

# 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**

***Small business* através do panóptico**

---



# 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.

## Governabilidade (I)

Jorge Vianna Monteiro

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Governabilidade e ambiente institucional; 3. Um enfrentamento recorrente: medidas provisórias; 4. O contexto de uma reforma tributária; 5. Pontos de acesso do *lobbying*; 6. Conclusão.

### 1. Introdução

O debate nacional persiste em focalizar tópicos avulsos da trajetória da economia brasileira tais como a valorização do real, o patamar das taxas de juros, o volume de investimentos do PAC, ou aspectos de formulação de políticas tais como as deliberações mensais do Copom, e a quantidade de emissão de medidas provisórias.<sup>1</sup> Nessa atitude há, todavia, um efeito perverso que distrai a atenção, para longe de duas características fundamentais dessa trajetória:

---

\* 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> Quanto a esse tema, o presidente da República reagiu (24 mar. 2008) às tentativas do Congresso Nacional alterar as regras do mecanismo de emissão de medidas provisórias, argumentando que tais mudanças não deveriam afetar a governabilidade que esse recurso legislativo traz para a economia.

- ▼ os impasses gerados por regras do jogo que são, ao mesmo tempo, imprecisas e voláteis;<sup>2</sup>
- ▼ a cultura constitucional que tem na Constituição, não o conjunto mais estável de regras do jogo de escolhas públicas, mas uma instância a mais, em que se pode sancionar ou não maiores poderes para o governo.<sup>3</sup>

As seções 2 e 3 levam adiante essa questão da necessária ambientação institucional da governabilidade.

Em outra vertente, governabilidade tem sido relacionada a promoção de políticas de largo espectro ou reformas. Todavia, por seu alcance institucional e suas repercussões operacionais, uma reforma deve derivar sua racionalidade de um modelo de governo representativo. Afinal, são escolhas públicas que se formam, sob um conjunto de novas regras constitucionais e infraconstitucionais, condicionando extensamente as estratégias dos cidadãos, em suas diferentes capacidades (contribuintes, consumidores, produtores, investidores etc.).

Tal é o caso do recente projeto de reforma tributária. A EM nº 16/MF, de 26 de fevereiro de 2008, apresentada pelo ministro da Fazenda, no encaminhamento da PEC nº 233/08 da reforma do sistema tributário nacional, arrola como objetivos dessa reforma: a *simplificação* desse sistema; o *avanço* da política de desonerações tributárias; a eliminação de distorções em que os impostos possam prejudicar o crescimento da economia brasileira, seja por via da perda de competitividade nos mercados, seja pela indisciplina das relações tributárias na federação (“guerra fiscal”).

A seção 4 trata das implicações de se tentar promover uma reforma tributária, como bloco isolado de regras constitucionais.

Por fim, considere que o dia-a-dia de uma economia contemporânea mostra inúmeros exemplos de mobilização organizada de interesses preferen-

---

<sup>2</sup> Esses impasses assumem status de estratégia no relacionamento entre Executivo e Congresso, com destaque para a criação de comissões especiais de inquérito, bloqueio de agenda por via do gerenciamento do cronograma da tramitação legislativa de medidas provisórias, e pela recusa dos partidos de oposição em se comprometerem com uma agenda mínima de políticas públicas, que simultaneamente atenda ao interesse geral e ao governo.

<sup>3</sup> São exemplos didáticos dessa cultura o atual encaminhamento no Congresso da PEC no 511-06, que disciplina o mecanismo das MPs (art. 62 da Constituição), e a recente extinção da cobrança da CPMF (rejeição da PEC no 89-07, em 13 de dezembro de 2007). Em ambos os casos, análises e discussões acabam centradas na questão do governo deter ou não maiores poderes.

ciais, ora tentando evitar que uma regulação governamental seja adotada, na medida em que tal regulação lhes seja adversa, ora em direção oposta, buscando viabilizar seus propósitos privados.<sup>4</sup>

A seção 5 discute esse terceiro aspecto da necessidade de ter a governabilidade definida em um ambiente institucionalmente rico, com o reconhecimento de mecanismos que são acionados por interesses privados organizados e, assim, por via do recurso de *lobbying*.

## 2. Governabilidade e ambiente institucional

A perspectiva da proteção do cidadão, diante do Estado tão poderoso, pode ser no caso desse cidadão ser o destinatário de uma política tributária que teoricamente lhe impõe menor carga efetiva de impostos. No entanto, no caso da revogação da vigência da CPMF, pouca atenção foi dada à capacidade do governo se compensar dessa perda de receita, pelo equivalente corte de benefícios viabilizados pelo lado da despesa pública, ou do reforço de outras formas de arrecadação. Essa é uma qualificação relevante à interpretação de que a decisão do Senado Federal em não renovar a validade da CPMF teria sido “uma vitória da sociedade”.<sup>5</sup> Muito ao contrário, o efeito líquido da extinção da CPMF pode acabar sendo um aumento menos transparente da carga de impostos, com incidência líquida ainda mais danosa, em sua distribuição por faixas de rendimento.

A consequência inevitável do efeito perverso mencionado é que ficam desabilitados arranjos institucionais que conferem legitimidade ao modo com que as escolhas coletivas são estabelecidas (Issacharoff, 2007:1). A principal ocorrência, nesse sentido, é a fragilidade da operação do sistema constitucional de separação de poderes.

Governabilidade está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos e, por consequência, afetando os processos

---

<sup>4</sup> Correntemente, uma rápida observação da cena brasileira mostra ocorrências claras desse tipo em mercados, como os de telefonia celular, seguro de saúde e televisão a cabo, por exemplo. De modo mais velado, uma política do porte do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) gera oportunidades de negócios que podem totalizar quase R\$ 100 bilhões — o que, por certo, é atrativo bastante, para que empresas e consórcios de empresas percorram os caminhos institucionais que possam levá-los a influir nas decisões estratégicas e gerenciais do PAC. Por igual, a extraordinária rentabilidade do setor bancário privado induz a que o interesse dessas organizações busque manter a distância qualquer ação governamental de tributar adicionalmente os lucros desses bancos.

<sup>5</sup> “Decisão foi vitória da sociedade, diz Skaf”, *Gazeta Mercantil*, 10 abr. 2008, p. A4.

decisórios privados. E mais: governabilidade diz respeito ao exercício do poder governamental, de modo a viabilizar os principais resultados macroeconômicos, *em um dado ambiente institucional*. No exemplo da PEC nº 511-06, o sentido de governabilidade é bastante restrito; trata-se do disciplinamento de um poder já existente e que habilita o presidente da República a legislar intensa e freqüentemente.<sup>6</sup> No entanto, é a capacidade do governo operar, com prontidão e efetividade, um dado mecanismo da economia pública e, desse modo, condicionar a escolha de estratégias dos agentes privados, que tipifica a governabilidade. Mas e quanto à governabilidade sob instituições de governo representativo?

Tal perspectiva oferece uma moldura para que se entenda o desregramento institucional que acompanha a trajetória quantitativa da economia brasileira, na atualidade. A economia opera sob dois ambientes institucionais (Issacharoff, 2007:1):

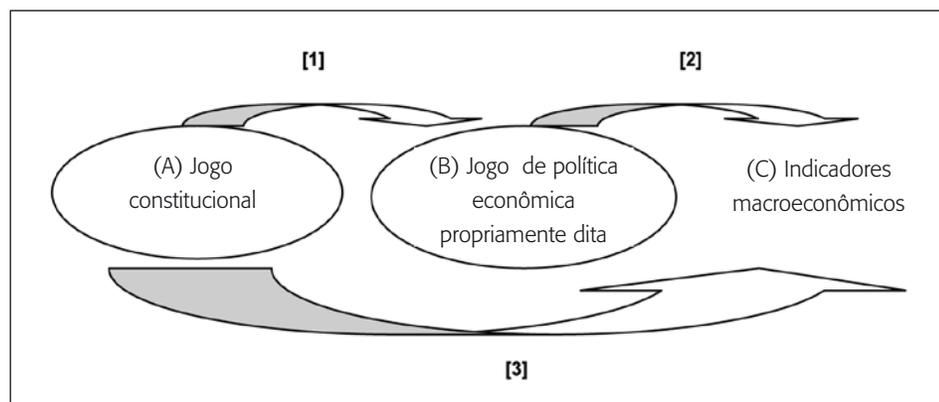
- ▼ governo representativo oferece a perspectiva de atender às preferências dos cidadãos-eleitores. As instituições viabilizam *prospectivamente* o acesso dos interesses das minorias, ao assegurar representação a todos os segmentos da sociedade;
- ▼ ao mesmo tempo, as instituições representativas são tomadas por sua habilidade em implementar a responsabilização (*accountability*), por via da cobrança do governante, por suas ações que venham a contrariar o interesse geral. Agora, *retrospectivamente*, tem-se a capacidade das maiorias se configurarem e, desse modo, obrigar o governo a antecipar e respeitar mudanças de aspirações políticas da sociedade.

A figura formaliza a distinção apresentada acima (Monteiro, 2007:40). Os resultados finais da política econômica (C) são produzidos por dois condutos: diretamente, pelas escolhas públicas processadas na interação do Executivo com o Congresso, dadas as regras ou instituições políticas (tais como, a definição de poderes que cabem a essas duas instâncias exercer, como a Constituição os define). Esse é o *jogo de política econômica propriamente dita* (B), do qual resultam os indicadores macroeconômicos, pela via [2]. Complementarmente, em uma *reforma* ou *política constitucional* (A), as regras fundamentais que valem para a formulação da política econômica são elas mesmas, *variáveis*, e sujeitas a mudanças.

---

<sup>6</sup> E que, de modo insólito, foi copiado (em 1988) da experiência parlamentarista, vigente em diversas economias européias.

### Escolhas públicas na democracia representativa



Tome-se o exemplo da recém-proposta Reforma Tributária (PEC nº 233, de 26 de fevereiro de 2008),<sup>7</sup> em curso na Câmara dos Deputados. O surgimento dessa política econômica ocorre pelos condutos [1] e [3]. Esse extenso conjunto de alterações no Sistema Tributário Nacional altera regras constitucionais e, por essa via, recondiciona a política de ajuste fiscal operada em (B); ao mesmo tempo, parte dessas mudanças constitucionais gera, diretamente por [3], efeitos macroeconômicos, tais como o nível da carga tributária com que a economia brasileira passa a operar ou o tipo de relacionamento fiscal entre os estados da federação. O caso das MPs, embora, por vezes envolva alterações mais amplas no texto da Constituição (art. 62), como ocorreu em 2001 (EC nº 32, de 11 de setembro de 2001), na discussão atualmente em curso no Congresso, diz respeito a alterações na tramitação das MPs no Congresso. Trata-se de um condicionamento de governabilidade que se dá nos blocos (A) e (B), da figura. Na economia brasileira, a instabilidade das regras do jogo (B) é agravada pelo fato de que mesmo o fluxo de mudanças de regras [1] mostra-se muito freqüente e abrangente.

### 3. Um enfrentamento recorrente: medidas provisórias

A emissão de MPs é, por certo, o tema institucional mais recorrente, na trajetória da economia política brasileira. Entre 1988 e 2001, o crescente e sempre inovador uso desse recurso de feitura de leis (Monteiro, 1997, 2000, 2004)

<sup>7</sup> Ver a seção 4, adiante.

alimentou farto debate político que, todavia, ficou restrito ao campo da retórica das forças de oposição, nas administrações Collor, Itamar Franco e boa parte do governo Fernando Henrique Cardoso.

As iniciativas dessas forças oposicionistas eram inconseqüentes, por duas razões:

- ▼ nenhuma proposta articulava o mecanismo das MPs, com a totalidade do conjunto de regras constitucionais, muito especialmente com o sistema de separação de poderes;<sup>8</sup>
- ▼ estratégica ou oportunisticamente, as oposições almejavam ascender à chefia do Executivo e, portanto, fazer funcionar, elas próprias, o mecanismo de MPs.<sup>9</sup>

A tabela resume a atividade de emissão de MPs e seu andamento no Congresso, no período 2003-2008.

#### Quantidade emitida de medidas provisórias:\* governo Lula 2003-2008\*\*

Situação	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
Convertidas em lei	55(30)	76(49)	35(18)	58(44)	62(46)	2(0)
Tramitando	27(27)	10(10)	16(16)	19(19)	20(19)	25(12)
Revogadas	1(1)	–	1(1)	–	4(4)	–
Rejeitadas	–	4(4)	3(3)	2(2)	1(1)	–
Prejudicadas	–	–	2(2)	–	–	–
Perda de Eficácia	–	2(2)	3(2)	3(3)	–	–
Total***	58	65	42	68	70	12
MP/Leis****	46,4%	36,5%	29,8%	51,5%	51,8%	75,0%

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

\*\* Até 16 de abril de 2008.

\*\*\* Há um estoque de 53 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 ordinárias aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas e as de rejeição de MPs.

<sup>8</sup> Críticas e sugestões de mudanças no regime das MPs focalizam o que, na ocasião, pudesse ser considerado uma disfunção: a oportunidade da emissão de uma dada MP, a elevada quantidade desses atos legislativos, ou a recorrência com que uma MP pudesse manter o seu status, sem ser apreciada pelo Congresso Nacional. Há o predomínio da visão operacional, muito mais do que da ambientação constitucional do mecanismo de MP.

<sup>9</sup> Desse modo, nenhuma facção política considerava prudente manobrar para que, enfim, se restringisse tal mecanismo decisório ou, no limite, de todo retirá-lo da Constituição. Em menor escala, essa mesma perspectiva pode ser notada, ainda hoje, na extensão em que, por exemplo, nenhum grupo defende a pura e simples extinção do mecanismo de MP.

Neste início de 2008, mais uma vez, o tema das MPs volta ao centro das atenções da classe política.<sup>10</sup> Dessa vez, o aspecto pontual que atrai as atenções reformistas é o efeito da emissão de MPs sobre o andamento dos trabalhos na Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em 24 de março de 2008, o presidente da Câmara alega que as deliberações legislativas estão paralisadas desde 11 de fevereiro de 2008, por esse tipo de bloqueio institucional.<sup>11</sup>

De fato, após a EC nº 32, de 11 de setembro de 2001, uma estratégia foi sendo habilitada pelo novo conjunto de regras constitucionais que essa EC criou: caso a MP não seja votada em 45 dias da data de sua emissão, ela passa a bloquear a agenda de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando; podendo sua validade máxima ser de 120 dias, restam 75 dias para que, com a sua agenda trancada, a Casa delibere quanto à conversão dessa MP.

Progressivamente, as forças políticas (Executivo e oposição) passaram a perceber que a estratégia de bloqueio aos trabalhos da legislatura poderia ser utilizada em proveito próprio. Assim, as deliberações do Congresso passaram a ser intencionalmente postas sob tal condicionamento, em razão da quantidade e oportunidade com que as MPs possam ser emitidas.

Como o uso dessa classe de estratégias é de interesse de todas as forças no Congresso, as opções, ora consideradas, envolvem não apenas a eliminação do trancamento de agenda, mas a *atenuação* desse trancamento, que passaria a valer por um período de tempo mais curto, ou mesmo ser não cumulativo, de vez que, pelas regras atuais, ao trancamento da agenda dos deputados segue-se o trancamento da agenda dos senadores.

#### 4. O contexto de uma reforma tributária

O sistema tributário tem sido tratado como bloco isolado de regras do jogo das escolhas públicas, pouco importando se o governo articula tal poder de tributar;

---

<sup>10</sup> “Planalto trava queda-de-braço com relator para barrar mudança de MPs”, *O Estado de S. Paulo*, 19 mar. 2008, Governo, p. A4; “É humanamente impossível governar sem MP, diz Lula”, *O Estado de São Paulo*, 19 mar. 2008, Nacional, p. A6; “Planalto aceita negociar mudanças no rito das MPs”, *Valor Econômico*, 18 mar. 2008, p. A7; “Oposição promete destrancar pauta com acordo sobre medidas”, *Valor*, 18 mar. 2008, p. A7.

<sup>11</sup> Em 19 de março de 2008, por exemplo, havia 12 MPs tramitando em regime de prorrogação de seu prazo de validade, por mais 60 dias, contado de sua data de publicação (art. 62, §7º), MPs nºs 404 a 398, 396 a 394, 385 e 338. A propósito: a iniciativa de prorrogação do período de validade de uma MP ocorre por ato do presidente da Mesa do Congresso Nacional.

com outras formas de poder, tais como, regular a economia e dispor de substancial arbítrio na feitura de leis (Monteiro, 2007, apêndice B).<sup>12</sup> A iniciativa, como em outras ocasiões (por exemplo, a EC nº 32, de 11 de setembro de 2001), apóia-se em uma concepção inespecífica das capacidades exercidas pelo governo em todo o sistema econômico: no caso da PEC nº 233-08, da capacidade do governo apropriar-se de renda e patrimônio de agentes privados.

Contrariamente, o governo pode ser tido como uma fonte estabelecida para exercer demandas sobre todos os fluxos de caixa na economia nacional: tal poder aloca ao governo um peculiar conjunto de direitos sobre todos os fluxos de caixa de todas as entidades geradoras de renda; poder esse que não é compartilhado por suas contrapartes do setor privado.

Em sua atividade de coletar impostos, o governo se assemelha a um investidor (Macey, 2006):

- ▼ investe em todas as atividades desempenhadas por indivíduos e firmas, e, assim, obtém suas receitas.

Diferentemente do investidor privado, no entanto, o governo não aporta formalmente capital — sentido habitual em que se pensa um investidor — sob a forma de dívida ou de ações, a essas atividades das quais extrai suas receitas.

- ▼ o governo não apenas retira riqueza da economia privada (por meio de tributação e regulação), como também pode contribuir para o crescimento das atividades privadas, sustentando a implementação de contratos e criando um ambiente institucional estável.

É sob essa moldura analítica que se oferece ambientação alternativa à reforma tributária, ou seja, em uma democracia representativa, como se desenvolve a habilidade dos cidadãos em controlar a expansão do governo e da economia pública em geral?

Vale dizer, há que estabelecer condicionantes à política tributária, sendo que isso é (Macey, 2006:34):

- ▼ consistente com a concepção contratual-constitucional de Estado (Monteiro, 2004, 2007), em que o poder governamental é compatível com os direitos individuais e mesmo expandindo os interesses dos cidadãos;

---

<sup>12</sup> Em decorrência, a PEC no 233-08 é tida (na mídia e mesmo em publicações de conteúdo mais técnico), como um extenso repertório de regras operacionais quanto à cobrança, arrecadação e repartição de receita tributária; prevalece, pois, a visão de tesouraria, e do governo, como unidade meramente orçamentária.

- ▼ e legítimo, ao limitar o poder de tributar, bem como a habilidade de o governo promover mudanças extemporâneas nessa sua capacidade de exercer demandas residuais.

Sob essa perspectiva, percebe-se que uma reforma tributária deve se fundamentar na questão de *como* estabelecer novas regras constitucionais que restrinjam a habilidade — aparentemente ilimitada — de tornar o poder de tributar em um poder predatório (Macey, 2006:34):

- ▼ na extensão em que o governo confisca renda privada, a ele deveria ser negado ter conduta que é vedada aos demais investidores.

Por exemplo, alterar as regras de acordos em vigor, uma vez que a atividade contratada já esteja em curso. No caso de impostos, tal estabilidade de regras é essencial à proteção das liberdades econômicas dos cidadãos. Por via de consequência, “reconhecer o Estado, como um investidor, apresenta um desafio fundamental para a democracia” (Macey, 2006:3):

- ▼ ao mesmo tempo, a visão de governo-investidor se aplica apenas se a natureza das demandas do governo, sobre os ganhos dos cidadãos, são tidas como razoavelmente precisas e específicas.

Essa demanda residual — como as de um acionista — tem a correspondência de maior arrecadação, quando os ganhos dos contribuintes são mais elevados, e menor arrecadação, quando esses ganhos declinam e, ainda, nenhuma arrecadação, quando tais ganhos caem a zero. De igual modo, diferentemente das demandas de acionistas, as demandas do governo são recorrentes: nada há de similar à troca de distribuição de dividendos, por reinvestimento de lucros; o governo não permite tal discricionarismo aos contribuintes.

## **5. Pontos de acesso do *lobbying***

Deploravelmente, o assunto dos grupos de interesses é pouco freqüente no debate econômico nacional; quando muito, aparece como subproduto de considerações mais amplas sobre corrupção política ou padrões de conduta ética no serviço público e, muito superficialmente, na adoção de regras eleitorais.

Portanto, é relevante a necessidade de se dispor de um enquadramento conceitual e analítico mais rigoroso desse fenômeno. Ao mesmo tempo, o estudo comparativo do que se tem feito em termos de legislação restritiva da

ação de grupos preferenciais, especialmente na economia dos EUA, oferece um grande aprendizado.<sup>13</sup>

Nos últimos anos, a teoria econômica tem avançado no estudo da decisão de organizações privadas, em suas atuações junto ao processo político e aos burocratas do Executivo, na intenção de melhor acomodar seus interesses preferenciais.

Preliminarmente (“modelo de troca de recursos”), o problema de decisão do grupo de interesses se desdobra em duas etapas:

- ▼ determinar o valor do investimento global do grupo, de modo a viabilizar que o objetivo do grupo seja atendido pela política ou regulação governamental em curso ou a ser adotada;
- ▼ alocar esse investimento, segundo diferentes mecanismos institucionais (*lobbying*, votos, financiamento de campanhas eleitorais e apoio político em geral, uso de espaço na mídia (Monteiro, 2007a, cap. 6).

Todavia, há que entender uma variedade de questões subsidiárias, tais como: por que o grupo de interesses opta por fazer *lobbying* junto aos políticos e não junto aos burocratas (e, eventualmente, junto ao Judiciário)? Ou, melhor, como se dá a combinação desses dois caminhos institucionais? Como as estratégias adotadas por outros grupos (concorrentes ou aliados) determinam essa escolha do caminho institucional?

Com a segmentação decisória trazida pelas agências nacionais de regulação, é de se supor que o *lobbying* tenha se redirecionado substancialmente para essa esfera de ação de governo, uma vez que é por meio do processo decisório da agência específica que se definem regras e procedimentos que alcançam os agentes privados em um dado mercado. De todo modo, a forma como opera o sistema constitucional de separação de poderes e a grande descentralização decisória da tomada de decisão de políticas públicas oferece inúmeros pontos de acesso ao grupo de interesses, no encaminhamento de suas demandas.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Monteiro, 2007b.

<sup>14</sup> No caso brasileiro, há ainda um determinante muito peculiar da opção pelo *lobbying* junto aos burocratas: parte significativa da feitura de leis toma o formato de medida provisória, que se origina nas preferências e objetivos da alta gerência econômica do Executivo, não obstante a MP tenha que, posteriormente, ser aprovada na legislatura. No período 2003-2007, como mostra a tabela, na seção 3, as MPs tiveram a equivalência numérica, em média, de 43% do volume de leis aprovadas no Congresso Nacional. Já entre 1994-2000, na era do Plano Real, o mecanismo

Uma visão simplista da mobilização de interesses organizados é que os grupos privados fazem *lobbying* junto às instâncias a que eles tenham melhor acesso. Contudo, essa escolha é mais complexa: a competitividade entre grupos de interesses também molda as expectativas de ganhos e perdas, em um dado caminho institucional e, portanto, a decisão de *onde* fazer o *lobbying* deve ter maior atenção. Nessa ordem de considerações, pode-se acrescentar ao problema de decisão do grupo de interesses, como tratado acima (“modelo de troca de recursos”), um estágio adicional (Holyoke, 2003; Naoi e Krauss, 2007):

- ▼ por qual desses pontos de acesso (ou caminhos institucionais) o grupo decide empreender sua atividade de *lobbying* e, por que critérios e com que intensidade o grupo opta por combinar ou intercambiar esses caminhos, em sua estratégia no jogo de políticas públicas.

Essa é uma vertente que permite entender como grupos de interesses — em seus formatos organizacionais e tamanhos — definem substancialmente estratégias de *lobbying*, de vez que estas aparecem associadas a diferentes habilidades de monitoramento e implementação de contratos com os agentes públicos (legisladores e burocratas), e de eventual punição, caso esses agentes falhem nesse atendimento. Ao mesmo tempo, o esforço de *lobbying* dos demais grupos, voltados para o mesmo tema de política, leva a que um dado grupo de interesses selecione mais atentamente o caminho institucional (Holyoke, 2003:334). O grupo pode evitar caminhos em que outros grupos já são fortes, e passe a se engajar em táticas de *lobbying* de baixo custo em caminhos em que as pressões por parte de seus integrantes e de legisladores demandam que se faça *lobbying*, porém as perspectivas de sucesso são minguadas (Holyoke, 2003:334).

O que é relevante nessa extensão da análise da interação de interesses privados e governo é o enquadramento do *lobbying*, como troca e implementação de contrato entre grupos de interesses e formuladores de políticas públicas. Se esses grupos são descentralizados ou centralizados isso afetará a escolha de encaminhamento das demandas do grupo junto aos legisladores ou aos burocratas, em razão de que isso está associado a diferentes habilidades do grupo em monitorar e implementar a troca de benefícios de políticas públicas por apoio político (Naoi e Krauss, 2007:30).

---

de emissão de MPs era tão hipertrofiado no Executivo, a ponto de tornar o Congresso um mero homologador de decisões dos burocratas (Monteiro, 1997a, 2000).

## 6. Conclusão

É pertinente lembrar que a proposta de reforma tributária aqui mencionada surge no vácuo da extinção da CPME, ocorrência que não apenas tirou da União um fluxo de receita de cerca de R\$ 38 bilhões anuais, mas, igualmente, a flexibilidade de articular essa demanda sobre fluxos de caixas dos agentes privados, com as demais fontes de coerção sobre o setor privado. Ao perder essa flexibilidade — que integra o seu poder discricionário — a autoridade fiscal busca recompô-la, por meio de regulações mais detalhadas, por via de atos gerenciais.<sup>15</sup>

Outra vez, passa-se ao largo da questão da extensão do uso de poder discricionário, na capacidade do governo tributar os cidadãos. Observe o leitor, que mesmo a decisão do Senado Federal, de não renovar a vigência da CPME, não foi tomada com base em qualquer lógica mais abrangente quanto à necessidade de redefinir os poderes do governo, no âmbito da arquitetura constitucional da democracia representativa brasileira.<sup>16</sup>

Igualmente, em um ambiente de poder discricionário tão ampliado, o presidencialismo brasileiro apresenta a característica ímpar da substancial capacidade legislativa alocada ao presidente da República e, por extensão, à alta gerência do Executivo.<sup>17</sup>

De um modo geral, entende-se o *lobbying*, como trivialmente atuante em temas de políticas específicas (agricultura, comunicação, planos de saúde etc.). Todavia, o *lobbying* também está associado às próprias características organizacionais dos grupos de interesses, vale dizer, à extensão em que esses grupos são mais ou menos compactos ou centralizados. Por essa

---

<sup>15</sup> Tal é o caso da Instrução Normativa no 802, da Secretaria da Receita Federal, de 27 de dezembro de 2007, assim como o balão-de-ensaio de que, eventualmente, se tenham novas alíquotas do imposto de renda da pessoa física, definidas acima e abaixo do atual teto de 27,5%.

<sup>16</sup> Essa decisão deveu-se muito mais a um embate circunstancial entre as forças políticas de situação e oposição, sob o disfarce de uma sólida preocupação dos senadores, quanto ao nível da carga tributária global. Mesmo porque, na seqüência dessa votação no Senado, houve algum progresso em torno da idéia de se reintroduzir a cobrança da CPME, sob novas condições de vinculação de sua receita.

<sup>17</sup> Como se vê na tabela apresentada na seção 3, nos primeiros três meses e meio de 2008, esse poder presidencial de emissão de MPs é aferido pelo indicador de que o número de MPs emitidas equivale a 75% da quantidade de leis ordinárias aprovadas no Congresso Nacional, em igual período, descontada a quantidade de leis de conversão e atos declaratórios de rejeição de MPs. Portanto, por esse curto período, não resta dúvida que o poder de legislar apresenta-se como virtualmente hipertrofiado no Executivo, corrompendo outro bloco de regras constitucionais, em que se define o sistema de separação de poderes.

perspectiva, estudo empírico referente à economia japonesa (Naoi e Krauss, 2007) aponta que essa é uma variável relevante na resposta a qual variante de *lobbying* é escolhida pelo grupo de interesses: atuar diretamente junto ao processo político (legisladores) ou junto ao processo decisório gerencial público (burocratas). Sistemas eleitorais que representam interesses locais induziriam um padrão de *lobbying* descentralizado, enquanto uma representação eleitoral mais ampla encorajaria ações centralizadas, por parte desses grupos (Naoi e Krauss, 2007:30). Portanto, a escolha de estratégias do grupo de interesses incorpora o ambiente institucional, ou seja, a decisão de *lobbying* reflete o sistema político-eleitoral. Pura constatação acadêmica? Por certo que não.<sup>18</sup>

Percebe-se, portanto, que o fenômeno da governabilidade é tema inseparável do enquadramento institucional que se possa ter para lidar com a deterioração do sistema de separação de poderes. Em outra frente, grupos de interesses preferenciais, por sua mobilização junto a políticos e burocratas, minam a formulação e implementação de políticas; sem regras que efetivamente delimitem esse tipo de atuação é precário pensar-se em autonomia decisória desses agentes públicos e, assim, em governabilidade, em um sentido sustentado.

## Referências bibliográficas

HOLYOKE, T. Choosing battlegrounds: interest group lobbying across multiple venues. *Political Research Quarterly*, v. 56, n. 3, p. 325-336, Sept. 2003.

ISSACHAROFF, S. Democracy and collective decisionmaking. *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, New York: New York University School of Law, Nov. 2007. (Working Paper, n. 07.21).

MACEY, J. Government as contractual claimant: tax policy and the state. *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, Yale Law School, n. 105, 2006.

---

<sup>18</sup> Do ponto de vista normativo, percebe-se que a reforma das regras de financiamento de campanhas eleitorais, em curso no Congresso, está acoplada à redefinição de regras mais amplas da realidade partidário-eleitoral, uma vez que, com regras descentralizadas, os grupos de interesses podem ser mais atuantes sobre os políticos, individualmente, e menos sobre os partidos. Muito pouco se sabe como os partidos brasileiros interagem com esses grupos, de modo que esses moldem suas estratégias. Porém, diante da longa e recorrente lista de ocorrências de corrupção nas esferas legislativas na economia brasileira, pode-se presumir que é intenso o elo de ligação.

MONTEIRO, J. V. *Economia e 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.

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

\_\_\_\_\_. Regras por uma ética pública mais abrangente: um caso didático. *Estratégia Macroeconômica*, v. 15, n. 374, 30 jul. 2007b.

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

NAOI, M.; KRAUSS, E. *Who lobbies whom? Electoral systems and organized interests' choice of bureaucrats vs. politicians in Japan*. San Diego: University of California, 2007.