



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Monteiro, Jorge Vianna

Quantidade de regras, responsabilização e litígio

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 41, núm. 6, novembro-diciembre, 2007, pp. 1191-1203

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016440009>

- 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

# RAP

---

## S E Ç Õ E S E S P E C I A I S

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

---

**A CONJUNTURA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS**

# 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."

## Quantidade de regras, responsabilização e litígio

JORGE VIANNA MONTEIRO

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A quantidade de regras do jogo de política econômica; 3. Responsabilização política; 4. Política econômica por litígio; 5. Conclusão.

### 1. Introdução

Sob o pano de fundo do confronto do Executivo e do Senado Federal que resultou na rejeição da PEC nº 89-07<sup>1</sup> que pretendia prorrogar a vigência da CPMF, o presente artigo trata de três relevantes dimensões da economia política nacional:

- ▼ mesmo que as regras do jogo de política econômica sejam eficientes, claras e bem articuladas, sua multiplicação no processo de escolhas públicas terá relevância?

Essa é uma questão que começa a ser alvo de atenção do cientista social (Ruhl e Salzman, 2003).<sup>2</sup> Por outro lado, é amplamente aceito no debate econô-

---

\* 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.

<sup>1</sup> Em sessão do plenário do Senado Federal, na madrugada de 13 dez. 2007.

<sup>2</sup> Uma implicação dessa classe de questionamento pode ser notada no raciocínio inverso: por exemplo, a extinção da CPMF, como observado recentemente no longo impasse no Senado

mico nacional que a economia brasileira é super-regulada, operando em um cipoal de leis e atos gerenciais e administrativos oriundos do processo político.<sup>3</sup> Contudo, tem sido raro tratar o cipoal de leis e regulamentos de um ponto de vista macroeconômico; mais ainda, ter uma perspectiva analítica dessa dimensão da presença estatal. Em certa medida, essa é uma janela pela qual se pode aprofundar a percepção do fenômeno do crescimento de governo (Monteiro, 1990).

Tal é o propósito da seção 2 deste artigo.

- ▼ Muito se tem discutido o distanciamento dos políticos relativamente ao eleitorado. Mesmo agora, com o Congresso em confronto com o Executivo, em questões de natureza tributária e orçamentária, uma possível “reforma política” vem sendo referida como contrapeso para a futura estabilidade dessas relações entre departamentos de governo, tanto quanto para minimizar comportamentos delituosos por parte de representantes eleitos e seus agentes, os burocratas.<sup>4</sup>

Pelo menos desde meados de 2005, os escândalos políticos em Brasília têm estimulado o aparecimento de toda a sorte de sugestões para tornar os políticos mais responsáveis em sua relação com o eleitorado, ou seja, de como assegurar o adequado controle majoritário do governo. A seção 3 projeta um conceito de “democracia” que estaria associado a tal responsabilização.<sup>5</sup>

O surgimento de uma política pública é um processo muito complexo que só a partir dos anos 1960 começou a ser mais bem elucidado. Em grande

---

Federal, quando da tramitação da PEC nº 89-07. Vale dizer, a supressão de regras tributárias altera a qualidade do próprio conjunto de regras do jogo de política econômica? Não se trata apenas da causalidade de um maior (ou menor) número de regras sobre os custos mais (menos) elevados de obtenção de informações e implementação dessas regras. De fato, há que se considerar em que medida a inclusão (supressão) de um bloco de regras perturba o funcionamento de todo o conjunto de regras do jogo (Ruhl e Salzman, 2003:759): haveria uma sincronia nesse conjunto, de tal sorte que cada regra é apropriada para operar dentro de uma determinada configuração de regras. Retomando o caso da CPMF: sua incidência guarda sincronia com outros segmentos da política fiscal como, por exemplo, o conjunto das desonerações tributárias que beneficiam variados setores como o industrial e o exportador; desonerações essas que, muitas vezes, têm sido acolhidas no âmbito de uma variedade de outros impostos.

<sup>3</sup> Vez por outra essa questão vem à tona, quando são apresentadas comparações internacionais, por exemplo, do número de exigências feitas para se abrir ou fechar uma firma — o que, por seu turno, se reflete no tempo necessário para se ter um ou outro resultado.

<sup>4</sup> Ver, a propósito, Monteiro (2007b:995-997).

<sup>5</sup> O conceito de *déficit de democracia* apresentado na seção 5 complementa a questão da responsabilização política na economia brasileira.

parte, isso se deve a que, subjacente a essa política, ocorrem litígios que, muitas vezes, envolvem Executivo, legislatura e grupos privados.

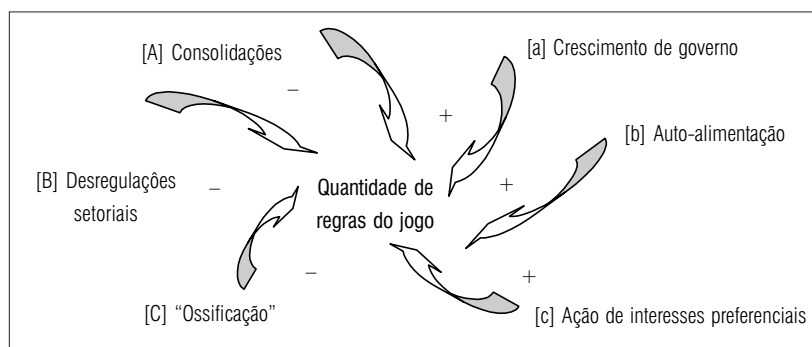
Assim, como trata a seção 4, esse tipo de relacionamento pode alcançar tanto grupos que tenham abertamente a orientação do interesse geral, quanto os que tentam garantir ou sustentar seus interesses estritamente econômicos e que, não obstante, podem atuar em tácita cooperação.<sup>6</sup>

## 2. A quantidade de regras do jogo de política econômica

Como mostra a figura, a *quantidade* de regras no jogo de política econômica é uma variável que pode ser tomada como dependente de forças que traduzem duas dinâmicas: a da extinção (sinal “-”, no lado esquerdo da figura) e da adição (sinal “+”, no lado direito) de regulações e legislação, de um modo geral (Ruhl e Salzman, 2003:776-788):

- ▼ extinção — nessa vertente, enquadram-se fatores, como episódios de “reformas” que conduzem a consolidações legais e administrativas (A), e a desregulações setoriais (B); igualmente, há o impacto dos crescentes custos e da rigidez do próprio processo de formulação dessas regras (C) — o que tem sido rotulado de “ossificação” (Seidenfeld, 1997; Jordan, 2000). A ossificação está associada, por sua vez, a ineficiências de políticas e regulações que decorrem de obstáculos administrativos e legais a serem contornados, de modo que as novas regras sejam implementadas;

### Fatores de extinção e expansão das regras do jogo



<sup>6</sup> Mesmo em políticas produzidas por manifestações mais diretas da sociedade, tal como em um referendo, essa mobilização diferenciada de grupos privados pode ser notada; sob esse aspecto, chamo a atenção do leitor para uma peculiar interpretação do referendo do desarmamento, ocorrido no Brasil, em outubro de 2005 (Monteiro, 2007a:114-115).

- ▼ adição — como indicado pelos fatores a, b e c, a expansão da quantidade de regras do jogo decorre do puro e simples avanço do papel do governo na economia e sociedade em geral (a), do fato de que as regras em vigor são uma fonte de emissão de regras adicionais, formando um “ciclo vicioso” (b), e da mobilização de interesses organizados no setor privado e de seus vínculos com o processo decisório público em que se produzem essas regras (c) (Monteiro, 2007a).

Como ocorrido em outras economias (McGarity, 1987:1243-1244), a criação nos anos de 1990 de agências reguladoras, com atribuições de formulação de políticas setoriais, promoveu uma revolução na feitura de regras, com um potencial de expandir enormemente a intervenção estatal na economia. A outra face desse tipo de ocorrência é a multiplicação do número de leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, bem como de burocratas e de ... advogados (Ruhl e Salzman, 2003:783).<sup>7</sup>

Em um efeito cruzado entre os fatores (b) e (c), a reação de grupos de interesses privados às novas regras de política acaba por produzir uma segunda geração de regras, muitas das quais necessárias para reforçar a observância mais estrita das regras originais, ou para adaptá-las às preferências reveladas por segmentos beneficiados ou onerados por essas escolhas públicas. Em período recente, a política tributária traduzida por uma variedade de extensas medidas provisórias serve de exemplo dessa interação.<sup>8</sup>

Há que se reconhecer que a economia brasileira tem um componente qualitativo que muito exacerba a produção de regras do jogo: a substancial concentração de poder decisório no Executivo e, por extensão, na alta gerência econômica do governo. Para tanto, o mecanismo de emissão de medidas provisórias provê um guarda-chuva que alimenta uma variedade de regras

---

<sup>7</sup> Este último desdobramento é amplamente reconhecido na literatura de *public choice*: uma conjectura é que, num ambiente de multiplicação de regras do jogo, os “especialistas” tornam-se indispensáveis, a ponto de terem preferências próprias quanto a essas regras e, em consequência, se tornam, por si mesmos, um grupo de interesse, com atuação junto ao processo político, de modo que essas regras assumam a melhor configuração, relativamente a tais preferências.

<sup>8</sup> “Trivial variado”, *Estratégia Macroeconômica*, v. 14, n. 358, 18 dez. 2006; “A MP 232 e seu contexto institucional”, *Estratégia Macroeconômica*, v. 13, n. 308, 17 jan. 2005; “Ainda a nova política de desoneração tributária”, *Estratégia Macroeconômica*, v. 13, n. 329, 7 nov. 2005.

estabelecidas diretamente pelos burocratas. Uma decorrência disso é que os efeitos inibidores de decisões propriamente legislativas (tal como a maior exposição pública na feitura das regras, em sua tramitação no Congresso) ficam neutralizados, uma vez que inexistente um projeto de medida provisória, sendo que a validade da MP é imediata.<sup>9</sup>

### 3. Responsabilização política

As percepções dos eleitores quanto ao comportamento dos políticos podem ser enquadradas sob vários pontos de vista (Somin e Devins, 2007:2-4).

- ▼ Os eleitores têm amplo entendimento de políticas públicas muito específicas, tanto quanto do comportamento dos políticos (legisladores) a elas associados.

Assim, pressupõe-se um eleitor capaz de discernir e deliberar quanto ao que é melhor ou ótimo para a coletividade, evidenciando sofisticada percepção técnica (econômica) e filosófica (política).

- ▼ Conhecida por “voto retrospectivo”, outra possibilidade é que o eleitor monitore os políticos, a partir da atuação dos representantes eleitos, em suas posições de incumbência e, na medida em que esse desempenho seja considerado fraco, o eleitor adota uma estratégia punitiva, na data eleitoral.

O eleitor *julga* retrospectivamente, porém ele atua prospectivamente apenas quando expressa aprovação ou desaprovação daquilo que aconteceu anteriormente (Key, 1966:61; Mueller, 2003:443-444). Fica em aberto de onde provém tal habilidade de aferir apropriadamente a qualidade dos políticos e de comportamentos que supostamente teriam resultado nas políticas agora observadas.

---

<sup>9</sup> O peso legislativo exercido pelo Executivo no processo decisório do Congresso pode ser inferido do volume de MPs emitidas, tomado como proporção da quantidade de leis ordinárias aprovadas no Congresso, descontado o número de leis convertidas e de revogação de MPs. Entre 1º de janeiro e 15 de dezembro de 2007 esse indicador é de 50,8%, comparativamente à média de 41,0%, no período 2003-06. A seção 5 faz referência a um outro tipo de implicação dessa economia de medidas provisórias.

Todavia, na complexa rede de intermediações que caracteriza o jogo de escolhas públicas, não parece muito razoável atribuir ao eleitor essa capacidade de informação sobre como operam as sucessivas delegações de poder, funções e recursos, ao longo do processo político (Monteiro, 2007a:27). E mais: para ser um recurso efetivo, o voto retrospectivo implica que o eleitor tenha razoável percepção quanto ao desempenho que seria esperado daqueles (políticos e burocratas) que venham substituir os atuais ocupantes de posições no jogo de escolhas públicas. Na recorrente discussão brasileira, esse tem sido um vago pressuposto nas receitas de reforma política: haveria um contingente ocioso de bons políticos que poderiam assumir o comando do governo e uma maioria de eleitores que é capaz de coordenar sua reação em torno da eleição desse contingente.

- ▼ O eleitor percebe e julga o comportamento dos políticos muito mais no âmbito do mérito individual desses políticos na competição eleitoral, do que propriamente no domínio das políticas públicas que se possa associar a esses comportamentos.

É nessa classe que se enquadra o argumento de que a boa escolha de candidatos é a que se sustenta pela “virtude e julgamento superiores” desses candidatos (Somin e Devins, 2007:4) e, portanto, é essa classe de políticos *bem preparados* que se deve eleger, delegando a eles poder discricionário para empreender as escolhas públicas. Outra vez, essa é uma capacidade de informação substancial, já que ela focaliza virtudes pessoais dos candidatos em uma eleição:

- ▼ o arranjo em que, para uma variedade de deliberações de política pública, os eleitores assumem, eles mesmos, a função de legisladores e políticos em geral. É a hipótese de *democracia direta*.

Coadjuvantes aplicados a poucos temas de políticas públicas, referendos e plebiscitos apresentam-se como alternativa muito localizada aos problemas identificados na complexa intermediação que separa o eleitor da tomada de decisão de políticos e burocratas do governo:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ademais, essas consultas têm seus próprios vícios, como evidenciado na farta experiência da democracia norte-americana (Monteiro, 2007a:124-127). No Brasil, o referendo mais recente (outubro de 2005) sobre produção e comercialização de armas, é exemplo de que esse recurso pode não neutralizar inteiramente os defeitos da intermediação dos políticos (Monteiro, 2007a).



- ▼ o *recall* político, ou seja, sempre que caíam em descrédito, os políticos poderiam ter seus mandatos eletivos cancelados pelos eleitores, sob regras preestabelecidas e não necessariamente aplicáveis em datas eleitorais.

Perceba que em todas as perspectivas apresentadas acima e que estão mais ou menos implícitas nas propostas de reforma política, especialmente por ocasião de crises institucionais, há algum conteúdo de ignorância política que tem sido amplamente subestimado pelos proponentes dessas reformas. Tal ignorância (ou, no jargão técnico, *ignorância racional*) não se deve à limitada escolaridade do eleitor, mas à complexidade que decorre de sua interação com os agentes de decisão que atuam no processo político, tornando muito distorcida a sua visão quanto aos comportamentos revelados pelos políticos — o que, no limite, pode levá-lo a concluir que seu voto não importa!<sup>11</sup>

É nesse sentido — possivelmente muito restrito — que a análise do papel desempenhado pela ignorância política se sustenta. Por certo que há qualificações adicionais a esse ponto de vista (Monteiro, 2007a).

#### 4. Política econômica por litígio

Retomando essa linha de argumentação quanto à cooperação de grupos de interesses,<sup>12</sup> e tomando vantagem de recente extensão desse tipo de análise (Yandle et al., 2007), considere-se a proposta de revalidação da cobrança da CPMF (PEC nº 89-07), recém-rejeitada pelo Senado Federal.

As políticas monetária, cambial e fiscal, em seu sentido habitual, decorrem da implementação de leis e regras já existentes. Todavia, em determinadas circunstâncias, como se observa na questão da renovação da CPMF, a política econômica resulta de restrições substantivas que são estabelecidas sobre os agentes privados, por meio de acordos obtidos sob a ameaça de que esses agentes poderão arcar com pesados ônus. O cenário desse litígio pode ser o Congresso Nacional e mesmo chegar à instância judicial.

Na análise que se segue é utilizada a noção de *regulação por litígio*, quando “o governo ameaça as partes (envolvidas no jogo de política pública) com um resultado suficientemente catastrófico, que ameaça (o bem-estar dos

<sup>11</sup> Em decorrência, ele talvez nem se esforce para vencer a barreira institucional que o separa dos políticos, isto é, vote a esmo ou até se abstenha de votar (levando em conta o tamanho da punição que a legislação eleitoral possa lhe impor, por tal abstenção).

<sup>12</sup> Já referida na seção 1.

segmentos de atividade regulados)” (Morriss et al., 2005:209). Diante da perda substancial, caso a política não seja implementada, cria-se um confronto do Executivo com a legislatura e com segmentos privados organizados. No caso corrente da PEC nº 89-07, o litígio é politicamente oneroso para o governo e a posição defensiva a que foi levado o Executivo é “precisamente onde (a decisão litigiosa) oferece aos grupos de interesses especiais o melhor valor” (Yandle et al., 2007:18).<sup>13</sup>

O ambiente institucional em que essa decisão ocorre é ainda mais complexo, uma vez que muitos dos produtores que se manifestam abertamente contra a revalidação da CPMF são beneficiários de atendimentos preferenciais que, em certa medida, são viabilizados pela fartura de recursos tributários da União.

A extinção da CPMF, portanto, ameaça, em princípio, tais atendimentos. Sob essa ótica, é relevante entender a posição assumida por um grupo de interesses, como a Fiesp, na questão da PEC nº 89-07.

- ▼ Por um lado, a Fiesp adotou a estratégia de atuar tanto como a parte que defende a manutenção de benefícios preferenciais que estariam ameaçados, caso a CPMF não fosse renovada, quanto a parte que supostamente encampa a redução da carga de impostos — uma causa de interesse geral.

No primeiro papel, a Fiesp tem interesse na continuação da CPMF, uma vez que ela bem entende que a fonte de desonerações fiscais e incentivos em geral que se canalizam para o setor industrial e exportador é a boa situação de receita do governo; em certa medida, a elevada carga de impostos, hoje, está relacionada à prodigalidade dos governantes (passados e presente), em conceder benefícios aos segmentos associados da Fiesp.

---

<sup>13</sup> O Executivo dificilmente poderia recuar em sua intenção de renovar a vigência da CPMF, especialmente quando a proposta orçamentária da União para 2008 já foi apresentada e está em apreciação no Congresso. Por seu turno, o Congresso — no caso, os senadores — está diante da decisão de reformular ou não substancialmente a previsão de receitas da União, o condicionamento da despesa pública e potenciais efeitos da decisão do cancelamento da CPMF sobre a transferência de receita tributária da União, para estados e municípios. Esta última decorrência explica a cautelosa retórica partidária que foi usada pelos executivos estaduais e municipais, uma vez que mesmo a possibilidade de compensar a redução da alíquota de 0,38% da CPMF, pela retenção mais elevada de receitas da União, contraria os interesses orçamentários de estados e municípios.

- ▼ Por outro lado, propagar essa versão da trajetória tributária da economia brasileira é contraproducente, pois os políticos não se sentiriam à vontade, quando percebidos abertamente, como protetores *dessa* classe de interesses.

A Fiesp usou ambigualmente a estratégia de antagonismo à CPMF,<sup>14</sup> vinculando sua posição à redução da carga total de impostos — na expectativa de que isso seja lido como “desejo sincero de promover uma política econômica que acredita irá atender ao bem-estar geral” (Yandle e colaboradores, 2007:9).

Já os burocratas, especialmente os da área fiscal, também têm uma dupla exposição nesse jogo de estratégias (Monteiro, 2007a): a manutenção de seus postos de trabalho decorre dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que o cancelamento de programas públicos pode ser a decorrência natural da extinção da CPMF. O primeiro objetivo individual fica oculto na defesa aberta da preservação de determinadas políticas públicas. Em seu relacionamento com os legisladores, os burocratas têm um comprometimento com uma agenda mais específica; o Ministério da Saúde, por exemplo, busca os recursos desse imposto, para investir em serviços hospitalares. Diferentemente, deputados, senadores e governadores querem esses recursos para dar sustentação a projetos de políticas que melhorem suas chances eleitorais e, desse modo, são bem mais flexíveis quanto à destinação dos recursos da CPMF.<sup>15</sup>

Outra decorrência dessa política por litígio é que ela desonera os burocratas-reguladores de muitos dos procedimentos e das restrições sob as quais eles atuam e que têm origem em leis aprovadas no Congresso; ao mesmo tempo, essa classe de política reconfigura os custos políticos a que o Executivo possa estar sujeito, dando aos burocratas maior liberdade de ação.

Todavia, o custo social dessa segunda vertente pode ser elevado; afinal, os procedimentos que travam o avanço da política formulada pelo governo podem ser aqueles que protegem a liberdade e a propriedade dos cidadãos, em face de ações arbitrárias. Esse “entrave” político que bloqueia a ação é necessário para o processo democrático que dá legitimidade às ações de governo.

A extensão recente do modelo Yandle (Yandle et al., 2007) introduz um terceiro participante no jogo de política econômica, além dos dois grupos que, por distintas motivações, apóiam a mesma política (Monteiro, 2007a:113-115).

<sup>14</sup> Veja-se a extensa coleta de assinaturas em apoio a essa extinção, promovida pela entidade.

<sup>15</sup> Os burocratas têm uma “visão tubular”, no sentido de que eles focalizam sua própria agenda operacional, com a exclusão de outros objetivos de política (Spence e Cross, 2000).

Para os efeitos desta argumentação, tome-se a mídia como essa classe de participante.

- ▼ A mídia fala a língua dos que se alinham com o interesse geral, denunciando a CPMF, com “zelo missionário” (Yandle et al., 2007:12]. Porém, a fé da mídia é volátil e baseia-se em ganhos temporais ou oportunistas (que se traduzem por fluxos financeiros) e não necessariamente em convicções filosóficas ou doutrinárias.

Essa falta de convicção estável não impede que a mídia adicione um elemento-chave ao jogo: ela tem habilidades *empreendedoras* para atingir os seus objetivos — o que, em geral, falta àqueles que professam, mais amplamente, ideais de liberalismo econômico, quanto à condenação da CPMF.

- ▼ Pode-se reconhecer a mídia, atuando nesse jogo, como um litigante indireto dos segmentos que demandam a não-renovação da vigência da CPMF — o que ocorre com a apresentação de pontos de vista (acolhidos em entrevistas e editoriais, por exemplo) voltados para sustentar essa posição.

Para a Fiesp, a estratégia mais relevante é ter a sua causa em prol do interesse geral apresentada pela mídia, com o que o acolhimento de seu interesse preferencial pela manutenção dos benefícios fiscais de seus associados pode ser mais efetivamente articulado junto aos políticos.

## 5. Conclusão

A argumentação aqui desenvolvida oferece maior densidade conceitual e analítica ao estudo do fenômeno da presença governamental na economia; ou, dito de outro modo, dá um conteúdo muito objetivo a questões correlatas de o governo ser “muito grande”, de haver “muitas leis” ou, ainda, de o ambiente institucional em que opera a economia ser “muito instável”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Mesmo a recorrente questão normativa de se buscar reduzir o tamanho da carga tributária — ponto central da posição assumida por boa parte dos senadores da oposição, quando da tramitação da PEC nº 89-07 — pode ter seu enquadramento no controle da quantidade de regras. Nesse sentido, considere o leitor a imposição de restrições ao processo de feitura dessas regras, com a exigência de quorum constitucional de supermaioria, ou ainda, a exigência de validade mínima para a vigência de novas alíquotas ou alterações no regime tributário que, ao fim e ao cabo, redundem em aumento efetivo de incidência.

Igualmente, o mecanismo das MPs gera escolhas públicas que, em certo sentido, promovem um *déficit de democracia* (Monteiro, 2007a), uma vez que as MPs são especialmente restritivas, em termos de responsabilização perante os eleitores. Sob as atuais regras do art. 62 da Constituição, as MPs podem condicionar fortemente o processo decisório do Congresso, a ponto de bloqueá-lo por semanas. Mesmo que a MP seja formalmente assinada pelo presidente da República, ela, de fato, incorpora preferências da alta gerência do Executivo Federal e tem o seu *timing* administrado segundo a conveniência desses burocratas.

Vejamos a seguinte evidência: em 18 de setembro de 2007, o governo, que tem interesse em que a PEC nº 50-07 (renovação de vigência da CPMF e da DRU)<sup>17</sup> seja aprovada, o mais rapidamente possível, editou a MP nº 392, revogando as MPs nºs 379 (28 jun. 2007), 380 (28 jun. 2007) e 382 (24 jul. 2007) que, então, eram prioritárias, na agenda de votação da Câmara dos Deputados e, assim, deveriam ser votadas antes da PEC nº 50-07, anunciando-se na ocasião que poderiam haver ainda outras revogações de MPs.<sup>18</sup> Essa é uma forma extemporânea, não vinculada ao teor de política pública dessas leis, de interferir na geração de regras do jogo e, por extensão, no sistema constitucional da separação de poderes. Já do ponto de vista de todo o conjunto de regras do jogo, com essa revogação, temas de política pública tratados nas duas citadas MPs voltam a ser regidos por regras que as citadas MPs já haviam alterado! Em toda a argumentação desenvolvida acima, perceba a questão que abre esta análise: a despeito da eficiência, complexidade e responsabilização institucional, que vêm associadas a uma dada regra, a pura e simples variação (por adição ou supressão) da quantidade total das regras do jogo torna-se um desafio para que essa regra seja acatada ao longo do jogo e não bloqueie a realização dos objetivos de política econômica (Ruhl e Salzman, 2003:763).<sup>19</sup>

Por fim, em outra linha de argumentação, é interessante lembrar que a ignorância política do eleitor,<sup>20</sup> de certo modo, atenua o celebrado *dilema*

<sup>17</sup> PEC nº 50-07 era a numeração da Câmara dos Deputados da PEC nº 89-07, como numerada no Senado Federal e que, enfim, foi rejeitada, como citado acima.

<sup>18</sup> “Lula revoga Medidas Provisórias para votar prorrogação da CPMF”, *O Estado de S. Paulo*, 19 set. 2007.

<sup>19</sup> Portanto, diferentemente do que se argumenta no debate nacional, há que ter melhor percepção quanto ao impacto da variação de regras de política, especialmente em relação a todo o conjunto de regras. Desse modo, pode-se considerar uma variedade institucionalmente mais rica de reformas de política e regulação econômica.

<sup>20</sup> Como tratado na seção 3.

*contramajoritário* (DCM) na democracia representativa (Monteiro, 2007a:99-101; Somin, 2004).<sup>21</sup> O Congresso Nacional (e não o Supremo Tribunal Federal) pode estar em melhor posição para decidir se as expectativas sociais de fato se cristalizaram em torno de uma dada interpretação constitucional (Katyal, 2001). Contudo, se os eleitores não detêm suficiente informação política para monitorar e controlar os seus representantes na legislatura, o DCM torna-se menos significativo (Somin, 2004:1291).

No caso brasileiro, no entanto, o DCM encontra exemplo ainda mais expressivo, com a capacidade legislativa que é alocada formalmente ao presidente da República, mas que, por via indireta, acaba por se concentrar na atuação da alta gerência do Executivo nas escolhas públicas, ou seja, os burocratas. A localização do DCM na interação da legislatura com a burocracia (Monteiro, 2004:41) é uma variante que encontra grande significado empírico, com a emissão de medidas provisórias.

### Referências bibliográficas

JORDAN, W. Ossification revisited: does arbitrary and capricious review significantly interfere with agency ability to achieve regulatory goals through informal rulemaking? *Northwestern University Law Review*, n. 94, p. 393-450, Winter 2000.

KATYAL, N. Legislative constitutional interpretation. *Duke Law Journal*, n. 50, p. 1335-1393, Mar. 2001.

KEY, V. O. *The responsible electorate*. New York: Vintage Books, 1966.

McGARITY, T. Regulatory analysis and regulatory reform. *Texas Law Review*, n. 65, p. 1243-1333, June 1987.

MONTEIRO, J. V. *Macroeconomia do crescimento de governo*. Rio de Janeiro: Inpes/Ipea, 1990.

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

\_\_\_\_\_. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007a.

---

<sup>21</sup> Originalmente, o DCM pressupõe que a função de revisão judicial implica que uma instância decisória, integrada por membros não-eleitos (juízes), possa sobrepor-se à vontade de uma maioria de representantes eleitos (legisladores).

\_\_\_\_\_. O “constitucionalismo de risco” brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 5, p. 993-1.006, set./out. 2007b.

MORRISS, A.; YANDLE, B.; DORCHAK, A. Choosing how to regulate. *Harvard Environmental Law Review*, v. 29, n. 1, p. 180-249, 2005.

MULLER, D. *Public choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RUHL, J.; SALZMAN, J. Mozart and the red queen: the problem of regulatory accretion in the administrative state. *Georgetown Law Journal*, n. 91, p. 757-850, 2003.

SEIDENFELD, M. Desmystifying deossification: rethinking recent proposals to modify judicial review of notice and comment rulemaking. *Texas Law Review*, v. 75, n. 3, p. 483-524, Feb. 1997.

SOMIN, I. Political ignorance and the countermajoritarian difficulty: a new perspective on the central obsession of constitutional theory. *Iowa Law Review*, n. 89, p. 1287-1371, Apr. 2004.

\_\_\_\_\_; DEVINS, N. Can we make the constitution more democratic? *George Mason University Law & Economics Research Paper Series*, George Mason University School of Law, p. 7-28, 2007.

SPENCE, D.; CROSS, F. A public choice case for the administrative state. *Georgetown Law Journal*, n. 89, p. 97-142, 2000.

YANDLE, B. et al. *Bootlegers, Baptists and televangelists: regulating tobacco by litigation*. University of Illinois College of Law, 2007. (Illinois Law and Economics Research Paper Series, Research Paper n. LE, p. 07-21).