



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Monteiro, Jorge Vianna

Estratégias institucionais em ano eleitoral

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 40, núm. 1, enero-febrero, 2006, pp. 157-168

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016430008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



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.“

Estratégias institucionais em ano eleitoral
Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Um dilema de ação coletiva; 3. Coalizões perversas; 4. A política no julgamento constitucional; 5. Conclusão.

1. Introdução

De longa data as instituições políticas que estão subjacentes à economia brasileira apresentam-se em desarranjo. Neste início de ano eleitoral é possível analisar tal disfunção em pelo menos quatro vertentes.

• Vantagem da incumbência.

Para uma visão concreta do significado das vantagens da incumbência, o leitor muito enriquecerá o seu entendimento das escolhas públicas ao ler o pronunciamento do presidente

Lula à nação, em 16 de janeiro de 2006, e os principais jornais brasileiros do período 16-22 de janeiro de 2006.¹

¹ Ver especialmente “Lula nega uso eleitoral de obras”, *O Estado de S. Paulo*, 17 jan. 2006, Nacional, p. A4; e “Colheita antecipada”, *O Globo*, 21 jan. 2006, O país, p. 3. Sendo 2006 um ano eleitoral, é a partir dessa semana que o presidente da República passa a jogar efetivamente o jogo da reeleição. Observa-se, por exemplo, a intensificação da exposição pública do presidente, por meio de inauguração de obras públicas e da ênfase na mensagem de “prefiro fazer e ser criticado, a não fazer e ser criticado”. Essa vantagem também se traduz pelo fato de dar ao presidente o papel de *first-mover* nesse jogo, condicionando inapelavelmente as demais candidaturas. Aos desafiante caberá não apenas precipitar suas candidaturas, assim como escolher um elenco de estratégias entre as quais a de tentar impedir que o eleitor associe o que o governo realiza à candidatura oficial, mas sem dissociar essa candidatura do que o governo deixa de fazer ou faz com pouca competência.

* 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: jvmont@econ.puc-rio.br.



• A mais recente tentativa de restringir o peculiar poder de legislar por medidas provisórias.

A PEC nº 72/05, programada para ser aprovada no Congresso Nacional ainda no atual período de convocação extraordinária,² retoma o tema da limitação ao uso de MP (art. 62 da Constituição, já disciplinado em 2001 pela EC nº 32, de 11 de setembro de 2001). Dessa vez, a inovação está na prévia aprovação quanto à admissibilidade da MP, por uma comissão legislativa, para que ela tenha força de lei:³ em um prazo de cinco dias essa decisão legislativa será decisiva para a continuação da tramitação da MP ou sua transformação em projeto de lei em regime de urgência (art. 64, § 1º).⁴

• Exacerbação da distribuição de benefícios preferenciais.

Da parte da oferta, os políticos multiplicam suas propostas de provisão atual e futura de políticas públicas, o que terá correspondência em todo tipo de legislação originada tanto no Executivo como no Congresso. Já pelo lado da demanda, os interesses privados articulam-se em grupos bem definidos que trocam *ganhos especiais* (*rents*) pela provisão de recursos (finan-

ceiros e materiais) que possam ser transformados em votos, na data eleitoral.⁵

• Questionamentos ao papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).⁶

2. Um dilema de ação coletiva

A tabela resume a dimensão quantitativa do fenômeno das MPs, nos três primeiros anos da atual administração federal e, portanto, sob o regime da EC nº 32, de 11 de setembro de 2001.⁷ Percebe-se que, em 2003-05, mais de 1/3 da feitura de leis na economia brasileira toma a forma de MP. Igualmente, em termos qualitativos, tem sido freqüente o uso pelo Executivo da estratégia de bloqueio da agenda legislativa, em razão do acúmulo de MPs — uma decorrência não antecipada do regime instituído pela EC nº 32 — tanto quanto as lideranças no Congresso

² A PEC nº 72/05 foi aprovada em segunda votação no Senado Federal em 8-2-2006.

³ Essa característica de anuência prévia do Congresso Nacional está presente na sugestão apresentada em Monteiro (2000:294-6).

⁴ Uma perspectiva analítica inovadora do problema das MPs é apresentada a seguir.

⁵ Adiante, a questão na perspectiva da cooperação, virtual ou efetiva, de grupos de interesses é tratada.

⁶ “O STF tem interferido indevidamente no Poder Legislativo?”, *Folha de S. Paulo*, 4 fev. 2006, Tendências & Debates, p. A3; “Lewandowski defende quarentena para juízes”, *O Globo*, 10 fev. 2006, O país, p. 11. Esse item é explorado adiante.

⁷ Compará-la com o uso desse mecanismo na administração federal anterior é um exercício complexo, e que demanda muita cautela, uma vez que por quase todo esse período o regime de emissão de MPs transcorreu sob regras distintas, bem mais permissivas (Monteiro, 1997; 2000).



têm deixado que tal ocorra como estratégia de procrastinação.

Quantidade emitida de medidas provisórias — governo Lula (2003-05)*			
Situação	2003	2004	2005
Convertidas em lei	55 (30)	76 (49)	35 (18)
Tramitando	27 (27)	10 (10)	16 (16)
Revogadas	1 (1)	—	1 (1)
Rejeitadas	—	4 (4)	3 (3)
Prejudicadas	—	—	2 (2)
Perda de eficácia	—	2 (2)	3 (2)
Total**	58	65	42
MP/leis***	46,4%	36,5%	29,4%
Média MP/leis		37,4%	

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

** Há um estoque de 59 outras MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32 (de 11 de setembro de 2001), ainda preservam seu *status* de medida provisória.

*** Equivalência da produção de MPs em termos de leis aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas e as de revogação de MPs.

A reação de lideranças do Congresso ao patrocinar a PEC nº 75 é conjuntural, movida por ocorrências localizadas na agenda legislativa do Congresso; mesmo a “justificação” anexa à PEC nº 75 é pouco substantiva. Com essa atitude, perde-se de perspectiva um dos fundamentos das instituições representativas: o sistema constitucional da separação de poderes. Afinal, todo o significado de se atribuir ao presidente da República o formidável poder de emitir leis — adicionalmente a seu poder de veto *ex post* — sempre foi o seu impacto sobre a

separação de poderes (Monteiro, 2000:283-301, apêndice A).

Sendo uma cópia de arranjo decisório típico do parlamentarismo europeu, a capacidade de legislar por MP gera incongruências em toda a arquitetura do Executivo unitário. Tal qual a EC nº 32, a PEC nº 72 pode vir a desequilibrar *em uma escala ainda não avaliada* essa delicada arquitetura.

Para explorar essa perspectiva, chamo a atenção do leitor para um peculiar problema de ação coletiva que, identificado há uma década no arranjo institucional norte-americano (Calabresi, 1995), ajusta-se ao caso brasileiro, de modo a colocar a questão eleitoral e da capacidade legislativa do Executivo em bases mais densas do que tem sido habitual.

Desde 1988, quando entraram em vigor as novas regras constitucionais, apesar de o tamanho da jurisdição federal ter-se expandido em poder de legislar e de geração de gastos, o sistema eleitoral e o conjunto de incentivos que esse poder cria mantiveram-se essencialmente os mesmos (Calabresi, 1995:34). Ou, visto por outro ângulo, o conteúdo e a natureza das políticas públicas estabelecidas na jurisdição federal são correntemente muito mais complexas do que eram ao final dos anos 1980, quando a arquitetura constitucional foi estabelecida, enquanto a estrutura de incentivos para a redistribuição do “bolo federal” foi se expandindo e se estabelecendo em bases localizadas.

Em decorrência, a conexão eleitoral que aloca esses atendimentos federais tornou-se cada vez mais paroquial, seguindo um padrão típico em que poucos obtêm os benefícios, enquanto os encargos (impostos, regulações) incidem sobre segmentos bem mais amplos, senão sobre o eleitorado como um todo.



Esse é, portanto, um *dilema de ação coletiva* uma vez que boa parte desses redutos eleitorais poderia ficar melhor recebendo menores benefícios e *simultaneamente* menores níveis de encargos. Todavia, esse é um mundo que não se realiza, pois nenhum legislador apoiaria tal mudança, sem ter a certeza de que todos os demais políticos iriam caminhar na mesma direção.⁸

Sendo o presidente da República, entre todos os políticos, o que representa o maior e mais heterogêneo reduto eleitoral e, ademais, sendo ele o único que tem limite a seu tempo de permanência no posto eletivo, uma outra saída para o dilema apontado por Calabresi é promover essa complexa distribuição do atendimento de políticas, por meio da legislação emitida pelo Executivo.

É nessa perspectiva que se pode entender melhor a relevância das MPs, assim como a expansão das delegações que o Legislativo concede ao Executivo.

Se os legisladores — ou boa parte deles — têm essa percepção, é pouco provável que eles estejam efetivamente comprometidos a restringir duradouramente a emissão de MPs além do patamar já alcançado em 2001.⁹

Além disso, o mecanismo das MPs quando adaptado ao presidencialismo é potencialmente danoso uma vez que:

presidentes da República são “criaturas nacionais, majoritárias, com uma base majoritária nacional” (Calabresi, 1995:96);

⁸ No jargão do economista essa é uma situação rotulada como “dilema do prisioneiro”.

e, assim, muito provavelmente, em algum determinado segmento da sociedade haverá uma minoria nacional que não votou no presidente nem está propensa a votar em sua reeleição.

Em consequência, o poder presidencial de legislar incorpora o risco de que essas minorias nacionais periodicamente mutantes possam ser prejudicadas por uma determinada administração federal.

3. Coalizões perversas

Sobretudo em uma eleição, nada mais apropriado do que monitorar o funcionamento do mecanismo do mercado político que se traduz pelo *lobbying*, uso da mídia e por doações de campanha. Dadas as regras na economia brasileira, os dois primeiros instrumentos de ação são mais diretamente observáveis. Ainda mais porque funcionam em condições de extrema desenvoltura, uma vez que poucas são as restrições legais à sua operação. Já quanto aos financiamentos de campanha, há balões-de-ensaio anunciando a adoção de regras mais restritivas.¹⁰ Em tal circunstância, uma das estratégias mais rele-

⁹ Em adição, volta a ocorrer com a PEC nº 72 o que já havia sido observado na trajetória da PEC nº 472/97 que resultou na já mencionada EC nº 32 (Monteiro, 2004:271-3). Fatores eleitorais, por certo, têm influência na predisposição do PFL em encaminhar essa proposta (a autoria da PEC é do senador Antônio Carlos Magalhães). Fosse menos incerto o desfecho das próximas eleições presidenciais, com maiores chances de a candidatura oficial ser derrotada pela oposição, possivelmente essa PEC seria protelada em seu andamento no Congresso.



vantes nesse jogo é tornar o custo político desse atendimento preferencial e localizado o mais reduzido possível, de modo a maximizar a acumulação líquida de capital eleitoral pelos candidatos e partidos políticos, ou seja, que a escolha pública, patrocinada pelo candidato ou partido, agregue mais do que retire apoio.

Uma teoria de grande expressão analítica na exploração desses fatos está associada não à competição desses interesses organizados, mas à virtual ou efetiva *cooperação* entre eles.

Recentemente, pôde-se observar uma ocorrência que traduz muito apropriadamente o quanto é valioso se dispor dessa moldura de análise. Refiro-me ao referendo de 23 de outubro de 2005 sobre a proibição à produção e comercialização de armas. Com a informação posteriormente divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de fontes e volumes dos financiamentos das duas campanhas que operaram nesse referendo,¹¹ é possível associar ao resultado dessa consulta (a vitória da campanha do “não”) a teoria de cooperação, já referida. Ao fomento velado da indústria de armas e munições, correntes políticas e ideológicas secundaram a campanha do “não”, com a argumentação da necessidade de sustentar as liberdades individuais dos cidadãos: aceitar a restrição à propriedade de

armas pelo cidadão seria um passo para que outras liberdades viessem a lhe ser confiscadas pelos governantes, argüiu-se com freqüência nessa campanha.

Fica evidente que essa foi uma aliança virtual entre os que tentavam obter um ganho monetário, pelo resultado que lhes foi favorável no referendo, e aqueles que professavam a crença em um valor maior e de grande apelo coletivo, qual seja, a preservação das liberdades individuais.

Esse diagnóstico decorre da celebrada teoria apresentada nos anos 1980 por Yandle (1983 e 1989), mais conhecida como a *teoria dos batistas e contrabandistas*... Tal denominação curiosa decorre da ambientação que Yandle propõe para sua teoria: a regulação do mercado de bebidas alcoólicas que impede que os pontos-de-venda funcionem aos domingos. Em defesa da temperança, os batistas atuam no interesse geral; por seu turno, prevendo obter ganhos especiais decorrentes da restrição à competição nesse mercado, os contrabandistas acionam o mecanismo do *rent seeking* (Monteiro, 2004, capítulo 1). É como se se formasse uma coalizão de batistas e contrabandistas.¹²

Na essência, essa teoria estabelece que:

- os benefícios de uma política pública podem resultar da ação política de um segmento que opera com grande visibilidade (os “batistas”), porém reforçada pela mobilização de outro segmento de atuação menos transparente (os “contrabandistas”);
- os primeiros provêm o fundamento de interesse social ou moral da decisão política;

¹⁰ “Melhor tarde do que nunca”, *O Estado de S. Paulo*, 11 jan. 2006, Notas & Informações, p. A3; Pefelistas criticam uso da PF para fiscalizar pleito, *Valor Econômico*, 11 jan. 2006, Política, p. A7.

¹¹ “Não: R\$ 5,8 milhões da Taurus e CBC”, *O Globo*, 25 nov. 2005, p. 14.



ca almejada (no caso, a proibição da venda de bebida alcoólica aos domingos) enquanto os segundos “lubrificam a máquina política com parte dos rendimentos esperados” (Yandle, 1999:5) dessa regulação;

em decorrência, legisladores e burocratas se confrontam com custos políticos mais reduzidos, podendo enfatizar a promoção do bem-estar social na política pública, adotada em resposta à mobilização cooperativa desses dois tipos de interesses.

A figura 1 resume essas noções analíticas.

O interesse de um dos grupos (B, na figura 1) é que os políticos endossem um princípio geral e moral, enquanto o outro grupo (os efetivos *rent seekers*, A) tem o foco, sobretudo na limitação da competição na venda de

bebida alcoólica, em decorrência de restrições que possam vir a ser impostas à oferta nesse mercado. Assim, A apóia-se em B, para proceder à sintonia fina no mercado, de tal maneira que permita extrair para si os benefícios especiais de operar no mercado regulado.

A teoria de Yandle não é propriamente a recuperação da noção do interesse público, como motivação de grupos de interesse, mas a reconstituição desse ponto de vista, sob uma perspectiva algo “sinistra” (Shogren, 1990:181): o interesse preferencial de A alavancando seus ganhos de política, escudado na bandeira do atendimento ao bem comum. Nos termos da figura 1: A usa a estratégia (2) (3) (4). Perceba o leitor que, na circunstância de que os “contrabandistas” (A) não possam mais usar a temperança defendida pelos “batistas” (B), em defesa de seu pleito por uma regulação preferencial (vale dizer se apenas usarem a estratégia (1) (4)), isso elevará o custo político de prover o atendimento do nível desejado de intervenção governamental e, portanto, a demanda apresentada por (A) pode não ser mais politicamente sustentável.

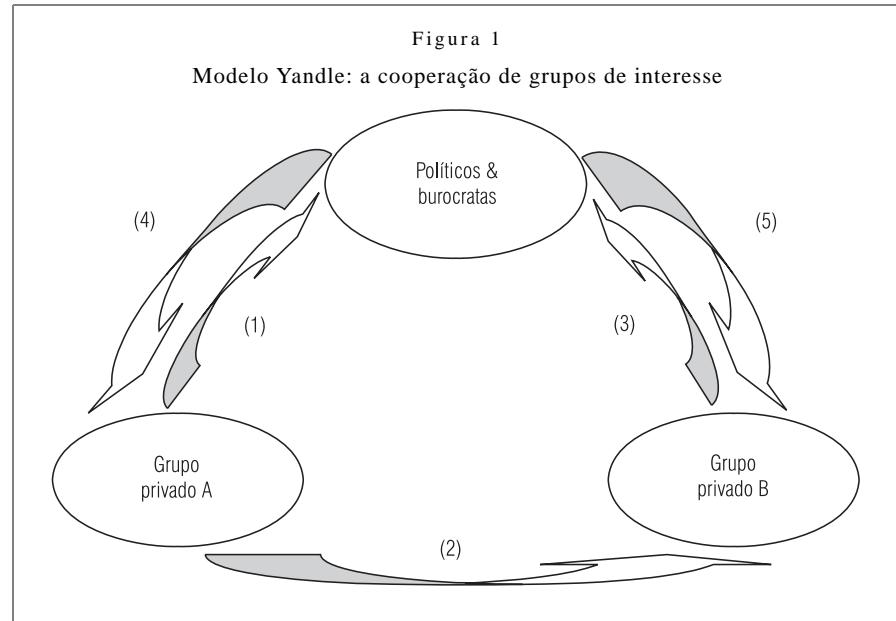
Uma possibilidade indireta de que tal não ocorra envolve a coalizão *formal* dos dois grupos, com A subsidiando B. Essa ocorrência torna difícil a avaliação empírica de toda essa mobilização de interesses especiais, uma vez que o subsídio cruzado mascara a efetiva atividade de *rent seeking*: parte dos recursos despendidos pelo grupo dos “contrabandistas” ficará oculto na mobilização em prol do atendimento ao interesse coletivo (Shogren, 1990).



¹² Um caso concreto de igual teor ocorreu em 2005 nos estados de Michigan e Nova York, nos EUA. Nesses dois estados vigoravam leis que permitiam às vinícolas locais venderem diretamente aos consumidores, porém isso era vedado às vinícolas de fora do estado. Pequenas vinícolas e pequenos consumidores questionaram tal proibição no Judiciário, alegando discriminação contra vendedores de fora do estado; os estados argüiam que podiam fazê-lo, pois estavam, de fato, regulando a venda de bebida alcoólica. Os atacadistas de bebidas defendiam a restrição e receberam a adesão de grupos conservadores (American Values, Eagle Forum, Concerned Women for América, e outros grupos evangélicos) e até contrataram uma firma de relações públicas comandada por um ex-executivo da Christian Coalition. Para esses grupos, o comércio de bebidas alcoólicas foi rotulado de “tráfico”, ocultando o fato de que os atacadistas seriam “os ‘traficantes’ de álcool que mais provavelmente lucrariam com o banimento dos embarques diretos” (Bootleggers & baptists at the Supreme Court: banning direct wine shipment is an act of faith, *National Review Online*, 26 May 2005).

4. A política no julgamento constitucional

A Conjuntura das Escolhas Públicas



Pelo menos em três vertentes argumenta-se que o STF estaria atuando *indevidamente* neste período pré-eleitoral que já se desenrola desde meados de 2005:

- em meio à crise política, decisões liminares contrariam os interesses de comissões parlamentares de inquérito e da Comissão de Ética da Câmara dos Deputados que operam com grande visibilidade no Congresso;¹³
- ao término de seu atual mandato, o governo terá tido a chance de indicar pelo menos cinco novos integrantes para o

STF, o que possibilitaria imprimir uma fidelidade ideológica à expressiva parcela desse tribunal e, assim, viciar atuais e futuras decisões constitucionais;¹⁴

- a esperada renúncia do atual presidente do STF — e sua eventual e subsequente candidatura à presidência ou vice-presidência da República — tem alimentado a discussão em torno de se impor um longo período de quarentena para um juiz do STF que venha a se aposentar ou renunciar a seu posto.¹⁵

¹³ A reação de lideranças no Congresso parece indicar que a autonomia do Judiciário deva implicar certeza da deferência do Judiciário.

¹⁴ Vale lembrar que em meados de 1997 noticiava-se que a coalizão no poder tentaria ampliar a composição do STF de 11 para 15 juízes, de modo a obter tal fidelidade (Monteiro, 1997, Prefácio).



É reconhecido que as regras constitucionais que garantem independência ao Judiciário, ao mesmo tempo, o cercam da política (Friedman, 2005:260-1) pois:

- se os juízes têm mandato vitalício eles são indicados por um processo político e sua confirmação no cargo não os esvazia da ideologia que um membro do STF já encampava antes de assumir o posto;
- um juiz não age sozinho; é necessário obter a concordância de seus pares que poderão não se aliar a ele, levando-o a aceitar uma solução de compromisso;
- ainda que haja tal concordância, o Judiciário pode não ter os meios para implementar suas próprias decisões; há que ter a cooperação dos agentes políticos tanto quanto de instâncias inferiores do Judiciário.

Assim, o insulamento do STF diante do controle político e a importância da lei como restrição à independência dos juízes é um tema dual:

- juízes devem ser mantidos afastados da política, serem independentes dela;
- ao mesmo tempo, a lei deve restringir os juízes de fazerem julgamentos políticos e de imporem suas próprias visões.

¹⁵ Surpreendentemente, o anúncio de que o destino imediato do ministro Nelson Jobim seria o seu retorno ao mercado de advocacia não encontrou a mesma disposição de lideranças políticas em insistir na necessidade de ser observada uma transição de quarentena.

Contudo esse entendimento é ainda superficial porque é centrado em aspectos *normativos* da relação entre Judiciário e políticos.

A moderna literatura de *judicial politics*¹⁶ trata dessa questão a partir da especificação do meio político em que a revisão constitucional está imersa, ou seja, da motivação dos juízes.

Uma primeira aproximação quanto à influência da ideologia na decisão judicial é, por certo, atribuí-la à orientação política do partido ou da coalizão no poder (relação (1) na figura 2), uma vez que, pelas regras do jogo das escolhas públicas (art. 101 da Constituição) é o presidente da República quem indica os membros do STF.¹⁷ Ademais, o Executivo provê ao STF informações que são necessárias para assegurar a efetiva operacionalização das leis. De igual modo, o STF incorporaria preferências do Executivo, por temer que a reação negativa do presidente da República poderia levá-lo a uma contestação da revisão judicial no Congresso (Maltzman, 2005:5-6).

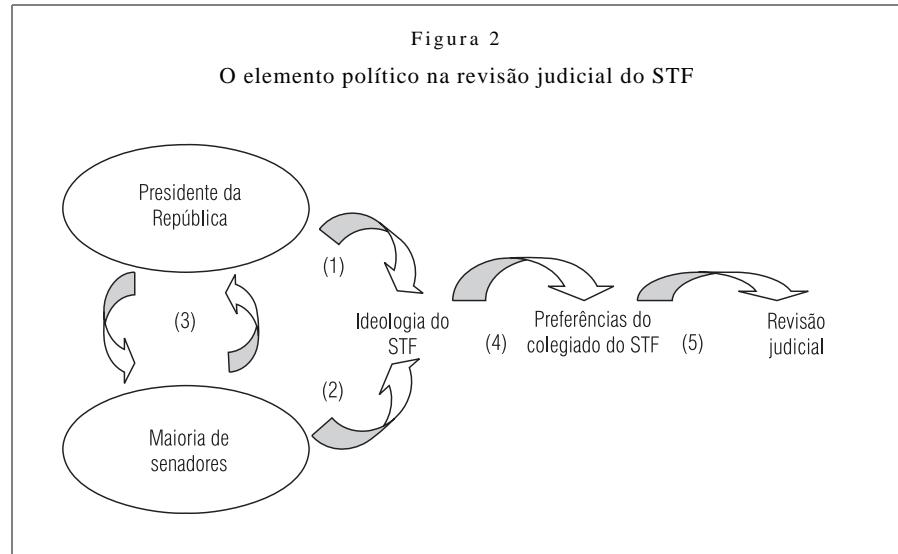
Igualmente, a configuração político-partidária estaria presente na formação da ideologia do juiz de vez que a mesma regra do art. 101 pressupõe a confirmação do indicado por uma maioria de senadores — (2).

Ainda uma outra característica institucional atua indiretamente nesse condicionamento: a natureza do relacionamento do Executivo com a maioria no Senado Federal ([3]). Em uma dada conjuntura, por exemplo, a

¹⁶ Algo como a “partido-politização” do Judiciário.

¹⁷ A própria vitaliciedade do posto no STF (outra regra do jogo, o art. 95, inciso I) reflete, em certo sentido, essa causalção: a vitaliciedade potencialmente neutraliza tendenciosidades de orientação eleitoral-partidária no STF.

A Conjuntura das Escolhas Públicas



própria capacidade presidencial de fazer indicações pode ficar restringida por esse relacionamento.

Em uma segunda instância de condicionamentos, (4), cabe lembrar que a decisão judicial é produto de um colegiado (Friedman, 2005:280) e, portanto:

- a visão individual de cada um dos 11 membros do STF deve ser conciliada com a do restante do grupo. Como de hábito nas decisões coletivas, o grau de consenso obtido no colegiado reflete-se na qualidade do precedente que a decisão judicial estabelece, (5);
- há que reconhecer o voto *sofisticado ou estratégico* do juiz: quando ele leva em conta em sua decisão um mínimo das escolhas de seus pares, com os quais ele deverá afinal negociar, barganhar e estabelecer acordos.

O jogo do colegiado (Maltzman, Spriggs e Wahlbeck, 2000) pode de fato acentuar a autonomia da tomada de decisão do Judiciário. O compartilhamento de visões e idéias na revisão judicial traz múltiplas perspectivas à atenção de cada membro do STF e, assim, amplia a possibilidade de que cada membro do STF venha a considerar um maior número de soluções plausíveis para os casos trazidos à sua consideração (Caminer, 1999:2310).

5. Conclusão

2006 é um ponto na trajetória das escolhas públicas no Brasil em que será insuficiente mapear apenas seus resultados macroeconômicos convencionais. Afinal, este é um ano eleitoral e com a peculiaridade de que a atual administração federal estará em meio a um mandato potencial de oito anos



— o que somente uma única vez pôde ser observado na democracia brasileira.

É essa dimensão de *processo* que não pode nem deve ser ignorada ou tratada com *status exógeno*. Primeiro, por pressupor que os resultados antes referidos se determinam autonomamente; segundo, porque o avanço da teoria econômica já é substancial para sustentar análises mais profundas vinculando resultados macroeconômicos finais aos regimes definidos pelas instituições políticas sob as quais a economia opera. A proteção de direitos de propriedade e a validação de contratos, por exemplo, são decorrências da *infra-estrutura institucional de governança* (Dixit, 2004:1) que assume configurações muito peculiares, segundo a economia nacional considerada.

Tal qual em outros anos eleitorais, 2006 será um período de engenhosidade intelectual, com a apresentação de propostas de reconfiguração dessa infra-estrutura, com implicações diretas e indiretas sobre a debilitada divisão de poderes constitucionais (Monteiro, 1997, 2000 e 2004).

De fato, se for possível sintetizar a trajetória da economia brasileira em 2005, por certo, ela é individualizada por seguidas evidências de um mando governamental que é improvisado ao sabor da força política que, conjunturalmente, o Executivo ou o Legislativo consegue arregimentar, movimentando a *gangorra institucional* em que se tornou o fundamento do presidencialismo brasileiro: a separação de poderes.¹⁸

Como tem sido freqüente, a razão oficial a justificar esse padrão é a necessidade de o governo se compensar de perdas trazidas pela atualização de parâmetros na cobrança do IRPF — *mantra fiscal* anualmente recitado quando da correção da tabela de descontos do IRPF e do reajuste do nível do salário míni-

mo. Também do lado das compensações e da “compra” de aliados à causa desse avanço fiscal está a liberação de R\$ 900 milhões para os estados, como contrapartida das perdas provocadas pela chamada Lei Kandir.¹⁹

¹⁸ Em 2005, o destaque maior desse permanente confronto prosseguiu sendo o uso da capacidade do presidente da República em emitir medidas provisórias. Muito especialmente na feitura de leis de natureza tributária. Já em 30 de dezembro de 2004 surgia a MP nº 232 que potencialmente expande a fronteira tributária do Estado, com o aumento de 25% da base de cálculo da CSLL e do IRPJ, além de ampliar a incidência desses dois impostos, alcançando os ganhos resultantes de variações cambiais obtidos por empresas com participação acionária no exterior.

¹⁹ A propósito, em 2005 essa já era uma das moedas correntes nas relações entre governadores e União. No começo de 2005, nas hostes empresariais (Fiesp, CNI, CNC, entre outros) era intenso o *lobbying* contra a MP nº 232. Na mídia evidenciava-se mobilização que parecia aos menos atentos uma autêntica manifestação de democracia direta ou uma “revolta” do contribuinte brasileiro. Qual nada! A oposição tão diversificada mostrou-se muito mais focalizada no formato legal escolhido pelo Executivo para promover o aumento de impostos. Sobretudo a classe política percebeu o capital eleitoral que poderia acumular oferecendo resistência superficial à MP nº 232. Logo se tornaria evidente que, promovidas as devidas compensações, o aumento de impostos seria aceito. Nessa movimentação, o destaque no debate foi a proposta de corte nos gastos públicos, como alternativa para o aumento compensatório de receita tributária a que o governo aludia, em defesa da emissão da MP nº 232. Porém, todos tinham claro entendimento de que tal proposta teria custos de transação muito altos para ser aprovada na legislatura. Ao final, deu-se a revogação parcial da MP nº 232 pela MP nº 243 (31-3-2005) e mais adiante a conversão da MP nº 232 na Lei nº 11.119 (25-5-2005): em ambas as circunstâncias os segmentos politicamente mais fortes ficaram próximos da proteção que demandavam. Portanto, nesse episódio singular é relevante entender o mecanismo que habilita o Executivo a desempenhar um papel tão preponderante na feitura das leis, tanto quanto o seu associado poder discricionário nas escolhas orçamentárias da União.



Neste ano de eleições, o apelo à melhoria institucional, à bandeira anticorrupção e da moralidade pública — valores de inquestionável sentido social — por certo, dominará a campanha política e, portanto, será esse o *guarda-chuva* que abrigará toda sorte de demandas clientelistas. Como tratado na figura 1, será possível empreender intenso *lobbying* e uso da mídia direcionado aos políticos, por uso de estratégias (2) (3) (4), preferentemente a (1) (4). Por essa via, reduz-se o custo do atendimento a essas demandas preferenciais, tanto quanto se aumenta a oferta líquida de votos com que um candidato ou partido se confrontará nas eleições de outubro/novembro próximo.

Referências bibliográficas

- CALABRESI, S. Some normative arguments for the unitary Executive. *Arkansas Law Review*, v. 48, n. 1, p. 23-104, 1995.
- CAMINKER, E. Sincere and strategic voting norms on multichamber courts. *Michigan Law Review*, v. 97, n. 8, p. 2297-2380, Aug. 1999.
- DIXIT, A. *Lawlessness and economics*: alternative modes of governance. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- FRIEDMAN, B. The politics of judicial review. *Texas Law Review*, v. 84, n. 2, p. 257-337, Dec. 2005.
- MALTZMAN, F. The politicized judiciary: a threat to Executive power. In: WATERMAN, R.; ROCKMAN, B. (Eds.). *Presidential leadership: the vortex of power*. 2005.
- ; SPRIGGS, J.; WAHLBECK, P. *Crafting law on the Supreme Court: the collegial game*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

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.

SHOGREN, J. The optimal subsidization of baptists by bootleggers. *Public Choice*, v. 67, n. 2, p. 181-189, Nov. 1990. → →

YANDLE, B. Bootleggers and baptists — the education of a regulatory economist. *Regulation*, p. 12-16, May/June 1983.

—. Bootleggers and Baptists in the market for regulation. In: SHOGREN, J. (Ed.). *The political economy of government regulation*. Boston: Kluwer, 1989.

—. Bootleggers and Baptists in retrospect. *Regulation*, v. 22, n. 3, p. 5-7, 1999.

