

SEÇÕES ESPECIAIS

"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."

O lado escuro da escolha pública

Jorge Vianna Monteiro

Sumário: 1. Introdução; 2. Sobre a Resolução nº 3.446 do CMN; 3. Economia da "porta giratória"; 4. Tragédia institucional; 5. Conclusão.

1. Introdução

A incidência não-uniforme das políticas públicas abre espaço para que sejam acionados mecanismos institucionais que sustentam demandas de grupos privados formalmente organizados:[1]

- são exemplos disso os atendimentos a diversos segmentos produtivos que, nos últimos anos, têm sido alcançados por variados tipos de regulação 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.

[1] As seguidas iniciativas de desonerações tributárias, a passagem legislativa das parcerias público-privadas (Monteiro, 2006), as oportunidades de investimento criadas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2007-10), e a recente regulação (Resolução nº 3.446, de 5 de março de 2007, em reunião extraordinária) emitida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre a mudança na metodologia de cálculo da taxa referencial (TR) oferecem oportunidades variadas para que se elabore sobre o potencial de ganhos especiais (*rents*) que podem estar associados a todas essas variedades de política.
Em muitos casos, essa é uma atuação reativa; todavia, a sofisticação com que essas demandas são encaminhadas junto ao processo político justifica pensar que tais mecanismos são acionados antecipadamente, com o que o ganho líquido obtido por tais grupos pode ser ainda mais elevado.

mica e por desonerações tributárias, tornando essas provisões cada vez mais individualizadas, o que, por seu turno, reforça e torna mais complexo o mecanismo de reivindicação de grupos privados formalmente organizados em torno de demandas preferenciais (Buchanan e Congleton, 1998);

- a contrapartida dessas ocorrências é um custo social ainda não devidamente aferido e que tem sua origem na fragilidade ou virtual inexistência de regulação restritiva às ações de *lobbying* que tais interesses empreendem, bem como no quadro institucional amorfo em que opera a economia, mesmo no âmbito constitucional.[2]

As seções 2 e 3 apresentam casos didáticos de tais decisões que são substancialmente opacas e que atendem a interesses localizados.

- Muitos desses atendimentos preferenciais têm sido tipicamente providos por ações diretamente originadas em leis emitidas pelo presidente da República,[3] ou por ações diretamente gerenciais, como exemplificado pelo caso apresentado na seção 2.

A seção 4 resume as decorrências mais centrais da dissipação do sistema de separação de poderes causada por essa capacidade de legislar hipertrofiada no Executivo.

2. Sobre a Resolução nº 3.446 do CMN

Seja, o caso da mudança no cálculo da TR, promovida pela já mencionada Resolução nº 3.446 do CMN. Essa alteração na TR torna-se um redutor potencial dos ganhos em aplicações na caderneta de poupança e no FGTS. O

[2] Estima-se que mais de 1/3 das quase 60 alterações até aqui promovidas na Constituição brasileira são de larga abrangência, alcançando simultaneamente pelo menos três artigos do texto constitucional (Monteiro, 2007, cap. 8). Se os vícios com que opera a economia ressaltam a imperiosa necessidade de que se promova um movimento de melhoria institucional, as tragédias institucionais aqui resenhadas evidenciam a falta de credibilidade da própria Constituição (Eskridge e Levinson, 1998).

[3] Além do exemplo tratado na seção 4, a seguir, cabe mencionar as MPs nº 135, de 30 de outubro de 2003; nº 252, de 15 de junho de 2005; e nº 255, de 1º de julho de 2005 (Monteiro, 2007). Comparativamente ao formato de leis ordinárias produzidas pelo Congresso Nacional, MPs são emitidas pelo presidente da República, porém encontram sua origem mais fundamental na deliberação discricionária dos burocratas.

beneficiário preferencial dessa nova regra é, por certo, o setor financeiro que adquire proteção quanto a eventual reposicionamento nas suas fontes de ganhos, antecipando uma muito provável trajetória de queda na taxa básica de juros (Selic).

E se houver erro nessa projeção?

Ora, o poder de grupos como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) não é unidirecional: ele pode ser acionado com igual força, em qualquer sentido, à medida que se consolidem resultados positivos de regulações já em curso, tanto quanto, para alterar regulações que venham a lhes acarretar perdas.

Na construção da estratégia em torno da citada Resolução nº 3.446, levou-se em conta:

- o caráter complexo da decisão do CMN.

Foge ao entendimento mais amplo, como funciona propriamente o mecanismo que remunera a oferta de aplicações, da perspectiva dos seus agentes financeiros.[4]

- O "adoçante" de que, diante de perdas que a decisão do CMN possa vir a promover em aplicações de poupança popular e na remuneração das contas do FGTS, o mutuário do financiamento da casa própria, em contrapartida, é tido como beneficiário, com a redução da taxa de juros nos negócios imobiliários.[5]

[4] Com efeito, a citada resolução do CMN é pura criptografia, em seus dois artigos substantivos ou, mais precisamente, essa é uma manifestação de um sistema de regulação em que (Schuck, 2000:4-5): a) suas regras são *densas* — numerosas e controlam uma ampla gama de condutas que as fazem colidir e conflitar com outras políticas; b) são *técnicas* — requerem *expertise* para o seu entendimento e a sua operacionalização; c) são *institucionalmente diferenciadas* — estão associadas a variadas fontes de legitimação, uma vez que refletem diversos tipos de racionalidade organizacional; e d) levam a uma *indeterminação* decorrente do custo em aplicar tal regulação e quanto a seus resultados finais não serem claramente previsíveis — o que é típico em regulações de mercados complexos, como o mercado financeiro (Breyer e MacAvoy, 1974:121-124).

[5] Esse favorecimento serve para camuflar o atendimento preferencial e suas repercussões negativas em questões de interesse geral, na medida em que o benefício imobiliário, vagamente percebido por seu volume, integra-se à política mais ampla da aceleração do crescimento e de geração de oportunidades de emprego ("Menos ganhos na poupança", *O Globo*, 7 mar. 2007, Economia, p. 23). Ao mesmo tempo, desvia-se a atenção da identidade do beneficiário essencial da regulação, no que já é favorecido pelo caráter complexo da própria regulação.

Contudo, o diagnóstico apresentado acima não deixa de ser simplista. É necessário determinar quão amplamente serão distribuídos custos e benefícios da Resolução nº 3.446 em uma variedade de mercados que se apresentam em permanente mudança, especialmente mercados em que produtos financeiros de todo tipo são comprados e vendidos. Afinal, em muitos casos de políticas de regulação, uma notória dificuldade é determinar sobre quem, em última instância, incidirão os efeitos de seus custos e benefícios.

Por certo que isso acirra ainda mais as características mencionadas anteriormente, de modo que essa é uma informação que dificilmente estará disponível aos que pensam em determinar o impacto dessa resolução sobre o interesse geral (Schuck, 2000:129).[6]

O certo é que o setor financeiro-bancário privado permanece à margem dos efeitos deletérios causados pela política de juros altos. Muito ao contrário de outros segmentos da atividade econômica, os bancos exibem desempenhos extraordinários:[7] em 2006, os ganhos obtidos pelos 104 bancos que operam na economia brasileira totalizaram R$ 33,4 bilhões ou um retorno de 22,9% sobre o patrimônio líquido do setor, uma evolução da marca de 22,6% alcançada em 2005.

Em defesa dessa posição tão rentável, esse setor é levado, igualmente, a figurar no topo da relação de grandes financiadores de campanhas eleitorais, como consta, por exemplo, do último relatório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), divulgado após a eleição de 2006. Talvez por isso mesmo é que a mobilização desse setor junto ao processo político tem sido bem-sucedida, como exemplificado pela Resolução nº 3.446.

3. Economia da "porta giratória"

A desenvoltura dos grupos de interesses privados tende, portanto, a ser maior, uma vez que sua mobilização ocorre de modo pouco transparente, à sombra de processos administrativos-gerenciais do governo. Pode-se conjecturar que,

---

Mesmo a projeção de que a Resolução nº 3.446 possa contribuir para a aceleração do mercado imobiliário pode ser descontada a um efeito pouco significativo: uma simulação determinou que o benefício transmitido às prestações de empréstimos habitacionais, por exemplo, seria uma redução de custo de 0,49% ("Caixa: pouco efeito para o mutuário", *O Globo*, 7 mar. 2007, Economia, p. 23).

[6] A simples leitura de matérias apresentadas na mídia, quando da decisão do CMN, reforça essa noção.

[7] "Bancos batem recorde de rentabilidade", *FolhaOnline*, 12 mar. 2007, 10h40.

em muitos casos, o *lobbying* de grupos privados se orienta mais fortemente na direção dos burocratas do Executivo, do que na direção dos legisladores. Em outra frente, a proposta de se promover uma reforma política, em que fundos públicos sejam canalizados para campanhas eleitorais, em substituição aos dinheiro privado, tende a reforçar a atividade de *lobbying*, uma vez que os recursos disponíveis no *rent seeking* são fungíveis, ou seja, com o financiamento público de campanhas eleitorais, os ganhos associados ao *lobbying* aumentarão e, desse modo, essa atividade deverá desempenhar um papel significativamente maior no processo legislativo (Krishnakumar, 2007:24).

Modernamente, acredita-se que, não obstante, a legitimidade da atividade de *lobbying* ela deva ser colocada sob estrito monitoramento, de vez que ela potencialmente condiciona a autonomia decisória do processo decisório público e, ademais, afasta-se de considerações próprias do interesse geral. Um dos elementos mais notórios dessa estratégia de redução do impacto do *lobbying* sobre a autonomia decisória dos agentes públicos (com ou sem mandato eletivo) — e, por isso, alvo de toda a regulação restritiva a esse tipo de atividade — centra-se na regulação da *porta giratória*, ou seja, na passagem daquele que, *presentemente*, ocupa um posto no processo de decisão de políticas públicas para uma posição *futura* no mercado privado, sobretudo em segmentos que eram ou são destinatários (efetivos ou potenciais) dessas mesmas políticas públicas.

O problema, no entanto, não fica restrito ao condicionamento do acesso *direto* à porta giratória; afinal, as preferências e o próprio comportamento do integrante do processo decisório público podem descontar, com grande antecipação, o *futuro* acesso desse legislador ou burocrata a essa porta, bem como às oportunidades de ganho existentes além dela.[8]

Além disso, um efeito perverso do *laissez-passer* da quarentena de quatro meses relativamente à porta giratória é que:

[8] A legislação brasileira sobre esse tema é centralizada no Código de Conduta da Alta Administração Federal, proposto pela Casa Civil da Presidência da República (Exposição de Motivos nº 27, de 18 de agosto de 2000) e aprovado em 21 de agosto de 2000. Complementarmente, há uma variedade de atos administrativos emitidos na seqüência do Código de Conduta, tal como a Portaria nº 34 (Casa Civil, de 8 de novembro de 2001) que trata da solicitação de audiências com autoridades da Presidência da República, por parte de empresas privadas e associações de classe (há que formalizar o pedido a ser feito diretamente pela parte interessada, por exemplo). Todavia, o foco dessa regulação é muito restrito: aplica-se a uma fração de cerca de 50 ocupantes de altos postos executivos, deixando de lado grande parte do processo decisório de políticas públicas, tanto quanto todo o Congresso.

- não se exclui a possibilidade de que o ex-burocrata, ainda que sob a quarentena, possa atuar direta ou indiretamente na mídia, dando visibilidade ao produto ou serviço que eventualmente terá para "vender", uma vez concluída a quarentena.

Essa é uma vertente muito peculiar da presença da mídia, como elemento da construção da estratégia dos participantes do jogo de políticas públicas. Habitualmente, a ênfase é dada ao uso da mídia, por parte do grupo de interesses, como *sinalizador* da demanda preferencial do grupo. Nessa circunstância, pressiona-se o processo decisório público, tanto quanto se busca condicionar a opinião pública, para fazer com que ela, pelo menos, não reaja contrariamente a essa demanda.[9]

- Em muitas situações, um período de transição de quatro meses pode ter relevância meramente cosmética, já que informações e contatos anteriores podem continuar a ter baixo custo de acesso para o ex-burocrata, agora em atuação no posto privado.
- De todo modo, regulações desse tipo[10] não são efetivas para limitar a vinculação da atitude do ocupante do posto público à expectativa quanto à sua futura absorção no setor privado: a autonomia decisória fica condicionada, em alguma extensão, pelo grau em que ele desconta essa possibilidade de ganhos privados futuros.

Ao final, acaba sendo irrelevante como condição de suficiência o prazo da quarentena. Vale observar que no caso dos EUA mesmo o período de quarentena de 12 meses é alvo desse mesmo tipo de ressalva.

A circunstância de que a regulação ao *lobbying* tenha surgido sob a forma de um ato administrativo do governo (portaria da Casa Civil) — e não por uma lei votada no Congresso — e, ademais, ter deixado de fora os legisladores, merece igualmente a atenção do leitor.

---

[9] Portanto, o Código de Conduta passa a servir como atenuante, nos casos em que flagrantemente, após os quatro meses regulamentares, o ex-burocrata venha a reaparecer, além da porta, ocupando diretamente um alto posto privado do segmento de mercado em que antes ele atuava como regulador governamental, ou prestando serviços de consultoria a esse mesmo mercado, a partir de sua própria firma privada. Nesse último caso, a viabilidade financeira dessa firma pode muitas vezes resultar diretamente dessa consultoria.

[10] Nos EUA, a Lei PL nº 104-65, de 19 de dezembro de 1995, é a base desse esforço para restringir a atividade de *lobbying*.

Uma interpretação quanto a isso é que os legisladores tentam maximizar seu auto-interesse e isso é o que pode estar no centro desse hiato na regulação de *lobbying* (Krishnakumar, 2007:23):

- não obstante o *lobbying* possa igualmente se orientar na direção de deputados e senadores (e seus assessores), como indica a variedade de "escândalos" na área do processo orçamentário da União, os legisladores preferem ficar sem a cobertura de uma regulação desse tipo.

Desse modo, ex-congressistas e seus assessores podem se estabelecer como consultores *ad hoc* junto às comissões legislativas às quais eles prestavam serviços anteriormente, ou mesmo atuando diretamente nas assessorias dos gabinetes dos parlamentares.

- Assim, a habilidade dos legisladores em obter benefícios da *expertise*, da provisão de informações e assistência para o preparo de argumentações, discursos e da própria legislação que possam lhes ser providos pelos contatos com lobistas é exercida sob um véu de pouca transparência que os mantêm longe do escrutínio público.

4. Tragédia institucional

Não obstante o vulto e a recorrência do *rent seeking*, não se dispõe de limitação efetiva ao mecanismo que opera na interligação entre os lados público e privado da economia nacional.[11] Percebe-se, pois, que a força do *lobbying* não se traduz apenas por meio do *toma-lá-dá-cá*, quando, em troca de vantagens privadas, políticos e burocratas aprovam legislação que formaliza ganhos igualmente privados direcionados a quem fez ou pode vir a fazer contribuições de campanha eleitoral ou de outra natureza, ainda que isso não configure corrupção aberta. Há que se levar em conta, por igual, o peculiar acesso que lobistas constroem, ao se comunicarem com os que detêm postos de mando no setor público ou, para usar uma apta metáfora: tais conexões viabilizam que

[11] Pode-se pressupor que haja expressivo investimento de recursos reais privados que, canalizados para atividades de *lobbying*, compra e uso de espaço na mídia e financiamentos de campanhas eleitorais, tem o propósito essencial de: a) tornar os benefícios — assim *extraídos* do processo político — os mais amplos, os mais duráveis e os mais exclusivos possível; e b) criar uma habilidade em que lobistas — e seus clientes — tenham acesso e exerçam influência indevida sobre aqueles que detêm poder na formulação de políticas.

os lobistas obtenham tempo de exposição presencial (*face time*) com aqueles que podem influenciar a decisão de políticas (Krishnakumar, 2007:12). Nesse sentido, percebe-se o quanto é limitada a análise das escolhas públicas que se processa à margem do aparato de regras e procedimentos sob os quais operam os participantes do processo político.

Na tentativa de consolidar as principais frentes em que o desregramento aqui apontado se processa, a relação a seguir me parece ser o topo da hierarquia da tragédia institucional na economia brasileira:[12]

- o oposto da adoção de uma *estratégia de reforma* não é propriamente a *estratégia de não-reforma*.

As escolhas públicas podem ser tidas como surgindo de dois jogos vinculados: o jogo de políticas propriamente ditas (aquele em que se escolhe entre diferentes *resultados* finais de política) desenvolve-se em conjunção com um jogo constitucional em que as escolhas são feitas dentre *regras ou processos*.[13] Exemplo desse tipo de ocorrência tem sido a promoção de mudanças no sistema tributário nacional, que originalmente tomariam a forma de uma proposta de emenda constitucional (a PEC nº 41/03, por exemplo); todavia, a MP nº 135 (30 de outubro de 2003) avançou expressivamente nessa mesma direção, reforçando, além disso, o poder discricionário no uso de instrumentos de política econômica.

O esquema a seguir ilustra essa estratégia de reforma:

"Fatiamento" da PEC nº 41/03 → menor custo de coordenação da mudança constitucional → menor estabilidade das regras do jogo de políticas → maior poder discricionário dos burocratas → maior flexibilidade na emissão de medidas provisórias (MP nº 135).

---

[12] Muitas dessas frentes são interligadas, porém aqui elas aparecem singularizadas, com o propósito de tornar mais didática sua apresentação.

[13] No caso brasileiro, a peculiaridade é que o governo dispõe de ampla margem de escolha do jogo em que quer localizar uma dada decisão de política: se por alteração de regras e procedimentos constitucionais, se por ato legislativo ordinário ou mesmo por via gerencial. Desse modo, os burocratas têm se utilizado de substancial autonomia decisória para avançar vários conteúdos de propostas de reforma. Um incentivo a levar adiante tal estratégia é o reduzido custo de transação associado a tal comportamento, especialmente em razão da baixa visibilidade da incidência de seus ônus sobre vários segmentos da sociedade.

▼ A expansão da economia pública ou o crescimento de governo é politicamente sancionado principalmente por meio de processos administrativos e gerenciais opacos.

A opacidade é ilustrada, por exemplo, pelo próprio processo de elaboração de medidas provisórias: distintamente do surgimento de uma lei votada no Congresso, a MP não é precedida por um projeto de lei ou requer que se aguarde um tempo de tramitação para sua entrada em vigor.[14] Uma característica única do ambiente presidencialista é a própria intensidade da emissão de medidas provisórias.

A tabela resume as sempre expressivas estatísticas do desempenho do Executivo, como poder originário da feitura de leis, a limitar a autonomia decisória de deputados e senadores no processo legislativo.

Quantidade emitida de medidas provisórias: governo Lula (2003-07)*

Variável	2003-06* Valor médio	2007*
MP**	58,2	25
MP/leis***	41,0%	156,2%

* 2007: janeiro a abril.
** Há um estoque de 53 outras MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32 (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 período, descontadas as leis de conversão e atos de revogação de MPs.

Sobrepondo-se a essa evidência, os burocratas podem lançar mão de estratégias que atrasam a produção de leis por parte da legislatura; de igual

[14] Adicionalmente, esse é um processo em que predominam agentes de decisão que não passaram diretamente por um teste eleitoral, *para o exercício desse posto*. Essa última qualificação é importante, dada a deformação que ocorre do sistema de separação de poderes no Brasil, em que um político pode transitar entre o seu assento na legislatura e uma posição na hierarquia administrativa do Executivo, e vice-versa (Monteiro, 2007:68, nota de rodapé 98). Esse tipo de ocorrência é vedado no presidencialismo norte-americano. Diz a seção 6 (2) da Constituição dos EUA: "Nenhum senador ou deputado — durante o tempo para o qual tiver sido eleito — será indicado para qualquer (...) posto [no Executivo federal] (...); nenhuma pessoa que detenha [qualquer posto no Executivo] será um membro de [qualquer uma das casas legislativas] durante sua [permanência nesse posto]". Portanto, caso seja do interesse do Executivo, da respectiva liderança partidária e de um dado legislador, há que renunciar ao mandato eletivo individual, previamente ao ingresso do legislador na burocracia governamental.

modo, os legisladores podem usar estratégia similar, caso isso atenda às suas preferências.[15]

- Uma propriedade geral do jogo de políticas na economia brasileira é a instabilidade de seu conjunto de regras e procedimentos.

Nesse sentido, as estratégias de agentes públicos e privados disponíveis nesse jogo são reconfiguradas, na extensão em que esses agentes descontam a incerteza institucional. No entanto, essa é uma capacidade desigualmente distribuída: grupos de interesses especiais têm maior proficiência em lidar com esse custo de informação e, assim, aumentar as suas chances de obter maiores ganhos nesse jogo.[16]

No centro de todos esses desarranjos está a desativação do sistema constitucional da separação de poderes que, não obstante, é tema pouco freqüente na discussão econômica, tanto quanto tem sido mantido fora das propostas de "reforma política".

5. Conclusão

Pode-se entender que a mobilização de grupos de interesses é absolutamente legítima na democracia representativa. Porém, uma atuação que opera sem disciplina institucional pode ser substancialmente danosa à autonomia da decisão política.[17] Nesse sentido, há que investir em melhorias institucionais (que,

[15] Uma indicação recente desse tipo de ocorrência foi revelada por um deputado federal: em 2006, mais de 60% das sessões do Congresso tiveram sua pauta trancada em conseqüência do regime de tramitação de MPs (Deputado Carlos Souza, Justificação da PEC nº 54/07).

[16] Uma forma de tornar esses ganhos mais bem distribuídos por toda a sociedade é precisamente limitar o poder discricionário que a emissão de MPs oferece à alta gerência do Executivo.

[17] Sobre esse ponto de vista, ver Monteiro (2007:187). Chamo a atenção do leitor para uma realidade muito localizada, selecionada ao acaso, onde transcorre escândalo político análogo ao caso brasileiro e de grandes proporções. Tendo por centro sua lucrativa atividade de extração do petróleo, no estado do Alasca, nos EUA, as últimas semanas evidenciam um esquema antigo e de grande amplitude, com a mobilização de grupos privados que, por *lobbying* e recursos alocados a campanhas eleitorais, condicionavam a atuação de legisladores e ex-legisladores estaduais ("Kohring also charged with bribery, extortion", *Anchorage Daily News*, May 7, 2007; "Top lobbyist admits scheme", *ADN*, May 17, 2007; "Ethics law takes a bite out of legislature perks", *ADN*, May 21, 2007; "Lobbyists with felony convictions face ban", *ADN*, May 22, 2007; "Lobbyists limited to $15 lunch may find Juneau pickings slim", *ADN*, May 31, 2007). A leitura dessas matérias levará o leitor a se deliciar com situações tão similares às narrativas dos escândalos políticos correntes em Brasília, e que eclodiram em maio de 2007.

no Brasil, acaba sendo traduzido mais vagamente pelo termo "reforma") com a adoção de uma legislação restritiva da atividade de *lobbying* que exponha mais transparentemente *quem* promove e *sobre quem* é direcionado o *lobbying* (uma característica relevante da já mencionada legislação de *lobbying* na economia dos EUA), tanto quanto discipline os dinheiros privados em campanhas eleitorais. Por essas vias, talvez se possa produzir incentivos indiretos que reconfigurem a mobilização em torno do atendimento privado, melhor promovendo o interesse geral.

A estratégia relevante, porém, não se limita a impor um ou outro conjunto de regras que restrinjam (ou dêem transparência) a essa movimentação de grupos privados. Muitas vezes, isso pode exacerbar o atendimento político preferencial, por induzir a que os encaminhamentos desse tipo de demanda passem a ocorrer por mecanismos ainda mais complexos e de ainda de mais reduzida transparência. O mesmo pode se dar com a limitação do uso de dinheiro privado nas campanhas eleitorais. Ademais, para ser efetiva, uma legislação restritiva à atividade de *lobbying* não opera à margem das regras de financiamento de campanhas eleitorais; de fato, boa parte do esforço de *lobbying* por um grupo privado vem acoplada a doações de campanha.[18]

Como, um tanto desanimadamente, conclui um estudioso do tema, há que "reduzir o tamanho do que os políticos têm para vender" (McChesney, 1997:170).

Por fim, há uma questão instigante, subjacente a toda a análise aqui apresentada: diante do expressivo significado do envolvimento governamental na economia (tamanho do governo),[19] será essa dimensão, compatível com a vigência de instituições da democracia representativa?

Tal preocupação é procedente, porque — na extensão em que a economia pública cresce além de certo patamar — grupos de interesses preferenciais talvez não estejam muito mais propensos a considerar os parâmetros políticos da democracia, *como um dado, e além de seu controle* (Demsetz, 1982:123).

[18] Em ambos os casos, ao longo dos anos, a experiência da economia norte-americana oferece ensinamentos valiosos, sobretudo para evitar pretensas soluções.

[19] Na atualidade brasileira, convive-se com uma carga total de impostos estimada em cerca de 40% do PIB e — ainda que não se disponha de indicador sumário dessa evidência — uma presença regulatória que é avassaladora, por sua variedade, seu conteúdo restritivo e sua instabilidade.

Referências bibliográficas

BREYER, S.; MACAVOY, P. *Energy regulation by the Federal Power Comission*: studies in the regulation of economic activity. Washington: Brookings Institute, 1974.

BUCHANAN, J.; CONGLETON, R. *Politics by principle, not interest*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

DEMSETZ, D. *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam: North Holland, 1982.

ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. Constitutional conversations. In: ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. (Eds.). *Constitutional stupidities, constitutional tragedies*. New York: New York University Press, 1998.

KRISHNAKUMAR, A. Towards a Madsonian "interest group" approach to lobbying regulation. *Legal Studies Research Paper Series*, 07-006, Jan. 2007.

McCHESNEY, F. *Money for nothing*: politicians, rent extraction, and political extortion. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

MONTEIRO, J. V. "Estado oco" e parcerias público-privadas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 5, n. 9, p. 56-73, jul. 2006.

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

SCHUCK, P. *The limits of law*: essays on democratic governance. Boulder: Westview, 2000.