizados nas eleições presidenciais, federais e estaduais;

- ▼ por consequência, a disponibilidade desses recursos públicos veda “o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas” (art. 20 do PL nº 2.679).

Variadas penalidades são instituídas, tanto para o doador (pessoa física ou jurídica), quanto para o receptor (candidato, partido, coligação e federação partidária).

Apesar de o tema envolver o reforço da organização partidária, é a questão do *dinheiro político* — o dinheiro que indivíduos e grupos se propõem a gastar na persuasão de eleitores, candidatos, ou agentes públicos, em apoio a seus interesses — que se antecipa irá dominar a discussão dessa reforma. Essa questão está ilustrada na figura 1.

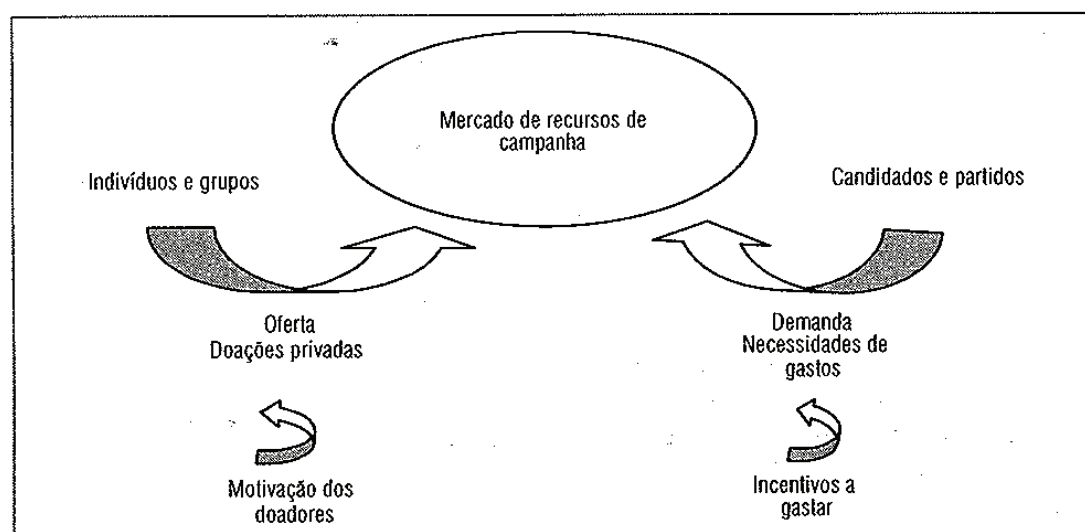
A perspectiva analítica de um mercado de fundos para o financiamento de

campanhas políticas é especialmente relevante, de vez que muito da ênfase na discussão da reforma política tem sido dada ao lado da oferta do dinheiro privado (Nelson, 2000), ou seja, a pretensão é que o centro dessa reforma venha a ser localizado na restrição ao uso desses recursos e de sua eventual substituição por dinheiro público. Isso, no entanto, negligencia a “hidráulica” da reforma do financiamento político-partidário (Issacharoff e Karlan, 1999:1708): tal qual a água, o dinheiro político tem que sair por algum lugar; ele não se dissipa, pura e simplesmente. Igualmente, é parte de um sistema mais amplo, como será visto a seguir.

Um fato inescapável é que o atendimento que políticos e seus partidos possam prover a interesses preferenciais de indivíduos e grupos de indivíduos é extraordinariamente valioso, ao mesmo tempo em que esses mesmos políticos e partidos têm uma necessidade imperiosa de obter fundos para suas campanhas. Para ambas as partes, quanto mais, melhor.

Figura 1

### A questão do dinheiro político



Assim sendo, a negligenciada questão de como neutralizar essa necessidade (o lado da demanda, na figura 1) talvez seja o ponto central de uma reforma que se proponha a reconfigurar o atendimento político, na direção do interesse geral ou coletivo. Especialmente porque ela extrapola a pura e simples adoção de tetos às doações privadas ou de um regime em que o dinheiro privado seja substituído por recursos do orçamento público (o lado da oferta). Ou, ainda mais enfaticamente, em uma democracia representativa, somente com o deslocamento do peso da oferta para a regulação da demanda se poderá ter um sistema mais efetivo de financiamento de campanhas (Nelson, 2000:526).

Ao mesmo tempo, essa classe de conclusão é uma decorrência do segundo aspecto da analogia hidráulica mencionada anteriormente: a reforma política não se contém dentro dos limites estritos de umas poucas regras do processo eleitoral, mas se insere na moldura de todo o processo político.

Observe na figura 1 que:

- ▼ sendo muito pequena a probabilidade de que o cidadão-eleitor participe de qualquer um dos lados desse mercado, ele acaba ficando, de um modo ou de outro, cativo do interesse preferencial de uns poucos segmentos organizados da sociedade;
- ▼ nessa concepção de processo político, o bem comum emerge de negociações e ajustes que ocorrem entre todos os agentes políticos que buscam atender, cada qual, o seu próprio interesse privado.

Há que se levar em conta a grande flexibilidade com que o ambiente institucional pode ser alterado, ainda que as regras do jogo não sejam formalmente modificadas. O caso mais notório nesse sentido é do aporte de recursos não-monetários (espaço físico, meios de transporte e de telecomunicação, e material de escritório, por exemplo), em complemento ou substituição às doações em dinheiro aos partidos.<sup>4</sup> Além disso, na eventualidade da adoção do financiamento público de campanhas os partidos na coalizão majoritária — atualmente o PT — têm substancialmente consolidada sua força no processo político.

Essa regulação da oferta pode acabar gerando um resultado oposto ao inicialmente desejado: emergirá um sistema em que os partidos estabelecidos podem usar os fundos públicos para alimentar campanhas extravagantes e vazias (Issacharoff e Karlan, 1999:1735).

- ▼ Corre-se o risco de se adicionar um fluxo substancial de recursos públicos que não conseguirá nem desativar o aporte de recursos privados às campanhas políticas, nem vir a ser amplamente reconhecido como uma regulação confiável.

O novo regime de financiamento busca essencialmente fortalecer o partido político. Não obstante, ele pode tornar-se uma frágil barreira à ação de grupos de interesses que venha a corromper os par-

<sup>4</sup> Um interessante contraponto do caso norte-americano, envolvendo a mera organização de uma convenção nacional do Partido Democrata, em 2004, evidencia essa tênue fronteira (Boston Globe, 2003).

tidos, tanto ou mais do que se alega ocorrer na atualidade.

Uma circunstância, em certo sentido análoga, decorre da adoção do regime da quarentena, no âmbito do Código de Conduta da Alta Administração Federal, em vigor desde agosto de 2000. Nominalmente, a quarentena visa desestimular um comportamento reprovável, por parte de um ex-membro da alta gerência pública; todavia, ao mesmo tempo, ela concorre para reduzir o custo político da futura vinculação do ex-regulador aos interesses da atividade econômica que, antes, ele regulava.

### 3. Neutralizando o rent seeking

O propósito maior da introdução do financiamento público de campanhas eleitorais é deixar o sistema eleitoral neutro perante os variados grupos de interesses especiais. Limitações às contribuições ou, como no caso em discussão, a pura proibição desse dinheiro, impediria que um

único grupo possa ter um peso indevido. Quando acoplada a imposição de tetos aos gastos realizados por candidatos e partidos, tal peso de interesses preferenciais será ainda mais reduzido e, portanto, aumentará a influência do cidadão comum.

A figura 2 resume a mecânica do acesso de interesses preferenciais ao processo político.

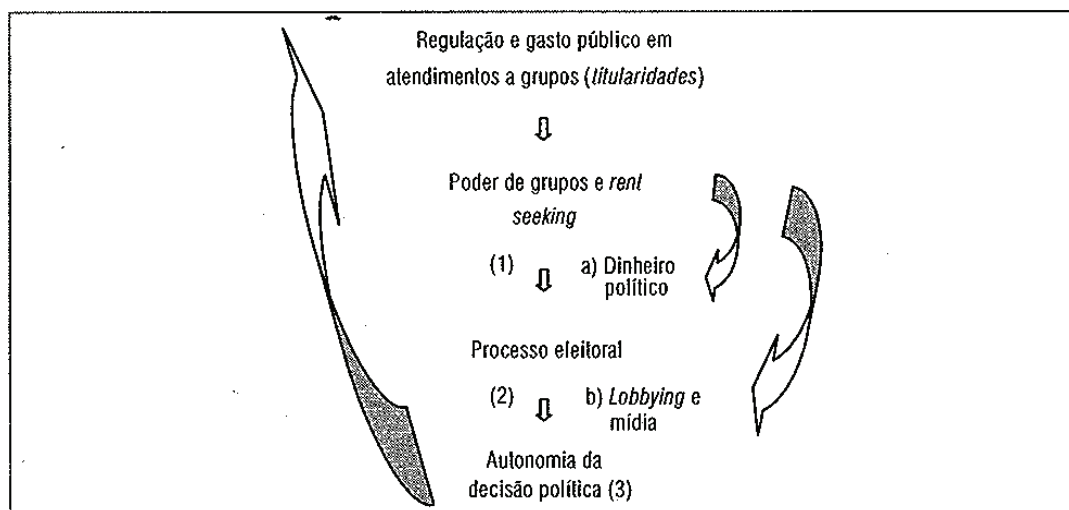
O conjunto de regras contemplado pelo PL nº 2.679 opera exclusivamente na conexão 1 mostrada na figura 2. Contudo, mesmo que se venha a disciplinar outro tipo de recursos nessa mesma conexão (ajuda não-monetária), resta a poderosa influência pela conexão 2.

Portanto, a limitação de acesso pretendida no PL nº 2.679 parece ser um objetivo muito ambicioso.

Do lado da oferta, o poder de muitos desses grupos se manterá inalterado, impelindo-os a atuar em outras frentes, trocando a ação direta no processo eleitoral (1) por atuação indireta (2), no mercado,

Figura 2

#### Mecânica do acesso de interesses preferenciais ao processo político



por exemplo, com substanciais gastos em *lobbying* e na mídia. Já do lado da demanda, “reformas constitucionais muito provavelmente terão sucesso, quando os políticos pouco percebam suas conseqüências adversas para suas carreiras” (McGinnis e Rappaport, 1999:465).

A regulação eleitoral ajusta-se a essa observação, com o efeito perverso adicional de que as restrições à oferta de dinheiros de campanha tendem a tornar ainda mais desproporcionais as vantagens dos políticos e partidos que detêm o mando. Assim, a dominância na fixação da agenda de políticas pode acabar exacerbada, com o governo controlando a quantidade, o conteúdo e a qualidade do discurso político (BeVier, 2002).

Essa é uma ocorrência muito previsível quando se verifica que a lei eleitoral comumente já apresenta normas quanto ao uso da mídia, por exemplo. Nessa direção, o propósito de tornar mais pulverizado o acesso ao processo político pode mesmo levar a que se administrem criteriosamente as informações que possam chegar ao eleitorado.<sup>5</sup>

Todas essas considerações conduzem a que se considerem pelo menos as seguintes questões.

- ▼ A substituição de dinheiro privado por financiamento público de campanhas será mesmo peça central de uma reforma político-eleitoral? Complementando ou substituindo esse aspecto

<sup>5</sup> Os fatos da política econômica brasileira pós-EC nº 16, de 4-6-1997 (a “emenda do segundo mandato”) servem de cautela quanto a isso.

eleitoral, não se poderá *filtrar* o acesso, por outra classe de regras constitucionais?

Esse é um ponto de vista que se vincula à teoria de supermaiorias (McGinnis e Rappaport, 2002:1999): a exigência rotineira de quórum majoritário qualificado (3/5, por exemplo) nas decisões de políticas no Congresso Nacional teria um impacto mais efetivo e neutro sobre todos os grupos de interesses, independentemente de seu porte ou força econômica. Ao mesmo tempo, deixaria *mais confortáveis* os próprios legisladores, na circunstância de não serem atendidos pleitos de certos grupos de interesses, tanto quanto economizaria recursos do orçamento público. Em termos da nomenclatura da figura 2, esse é um mecanismo intrínseco às conexões do tipo 3.

- ▼ Em que grau de centralização deve ser operacionalizado o financiamento público? Ou, visto por outro ângulo, tais recursos devem necessariamente ser repassados ao agente (partido ou candidato), ou devem ser administrados de modo descentralizado pelo próprio eleitor?
- ▼ E quanto à questão da transparência das doações de campanha? Esses recursos não poderiam ser doados anonimamente e, portanto, minar a troca de atendimento da agenda de políticas pelos reais alocados ao político ou partido que se disponha a prover esse atendimento?

Estas duas últimas questões têm estado em evidência no debate acadêmico, à margem da economia dos EUA que em 2002<sup>6</sup> também passou por uma reforma do sistema de financiamento eleitoral. Destaca-se muito especialmente o modelo Ackerman-Ayres (Ackerman e Ayres, 2002), que atribui ao eleitor não apenas um voto, mas também um cartão de crédito muito peculiar — e também inalienável — pelo qual ele financia anonimamente seu candidato favorito.

Em uma trajetória analítica contrária, esse modelo vê a transparência das doações de campanha como o problema, e não como parte da solução na contenção do acesso dos grupos de interesses. Mesmo que se mantenham as doações mais amplas de interesses organizados, o pressuposto é que o dinheiro político tenha sua aplicação estabelecida de forma anônima.

#### 4. “Para que tudo fique como está, é preciso que tudo mude”

Esse aforismo de Lampedusa é apropriado aos processos observados na economia brasileira, ao longo de 2003? Vejamos os fatos.

O novo governo se inicia demonstrando a mesma predisposição de seguir um processo decisório de políticas públicas, mais desconcentrado. Outra vez, isso se dá não tanto pela ideologia de esquerda da nova coalizão majoritária, mas por de-

corrência das novas regras do jogo instituídas a partir da já mencionada EC nº 32. Todavia, já no primeiro semestre de 2003, aparecem os primeiros sinais de que o governo retomara a estratégia adotada pela administração anterior: reforçar continuamente a autonomia da alta gerência econômica, em face dos controles da sociedade e, portanto, em relação à legislatura.

Essa percepção pode ser ajustada mais finamente, em razão de três procedimentos institucionais:

- ▼ sanção prévia em instâncias decisórias *ad hoc* — e externas ao Congresso — de propostas de emenda constitucional (PECs nºs 40-03, Previdência Social, e 41-03, Sistema Tributário Nacional), como representadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e o colegiado de governadores dos estados (Monteiro, 2003);
- ▼ surto de emissões de medidas provisórias, especialmente da MP nº 135, de 30 de outubro de 2003, que trata do tema tributário, mas que o Executivo prefere trazer ao Congresso como uma decisão semiconsumada, em separado da PEC nº 41-03 e, mais recentemente, com as relevantes regulações dos setores de energia elétrica (MP nº 144, de 11 de dezembro de 2003), e do ensino superior (MP nº 147, de 15 de dezembro de 2003), e a antecipação de que uma outra MP irá regular o mercado de atendimento médico-hospitalar;
- ▼ adoção da estratégia de *fatiamento* de PEC, seja com a iniciativa de uma “PEC-paralela” (como ocorre com a PEC nº 40-03), seja por meio do com-

<sup>6</sup> PL nº 107-55, de 2002, também referida como Lei McCain-Feingold.

plemento de MP (como exemplificado pela já citada MP nº 135, em sua relação com a PEC nº 41-03).

Em todas essas circunstâncias, o Congresso opera sob forte condicionamento da iniciativa do Executivo no jogo de políticas, tanto quanto se tem uma interferência efetiva na regra pela qual se promove alteração no texto da Constituição (art. 60, §2º), com a peculiar — embora não original — combinação de uma PEC e algum outro recurso legislativo que acaba por reconfigurar informalmente o texto da PEC. Esta seqüência sugere um mecanismo segundo o qual a estratégia de *fatiamento* acaba resultando na ativação de MP:

<p>Estratégia de fatiamento de PEC → Menor custo de coordenação da alteração constitucional → Menor estabilidade das regras do jogo → Maior poder discricionário dos burocratas → Maior flexibilidade na emissão de MP</p>
--

Por outro lado, tais ocorrências podem ser mais produtivamente tratadas sob um tópicus clássico da economia política: a compatibilidade da democracia com o Estado administrativo. Ou, ainda, em que extensão a competência legislativa do Executivo, pelo acesso aos procedimentos já mencionados ou de uma combinação deles, atenua o peso da representação política no Congresso nas escolhas públicas.

O art. 62 pode ser visto como um conjunto de controles *ex ante* estabelecidos pelo Congresso, com a finalidade de restringir o uso de MP. Se, por um lado, é

correto perceber que essa capacidade de legislar atende a situações de emergência, ela não se traduz necessariamente em uma deliberada fonte de decisão autônoma da alta gerência do Executivo quanto a uma variedade de temas de políticas públicas ou algo do tipo de um *salvo-conduto*.

O novo fluxo de MP observado especialmente a partir da MP nº 135 mostra de forma surpreendente que o Executivo ainda detém um forte poder unilateral de operar as políticas públicas. Um corolário dessa margem de manobra é a deferência do STF relativamente a essa produção de MP, isto é, pode-se presumir que, em larga escala, esses atos legislativos, e os que deles decorram, são imunes à revisão judicial.

A falta de sincronia que o mecanismo das MPs estabelece entre burocratas do Executivo e legisladores no Congresso decompõe-se em duas ordens de implicações (DeShazo e Freeman, 2003:1452-1455): substituição de preferências e incompatibilidade de desempenho.

No primeiro caso, os burocratas buscam implementar políticas que reflitam as suas próprias preferências. A agenda de políticas dos legisladores é total ou parcialmente substituída pela dos burocratas, o que refletirá não apenas os seus objetivos mas, igualmente, os dos grupos de interesses a que eles estejam mais relacionados (Merrill, 1997). Além disso, com as MPs, implicitamente os burocratas (*agente*) passam a atuar em um jogo em que a posição de *patrocinador* é, agora, compartilhada por deputados, senadores e o presidente da República. Por consequência mais imediata, estabelece-se uma competição entre patrocinadores, com a buro-



cracia respondendo ao presidente da República, mas afastando-se da vontade majoritária no Congresso.

Nesse novo ambiente, a discrepância quanto às preferências implícitas nas leis aprovadas pelo Congresso não se deve tanto ao distanciamento da alta gerência econômica, mas à nova configuração do patrocinador.

A operacionalização das políticas públicas pode ser também restringida por incompetência, desinteresse, falta de recursos, sobrecarga de tarefas, ou uma combinação de tudo isso (DeShazo e Freeman, 2003:1455), e levar a um déficit de desempenho relativamente à intenção do legislador.

A distinção feita nessa tipologia é relevante, na medida em que ela sugere que o Congresso possa ter diferentes atitudes quando se defronta com uma ou outra classe de exercício de poder discricionário por parte do Executivo. De qualquer forma, percebe-se que o fenômeno das MPs é bem mais complexo do que habitualmente se reconhece, cabendo ao Congresso pouca margem de manobra para fazer prevalecer suas prioridades e objetivos. Mesmo porque, na extensão em que as MPs possam cobrir — mesmo sob o regime da EC nº 32 — uma vasta gama de temas de política, a “folga” na implementação dessas políticas é generalizada.

O problema de delegação implícito no uso de MP pode vir a ser desdobrado em uma outra frente mais microeconômica, com a oportunidade que se apresenta com o término do mandato dos ocupantes da cúpula de “agências nacionais”, pequenas e específicas unidades de regulação

que exercem funções e poderes delegados pelo Congresso Nacional.

O que já se evidenciara por ocasião do “caso Anatel” (Monteiro, 2004), em que o ministro das Comunicações questiona a política regulatória da Anatel, pode assumir um significado mais substancial, quando já em 2004 haverá a possibilidade legal de nomeação de nova diretoria e novos conselheiros de algumas dessas agências.<sup>7</sup> Trata-se de simples mudança gerencial, mas que pode levar à revisão da própria delegação de competência regulatória concedida em legislatura anterior.

Ou bem esse caminho de volta a um regime de centralização ministerial se dará informalmente, à margem da legislação em vigor, ou será viabilizado no âmbito do mecanismo institucional descrito no quadro 1.

##### 5. “Sem amarrar suas próprias mãos, a sociedade não terá mãos”

Um aspecto importante na compreensão de muitos dos fatos aqui abordados é a sua origem, o que envolve a tentação de renegar o comprometimento e sua relação com a autolimitação a que se impõe o governo e, no caso, constitucional, a sociedade como um todo.

Primeiramente, tome-se o caso do arranjo das “agências nacionais”, como a Anatel. Por que o governo optaria por esse formato (Ratner, 2003:2058-2059)?

<sup>7</sup> *Jornal do Brasil*, 26 dez. 2003, p. A17.

- ▼ O propósito tem pouco ou nada a ver com o tema substantivo da regulação a ser empreendida, e a autonomia é adotada mais para gerar credibilidade das ações que o governo se propõe empreender, especialmente naqueles setores em que a atração do capital externo é tida como essencial.

Algo como o comprometimento com a autonomia induzindo certa classe de decisões de agentes privados, o que dará sustentação à política setorial. Originalmente, com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), esse arranjo tentava desvincular a regulação setorial da potencial instabilidade de regras e contratos.

- ▼ O governo adota o regime de agência autônoma não tanto porque acredite em sua durabilidade ou que ele próprio não venha no futuro a renegá-lo, mas porque assim pode condicionar o comportamento dos agentes privados.

Assim, por exemplo, deslocando o foco das decisões estratégicas da política de telecomunicações para a Anatel, o governo antecipa que a sinalização de que as decisões não sendo tomadas sob a influência de fatores políticos, mas técnicos, induzirá um volume de investimentos privados mais elevado. É uma estratégia de reciprocidade.

- ▼ Em certo sentido um desdobramento do motivo anterior; o governo pretende demonstrar sua crença nas virtudes

de um regime de descentralização de decisões setoriais.

Outra vez, a indução é que as firmas do segmento regulado pela agência adaptem seu comportamento a esse novo regime. Nessas três ramificações o comprometimento é mais complexo do que em seu sentido habitual de sinalizar um padrão *unilateral* de auto-restrição do governo quanto ao padrão de comportamento de política, em uma data futura. Em todas essas três situações, ao optar pelo arranjo de autonomia decisória setorial, o governo está buscando obter um benefício que depende em grande parte do comportamento do agente privado. Em outras palavras, a ação de me autolimitar (cedendo poder decisório) visa condicionar escolhas alheias daqueles com quem eu interajo (Elster, 2000:x).

- ▼ O governo opta pelo regime de agências porque ele de fato teme as consequências de decisões de regulação que venha a tomar mais adiante sejam movidas essencialmente por motivos político-eleitorais.

Aqui o formato de agência opera mais como um verdadeiro comprometimento unilateral perante agentes privados e a sociedade em geral.

Também as constituições podem ser tidas como pré-comprometimentos estabelecidos pela sociedade, em um dado ponto do tempo (Elster, 1979), embora essa não seja uma associação tão elementar quanto se aceitava até há pouco tempo atrás.

A lógica de *dentro para fora* de um pré-comprometimento constitucional é a de que, ao aceitarem se limitar por meio de regras e procedimentos na Constituição, supermaiorias legislativas adquirem capacidades que de outra forma não estariam à sua disposição (Ferejohn e Sager, 2003:1929). Essa visão analítica é poderosa, na medida em que situa o comprometimento de atuar sob uma Constituição na confluência de duas forças que são aparentemente opostas: por um lado, as regras constitucionais reforçam a autoridade de governo ao permitir-lhe exibir uma capacidade de fazer pré-comprometimentos; por outro, o possível enfraquecimento duradouro dessa autoridade, em razão da restrição imposta por tais pré-comprometimentos, promove sua credibilidade junto àqueles a quem se pede que endossem as ações governamentais.

Comprometimentos constitucionais, no entanto, são menos relevantes como limitação a que se submete o governo, e mais como um mecanismo institucional que viabiliza a política pública no ambiente representativo, uma vez que eles asseguram direitos de participação que são indispensáveis a que se estabeleça uma ordem democrática (Issacharoff, 2003:1994). Antes de eliminar opções, eles tornam disponíveis ações que, sem tais comprometimentos, estariam fora do alcance dos *policy makers* e dos políticos em geral. Daí o título desta seção (Holmes, 1988:231).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> A analogia-padrão é Ulisses atando-se ao mastro de seu navio, para resistir ao canto fatal das sereias (Elster, 1979:II).

## 6. Conclusão

Nestes tempos em que se volta a aludir a uma eventual proposta de emenda constitucional que venha a estabelecer um regime de independência de uma outra agência reguladora, o Banco Central, é muito relevante refletir sobre o propósito com que se deseja ter a implantação dessa autonomia.

- ▼ Adotar tal regime para simplesmente impedir que os políticos cedam a tentações e interfiram na operacionalização da política monetária, como habitualmente se argumenta?
- ▼ Ou será mais efetivo enquadrar esse novo comprometimento em uma perspectiva que melhor promova a governança democrática?<sup>9</sup>

A experiência nacional de reforma da Constituição, no entanto, parece correr à margem de qualquer um desses dois propósitos, como fica enfatizado nas recentes aprovações das reformas da Previdência Social (EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003) — com o seu adendo ainda em curso da “PEC-paralela” — e do sistema tributário nacional (EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003).

A motivação dominante nesses esforços é a resolução de problemas emergentes de natureza orçamentário-financeira

<sup>9</sup> *Governança democrática* é uma referência sumária ao ambiente institucional-constitucional em que há a dominância de direitos associada a limitações ou proteções estruturais ao exercício do poder de mando.

que todos antecipam que serão rediscutidos mais adiante, quando as condições institucionais se apresentarem mais propícias.

- ▼ Assim, essas são iniciativas que pouco convencem como pré-comprometimentos duradouros, para reconfigurar a política de Previdência Social, ou a questão fiscal.
- ▼ Tampouco contribuem para a melhoria da governança democrática, uma vez que a tramitação das respectivas PECs se deu com o recurso a uma maior concentração de poderes na esfera da burocracia do Executivo, se não por sua interferência direta no processo deliberativo do Congresso, pelo recurso à criação de fatos consumados, por meio da emissão de medidas provisórias que, do mesmo modo, condicionam o Legislativo.

Tal é a peculiaridade do constitucionalismo brasileiro, em que *amarrar as mãos* tem tido o significado espúrio de deteriorar a estrutura legal que permite aos cidadãos coordenarem suas demandas no jogo das escolhas públicas.

### Referências bibliográficas

- ACKERMAN, B.; AYRES, L. *Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- BEVIER, L. Campaign finance regulation: less, please. *Arizona State Law Journal*, n. 34, p. 1115-1121, Winter 2002.
- DESHAZO, J.; FREEMAN, J. The congressional competition to control delegated power. *Texas Law Review*, v. 81, p. 1443-1519, May 2003.
- ELSTER, J. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- . *Ulysses unbound: studies in rationality, precommitment, and constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- . Don't burn your bridge before you come to it: some ambiguities and complexities of precommitment. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 1751-1787, June 2003.
- FEREJOHN, J.; SAGER, L. Commitment and constitutionalism. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 1929-1963, June 2003.
- FUNDING slows for political parley: Democratic convention hunting for big donors. *Boston Globe*, 11 nov. 2003.
- HOLMES, S. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (Eds.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1988.
- ISSACHAROFF, S. The enabling role of democratic constitutionalism: fixed rules and some implications for contested presidential elections. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 1985-2011, June 2003.
- ; KARLAN, P. The hydraulics of campaign finance reform. *Texas Law Review*, v. 77, n. 7, p. 1705-1738, June 1999.
- MCGINNIS, J.; RAPPAPORT, M. Supermajority rules as a constitutional solution. *William & Mary Law Review*, n. 40, p. 365-468, Feb. 1999.

———; ———. Our supermajoritarian constitution. *Texas Law Review*, v. 80, n. 4, p. 703-806, Mar. 2002.

MERRIL, T. Capture theory and the courts: 1967-1983. *Chicago-Kent Law Review*, v. 72, p. 1039-1117, 1997.

MONTEIRO, J. V. Governo começa e termina na Constituição. *Estratégia Macroeconômica*, v. 11, n. 259, 3 mar. 2003.

———. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NELSON, J. The supply and demand of campaign finance reform. *Columbia Law Review*, v. 100, n. 2, p. 524-557, Mar. 2000.

RATNER, S. Precommitment theory and international law: starting a conversation. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 2055-2081, June 2003.