

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.

Elementos da conexão eleitoral

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Responsabilização eleitoral; 3. Um importante caso de mudança de regra do jogo; 4. O tamanho do governo; 5. Conclusão.

1. Introdução

A economia brasileira opera em mais um ano eleitoral. Fatos e comportamentos típicos dessa ocasião vão sendo apresentados na mídia como se fossem passíveis de serem coibidos no curto prazo ou, ainda, fossem fruto exclusivo da perversidade dos políticos brasileiros. No entanto, uma visão distanciada, analítica, desse tipo de ocorrência abre a perspectiva de que tudo isso seja inerente à democracia representativa, e que as induções que vigoram no jogo de políticas públicas é que poderiam ser alteradas, de modo que comportamentos tidos como conflitantes com o interesse coletivo pudessem ser restringidos, pela adoção de regras de jogo mais estritas.

Nessa ordem de ideias, há três importantes qualificações que podem ser relacionadas à ocorrência eleitoral

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (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.

- ▼ Os resultados das escolhas públicas refletem o conjunto de estratégias adotadas pelos diversos participantes desse jogo (especialmente os que detêm mandato eletivo), *sob uma dada configuração institucional, isto é, sob as regras vigentes no jogo* (Monteiro, 2007, cap. 1).

Assim, em um quadro institucional alternativo, é provável que se observem comportamentos mais virtuosos de políticos, burocratas, grupos de interesses preferenciais, juízes e cidadãos eleitores, todos envolvidos, em maior ou menor grau, na formação das escolhas públicas.¹

A seção 2 explora a complexidade dessa conexão eleitoral.

- ▼ Fato recente no processo de escolhas públicas da economia norte-americana levanta questionamentos muito relevantes sobre uma possível transição dos valores democráticos, tanto quanto à validade de regras do jogo que até bem recentemente se supunha inabaláveis.

O caso em foco é a decisão da Suprema Corte dos EUA (21 de janeiro de 2010) ao invalidar legislação consagrada quanto aos *dinheiros políticos* (Monteiro, 2007:143-149), vale dizer, as doações privadas a campanhas eleitorais. A partir dessa deliberação, empresas podem livremente apoiar ou se opor a candidaturas presidenciais e de deputados e senadores, tornando assim sem validade limites há muito estabelecidos e reafirmados por legislação sobre a participação de pessoas jurídicas em eleições federais.²

Embora esse seja um caso norte-americano, sem dúvida o significado dessa facilitação à mobilização de recursos privados no sistema eleitoral poderá reconfigurar a discussão corrente no Brasil sobre doações a campanhas eleitorais, especialmente na vertente do financiamento com recursos do orçamento público — tema em discussão no Congresso Nacional.

A seção 3 mostra implicações que essa extraordinária alteração institucional pode trazer para uma economia contemporânea.

- ▼ Por fim, a seção 4 retoma o tema da extensão da presença governamental na economia — tópico cuja relevância transcende a diferenciação de ideologia política que, por certo, estará acirrada na competição eleitoral.

¹ Percebe-se, igualmente, o quanto a sociedade perde em termos de bem-estar, ao postergar mudanças institucionais (*reformas*) em várias frentes: processo eleitoral, organização partidária, arranjo legislativo bicameral e sistema da separação de poderes, mecanismo de *lobbying*, concentração de poder no mercado de mídia, entre outras.

² “Justices block key part of campaign law”, *New York Times*, Jan. 21, 2010; “The Supreme Court kills campaign finance reform!”, *Slate.com*, Jan. 21, 2010.

O tema da presença global do governo na economia tem sido frequente não apenas na discussão brasileira, mas também na literatura de *public choice* (Levmore, 2009) e, mais ainda, em épocas de crise, quando a intervenção governamental torna-se intensa, mesmo no baluarte do liberalismo, os EUA.³

2. Responsabilização eleitoral

Um tanto frouxamente, pode-se dizer que a *conexão eleitoral* refere-se à habilidade de os eleitores se disporem a não renovar o mandato eletivo do político (ou sequer elegê-lo para um primeiro mandato ou não votar em candidatos que o político possa patrocinar), caso o eleitor não apoie o desempenho progressivo desse político ou não acredite na realização da plataforma de provisão de políticas anunciada pelo candidato.

A conexão eleitoral está, por essa via, associada à *responsabilização eleitoral*: a ameaça de não vencer a próxima eleição gera incentivos para que o representante eleito atue no interesse de seu reduto eleitoral, independentemente de qualquer objetivo privado de políticas públicas que esse detentor de mandato eletivo possa ter.

Contudo, a conexão eleitoral é um conceito muito mais complexo, e isso se dá por pelo menos duas razões (Austen-Smith e Banks, 1989:121).

- ▼ É difícil — ou mesmo de todo impossível — monitorar efetivamente o comportamento individual do político.

Na legislatura, esse participante do jogo atua em um processo de escolhas majoritárias. Ademais, o ambiente institucional em que as escolhas públicas ocorrem envolve complicada intermediação (minimamente, pense o leitor na estrutura decisória legislativa bicameral e no funcionamento do sistema da separação de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro). Portanto, fica fora de questão pensar na possibilidade de observação direta do desempenho do político, ainda que o sentido do voto do legislador possa ser formalmente registrado. É incerto atribuir responsabilização por um dado resultado de política a esse ou aquele participante do jogo.

³ Esse é um tema em que aparecem emaranhados aspectos de economia normativa (qual deve ser o tamanho do governo?) e de economia positiva (por meio de que *mecanismos institucionais* o avanço estatal ocorre?). O que, a propósito, costuma ser o tom do debate econômico brasileiro.

Ao incorporar a seu cálculo de estratégias tal circunstância, o político tem a possibilidade de revelar comportamento que o protege ainda mais da visualização de suas intenções e objetivos privados perante os seus potenciais eleitores: ele pode mascarar o seu tipo “mau”, atuando como um tipo “bom”.

- ▼ Ainda que o problema de monitoramento seja superado, não é óbvio para o eleitor que um candidato alternativo que se apresente diante desse mesmo reduto eleitoral seja garantia de que a provisão de resultados de política pública será “melhor”.

O desapontamento com o desempenho de um político não é, pois, razão suficiente para que o eleitor faça uma reconsideração expressiva de sua atitude de voto.⁴

Quanto à baixa taxa de renovação que habitualmente se observa em eleições legislativas (renovação da Câmara dos Deputados e de parcela do Senado), também há que entender que isso não se dá em razão do mero desinteresse dos eleitores. Mesmo com eleitores orientados pelos resultados de política pública, a moderna teoria econômica demonstra que os que já detêm mandato (“incumbentes”) têm relativa segurança quanto às possibilidades de se reelegerem — o que, em si, não é um argumento para que os políticos tenham mais liberdade na competição eleitoral ou atuem sujeitos a menor responsabilização.

No conjunto de seu envolvimento nas escolhas públicas, eles podem mesmo ser vistos por seus eleitores como responsáveis por maior nível de provisão de políticas em seus respectivos redutos eleitorais. Mesmo porque os políticos podem optar por estratégias que contornem atividades legislativas de alto custo e que poderiam igualmente beneficiar seus eleitores. Afinal, essa é uma consequência de problemas de monitoramento e percepção dos eleitores, como já discutido (Austen-Smith e Banks, 1989:122).

Percebe-se, pois, que é imperioso transferir o foco de atenção do comportamento revelado pelos políticos (próximo ou não de um teste eleitoral) para a promoção de um ambiente institucional mais virtuoso, vale dizer, na reformulação de regras que, incorporadas às escolhas públicas, sustentam o cálculo de estratégias dos participantes desse jogo.

Há que renovar os fundamentos da democracia representativa brasileira, como base para a *sustentação de bons* resultados econômicos. É instrutivo

⁴ A propósito, lembro ao leitor a atitude de um deputado federal que, em 2009, afirmou “estar se lixando para a opinião pública”. A eventual reeleição desse político, em 2010, não chegará a ser evidência da irracionalidade de seus eleitores ou de o eleitor não se orientar pelos resultados de política pública, mas uma decorrência do complexo ambiente institucional em que se dá sua inserção no processo político.

pensar que, com o passar do tempo, as regras constitucionais foram dando forma ao que se poderia rotular uma “ditadura constitucional” (Balkian, 2009): uma mistura aparentemente paradoxal de um governo que pode se evadir de restrições, com um sistema que, ao mesmo tempo, o sujeita aos condicionamentos ditados pela lei.

3. Um importante caso de mudança de regra do jogo

É inexorável que a alocação de recursos privados para campanhas eleitorais esteja relacionada ao “tamanho” do governo:⁵ quanto mais o processo político tem a oferecer em termos de atendimentos de política pública, mais recursos serão alocados pelos cidadãos, individualmente ou em grupos, para garantir que esses atendimentos venham em sua direção (Lott Jr., 2000). E mais: o crescimento do governo é fortemente correlacionado com a maior habilidade do processo político em transferir renda e riqueza, assim como, quanto menores forem as limitações ao aporte de recursos privados nas campanhas eleitorais, maior será o volume de atendimentos preferenciais.

Portanto, a decisão aqui analisada tem um impacto que em muito transcende a mudança da regulação eleitoral, para estender-se à dinâmica de um dos mecanismos mais complexos das economias contemporâneas: a busca por ganhos especiais providos pelo processo político ou o *rent seeking* (Monteiro, 2007, cap. 6). De igual modo, a atenuação do *rent seeking* requer muito mais do que estabelecer limites ao uso de recursos privados em campanhas eleitorais: esse tipo de regulação ataca os sintomas e não propriamente as causas da grande propensão a se direcionar recursos privados para influenciar o resultado eleitoral (Stearns e Zywicki, 2009:67).

A mudança do bloco de regras que acaba de ser estabelecida nas escolhas públicas da economia dos EUA pode ser tratada sob vários ângulos de análise:

- ▼ A dissipação de recursos reais, com a intensificação dos investimentos no *rent seeking*.

De fato, criou-se uma “nova arma” para a atividade de *lobbying*,⁶ pois empresas, sindicatos e outros grupos de interesses preferenciais poderão apli-

⁵ A seção 4 amplia a discussão do crescimento do governo.

⁶ “Lobbyists get potent weapon in campaign ruling”, *New York Times*, Feb. 22, 2010.

car recursos financeiros ilimitados na propaganda contra ou a favor de determinada proposta de política, assim como em relação aos que se filiem a uma dada corrente de opinião. Ou, dito de outro modo, a nova realidade do *rent seeking* é dar substancial poder a grupos privados para se sobreponem às preferências de políticos e partidos políticos. Ao mesmo tempo, cria-se um biombo por trás do qual esses mesmos políticos e partidos poderão se ocultar caso a campanha pró ou contra do grupo de interesse reflita valores que possam vir a ser considerados pelos eleitores como pouco apropriados.⁷

Na mecânica típica do uso dos *dinheiros políticos*, uma teia complexa de uso desses recursos ocorre, com as empresas doadoras aparecendo em segundo plano (possivelmente receosas de repercussões junto a seus clientes, acionistas e investidores), usando, para tanto, gastos independentes por parte de grupos (associações, federações, confederações, sindicatos, entre outras denominações) que não estejam diretamente afiliados a uma determinada candidatura.

Uma previsão trivial é que uma nova regra do jogo como essa pode levar à multiplicação do número de grupos de interesse, dissipando ainda mais intensamente recursos que, de outro modo, teriam melhor uso do ponto de vista social ou coletivo.⁸

- ▼ Uma ocorrência *contramajoritária* (Monteiro, 2007:99-100), isto é a deliberação coletiva de membros sem mandato eletivo (Judiciário) suplanta legislação vigente, como estabelecida por uma maioria de representantes eleitos (deputados e senadores).

Não obstante, os legisladores possam vir a reverter a deliberação dos juízes (no que foram instados a fazê-lo pelo presidente Obama⁹) a interpretação das regras eleitorais ocorre no sistema constitucional da separação de poderes, não podendo, portanto, ser considerada inválida; muito pelo contrário, essa ocorrência pode ser tomada como sinal de vitalidade da separação de poderes.

⁷ O que contribui adicionalmente para a redução da transparência das políticas públicas.

⁸ Desde há muito os economistas entendem que o comportamento racional dos agentes privados os leva a alocar recursos até o ponto em que o valor marginal da produção no mercado convencional de bens e serviços iguala o dos gastos no *rent seeking*. Com o afrouxamento das regras que disciplinam as doações eleitorais, pode-se prever que os grupos preferenciais investirão uma quantidade maior de recursos não apenas em *lobbying*, mas igualmente na compra de espaço na mídia e nos financiamentos eleitorais — as três principais vertentes de gastos do *rent seeking* (Monteiro, 2007, cap. 6).

⁹ Supostamente a opinião pública dos EUA também não apoia a decisão da Suprema Corte (“Poll: large majority opposes Supreme Court’s decision on campaign financing”, *Washington Post*, Feb. 17, 2010).

- ▼ Há uma reinterpretação da liberdade de expressão do cidadão que extrapola a sua dimensão de agente individual, podendo ser agregada em preferências “coletivas”.

A deliberação em discussão não é um ato *populista* ou em prol de uma facção, da parte do Judiciário. A força dessa alteração nas regras do jogo decorre do fato de a facilitação do acesso de recursos privados às campanhas eleitorais federais se dá em nome de ser essa uma expressão da vontade do cidadão: a regra constitucional da livre expressão não permitiria distinções baseadas na *identidade de quem fala*, se o cidadão ou um grupo formalmente constituído em que ele se inclui. A ninguém seria negado o direito de entrar no mercado de ideias, que deve estar aberto a todas as vozes.¹⁰

Na verdade, há duas forças implícitas e antagônicas na decisão sob análise:

- ▼ Por um lado, o potencial de poder do governo em restringir liberdades individuais do cidadão-eleitor.

Regras que condicionem o financiamento de campanhas eleitorais podem ser interpretadas como limitações à livre expressão político-partidária do cidadão e, assim, contribuindo para redesenhar o perfil de políticas públicas.

- ▼ E, de outro lado, a concentração de riqueza das empresas que possam desempenhar um papel mais ativo em uma campanha eleitoral acaba por dar um perfil *ad hoc* ou preferencial a essas políticas.

Há que *equilibrar* o direito dos cidadãos em serem expostos a ideias e propostas de política pública (além daquelas surgidas pelas vias oficiais), e estar atento à capacidade do governo em limitar o discurso político, ainda que o faça em prol da luta contra a corrupção do processo político e da administração pública.¹¹

4. O tamanho do governo

A presença estatal na economia pode ser vista por três *janelas* distintas: o governo como *unidade orçamentária*, como *produtor* (e absorvedor de mão de obra), e como *regulador* de mercados de bens e serviços. O problema analí-

¹⁰ S. Fish, “What is the First Amendment for?”, *New York Times*, Feb. 1, 2010, Opinionator.

¹¹ “Justices block key part of campaign law”, *New York Times*, Jan. 21, 2010.

co subjacente a esse tema é, no entanto, ainda mais complexo, uma vez que a dinâmica em que essas três frentes se desenvolvem pode ocorrer de forma interligada, ainda que a mensuração quantitativa dessa presença estatal não considere tal sobreposição.¹²

Contudo, a questão do tamanho da atividade governamental fica muito parcialmente enquadrada, quando se deixa de lado a produção intensa e variada de regras que condicionam a operação dos mercados convencionais de bens e serviços, ou seja, os conjuntos de escolhas dos agentes privados. Especialmente em tempos de crise econômica, essa dimensão regulatória das políticas públicas fica exacerbada. Tome-se, por exemplo, o caso corrente dos EUA, em que para viabilizar a reforma do sistema de seguro de saúde, o governo federal contempla ter poder de veto sobre elevações de prêmios cobrados pelas seguradoras privadas de planos de saúde.¹³

Tal dimensão *não orçamentária* é, de certo modo, *oculta*, uma vez que ainda não se dispõe de metodologia que forneça uma medida sintética, quantitativa, do tamanho global desse “Estado regulador”. Ademais, podendo ser instrumentada com baixo nível de transparência,¹⁴ a adoção de uma dada estratégia de regulação pode apresentar-se mais atraente para o governo e os políticos em geral, uma vez que se confronta com menor reação dos que ficam excluídos ou são onerados pela regulação. Tal é o caso da estratégia do *incrementalismo* regulatório: se aqueles que optam por alterar o *status quo* lançam um pacote de ações regulatórias de uma só vez, de modo dramático e não, por etapas (Levmore, 2009:4), eles podem ser derrotados, uma vez que isso dará maior chance à resistência combinada dos que se identificam como prejudicados pela regulação.

O sentido convencional da determinação do tamanho da atividade governamental na economia (como exemplificado pelos dois indicadores antes mencionados) deve ser, portanto, complementado pelo fluxo de regulação. Mesmo porque, é por meio desse tipo de intervenção que os políticos podem transferir gasto público para embuti-lo no gasto privado. (Lembro ao leitor do

¹² Veja-se o recente texto em que a evolução das receitas e despesas da União, como percentagem do PIB e da carga tributária é tomada como o indicador do “tamanho” do governo (“O tamanho do Estado”, *Conjuntura Econômica*, v. 63, n. 12, p. 33-44, dez. 2009). Nesse estudo, a economia pública brasileira alcançou em 2008 o tamanho de 17,7% e 35,8%, respectivamente, em termos da despesa primária da União e a carga de impostos totais, ambos medidos em percentagem do PIB.

¹³ “Obama proposal targets insurance-rate increases”, *Washington Post*, Feb. 22, 2010, p. A4.

¹⁴ “A decoy gambit? How badly does Obama want to impose pricing limits on health insurers?”, *Slate.com*, Feb. 22, 2010.

episódio pitoresco quando se passou a exigir que, por motivos de segurança pessoal, os passageiros de automóveis incorressem em despesa com a compra de um “kit de primeiros socorros” a ser mantido em seus carros. Nessa percepção, esse é um gasto *público* implícito no gasto *privado*, promovido por decisão pública compulsória.)

Igualmente, ainda que se mantenha a visão de governo estritamente orçamentária, deve-se considerar que o indicador da carga tributária não tem determinante apenas de *oferta*. Em alguma extensão, o nível alcançado e sustentado dos impostos se deve ao atendimento progressivo de *demandas* preferenciais de grupos privados. Paradoxalmente, esses grupos, beneficiados em várias ocasiões por desonerações e isenções tributárias de toda sorte, clamam, na atualidade, pela necessidade de redução do peso dos impostos. Afinal, a redução tributária de *hoje* pode determinar a menor flexibilidade em se reduzir ou estabilizar o peso dos impostos, *amanhã*.

Por outro lado, as sugestões quanto a cortar gastos públicos em uma democracia representativa, para serem efetivas, não são triviais em suas especificações.¹⁵ Tal ajuste fiscal pode ser sustentado por critérios *técnicos* irrecusáveis, porém, essa visão de tesouraria desconsidera que a operacionalização desse corte pode incidir em custo político muito elevado e, assim, receber menor peso, como solução de curto prazo para o desequilíbrio das contas públicas, em qualquer de suas mensurações.

Essa é uma decisão que envolve complexa intermediação (Monteiro, 2007, cap. 1) em que os custos de transação podem inviabilizar que de todo se materialize o pretendido corte. Faz parte da especificação da estratégia de corte no gasto público a indicação do mecanismo institucional pelo qual ele possa ocorrer.

A análise aqui apresentada fica mais convincente quando associada às classes de mecanismos institucionais que mantêm a fronteira da economia pública sistematicamente pressionada para que se expanda. Para tanto, seja a seguinte tipologia (Monteiro, 2004:143-145):

- ▼ M_1 — a racionalidade dos políticos. Os políticos atuam movidos pela necessidade de sinalizar com benefícios líquidos a seus redutos eleitorais, o que acaba por materializar-se em rubricas e montantes de verbas no orçamento público, tanto quanto por regulações que protejam ou incentivem atividades de real significado nesses redutos.

¹⁵ “O tamanho do Estado”, *Conjuntura Econômica*, v. 63, n. 12, p. 33-44, dez. 2009.

- ▼ M_2 — a racionalidade dos burocratas. Diferentemente dos políticos, por não terem mandato eletivo, os burocratas buscam maximizar poder, influência, prestígio, permanência no posto, bem como suas chances de ascender na hierarquia governamental. Desse modo, exercer controle autônomo sobre fatias crescentes de recursos públicos, ou sobre diversificados e complexos conjuntos de regras, é o denominador comum na construção de sua estratégia.

Tanto M_1 quanto M_2 são engrenagens *internas* à economia pública e que concorrem para sustentar, ou mesmo fazer *avançar* a fronteira do setor público *sobre* o setor privado.

- ▼ M_3 — a racionalidade dos grupos de interesses especiais (o mecanismo do *rent seeking*). Na atualidade brasileira, é substancial o potencial de ganhos, implícito nas políticas públicas — regulatórias ou não — e que oferecem amplas oportunidades para alimentar investimentos de recursos reais em *lobbying*, financiamentos de campanhas eleitorais e compra de espaço na mídia, por parte dos agentes que operam nos mercados privados.

M_3 é, portanto, um mecanismo que viabiliza atendimentos preferenciais, junto às variadas unidades decisórias públicas, elevando significativamente os custos da retirada do governo, de um dado segmento da economia, além de pressionar para que novos direitos exclusivos sejam criados. Diferentemente de M_1 e M_2 , como estilizados acima, M_3 opera como se fizesse *recuar* a fronteira do setor privado, criando condições para que a economia pública passe a controlar maiores segmentos dos conjuntos de decisões dos agentes privados na economia.

5. Conclusão

Consolida-se o que se pode rotular um “déficit de democracia” (Monteiro, 2007, apêndice B) e, com ele, a perda de credibilidade das regras do jogo que passam a ser reinterpretadas com sentidos diversos e elevada frequência. Ainda que fora de conjunturas de emergência ou crise, o desenvolvimento do moderno Estado administrativo traz de volta o questionamento de muitas suposições tradicionais sobre o império da lei (Balkian, 2009). E isso ocorre não apenas pelo legítimo poder discricionário que tem origem nas crescentes delegações de funções e recursos ao segmento burocrático ou gerencial do Estado, mas também pela fragilidade de um quadro legal que não é formalmente atualizado, diante das novas realidades em que as escolhas públicas ocorrem.

Como em outros arranjos presidencialistas (o norte-americano, por exemplo), o centro dessa fragilidade na economia brasileira é a operação do sistema constitucional da separação de poderes:

- ▼ em que se acumulam elementos de poderes Judiciário, Legislativo e Executivo nas mesmas mãos: o que não tem sido transitório, nem diz respeito a temas isolados de política pública, ou que esteja sendo exercitado, lançando mão de meios específicos (Balkian, 2009:9);
- ▼ tal subversão institucional-constitucional tem se mostrado cumulativa, dando feição ao “Executivo unitário” que viabiliza em grande extensão sua autonomia decisória relativamente à legislatura e ao Judiciário.¹⁶

Por outro lado, no campo das regras eleitorais, à primeira vista talvez seja convincente notar que dinheiro não é expressão de opinião, e empresas não são cidadãos. Contudo, considerando melhor tal analogia percebe o leitor que o gasto em comunicação política realizado, ao longo de uma campanha eleitoral, está diretamente correlacionado à intensidade ou quantidade de manifestação política, bem como ao volume de temas e pontos de vistas trazidos à discussão, à profundidade com que isso se dá, e à extensão da sociedade que é alcançada por essa informação.¹⁷

Em tempos de crise econômica, como se observa mundialmente desde meados de 2008, é flagrante que a expansão estatal não se limita à multiplicação do peso orçamentário dos governos centrais, decorrente de operações financeiras de salvamento nos mercados de bancos, seguradoras e indústria automotiva. Na sequência desse tipo de intervenção (que tem no Troubled Asset Relief Program — Tarp) nos EUA, sua expressão mais impressionante em comprometimento de recursos públicos) segue-se uma igualmente dramática variedade de regulações que, em muitos casos, foram sendo adotadas para lidar com consequências não antecipadas das operações de socorro a relevantes setores da atividade econômica privada, tanto quanto em razão do oportunismo de setores que buscam autonomamente obter benefícios adicionais junto ao processo político. Enfim, toda nova regra é um passo na direção de outra nova regra (Levmore, 2009:31).

¹⁶ De longa data, o mecanismo da emissão de medidas provisórias tem secundado essa autonomia decisória. Para evidências nos anos 1990, ver Monteiro (2000, 2004), e, para um período mais recente, Monteiro (2009).

¹⁷ S. Fish, “How the First Amendment works”, *New York Times*, Feb. 8, 2010, Opinionator.

Portanto, mensurar a atividade estatal simplesmente por sua dimensão orçamentária não apenas é ilusório por subestimar o efetivo peso do governo na economia, mas também porque perde o foco dos efetivos mecanismos institucionais que são acionados, uma vez se apresente a oportunidade de intervenção em um dado mercado de bens e serviços.

Referências

AUSTEN-SMITH, D.; BANKS, J. Electoral accountability & incumbency. In: ORDESHOOK, P. (Ed.). *Models of strategic choice in politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989. p. 121-148.

BALKIAN, J. Constitutional dictatorship: its dangers & designs. *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, n. 194, 2009.

LEVMORE, S. Interest groups and the problem with incrementalism. *John Olin Law & Economics Working Paper*, n. 501, Nov. 2009.

LOTT JR., J. A simple explanation for why campaign expenditures are increasing: the government is getting bigger. *Journal of Law & Economics*, n. 43, p. 359-394, 2000.

MONTEIRO, J. V. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

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

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

_____. Policy making in the first Lula government. In: LOVE, J.; BAER, W. (Eds.). *Brazil under Lula: economy, politics, and society under the worker-president*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. cap. 3, p. 47-65.

STEARNS, M.; ZYWICKI, T. *Public choice concepts and applications in law*. Saint Paul: West-Thomson Reuters, 2009.