

# 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.”

## A pressão pelo crescimento: desonerações & reformas

JORGE VIANNA MONTEIRO

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Prioridade e extensão da reforma; 3. Concessão de incentivos — I; 4. Concessão de incentivos — II; 5. Perigosas imprecisões; 6. Conclusão.

### 1. Introdução

A insistência com que o tema da limitada chance de que a economia brasileira venha a crescer pelo menos a 5%, em 2007, está inexoravelmente relacionada à recorrente demanda que diversos segmentos organizados apresentam, relativamente à efetivação de uma “reforma”. Todavia, esse é um rótulo que é apostado a diferentes ocorrências, dependendo de quem defende tal necessidade.<sup>1</sup>

Por outro lado, duas dimensões que sinalizam sérias disfunções nas instituições políticas têm sido mantidas afastadas dessas concepções de reforma. Mesmo passada a eleição, o Congresso Nacional prossegue virtualmente paralisado. E não se diga que isso decorre da transição entre mandatos de uma mesma administração federal. A atividade legislativa há muito opera em disfunção. Primeiro, por não ser o Congresso dotado de dispositivos institucionais que arbitrem a convivência de sua jurisdição de instância de inquérito

---

\* 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> Para muitos, trata-se de alterar a legislação eleitoral e partidária. Mesmo essa sintonia, não conduz a que os conteúdos dessa legislação sejam todos idênticos ou sugeridos em igual dosagem.

e de *justiciamento* político com a sua função habitual de legislatura.<sup>2</sup> Ademais, há os mecanismos decisórios do regime da EC nº 32 (11 de setembro de 2001) que definiu novas propriedades para o funcionamento do presidencialismo de medidas provisórias e que produzem sérios problemas operacionais no funcionamento da legislatura.

A segunda seção elabora mais detalhadamente as implicações desses dois tipos de dilema na democracia representativa brasileira.

Eliminada a incerteza eleitoral, tomam forma mais concreta as demandas de atendimento preferencial que grupos de interesses encaminham ao governo e ao processo político em geral. O cenário de crescimento do PIB, limitado a cerca de 3%, em 2006, adiciona pressão extra, para que essas demandas sejam processadas com maior intensidade e presteza.

Assume substancial força política argüir em prol de “desoneração tributária que estimule o investimento privado” — esse tornou-se o *mantra* da conjuntura.

A terceira e a quarta seções exemplificam essa prática de atendimento a demandas preferenciais.

Já a quinta seção explora um tema pouco freqüente nas análises de escolhas públicas: o papel desempenhado pela mídia. De fato, vai sendo difundido o ponto de vista de que cabe à imprensa — e à mídia em geral — atuar na função virtuosa de expor o lado correto dos problemas nacionais e, eventualmente, de soluções mais adequadas.<sup>3</sup>

## 2. Prioridade e extensão da reforma

Quanto ao justiciamento político citado, nota-se que o ímpeto investigativo e judicial das diversas comissões na Câmara dos Deputados e no Senado arrefe-

---

<sup>2</sup> De fato, de meados de 2005 a outubro de 2006, observa-se que, em diversas ocasiões, a legislatura cede lugar ao *tribunal legislativo*. Com a agravante de que essa inversão de propósitos foi substancialmente promovida, no rastro da competição eleitoral.

<sup>3</sup> A seguinte ocorrência no período eleitoral de 2006 oferece os principais contornos dessa questão. Em entrevista a uma estação de rádio, o entrevistador pressionava o entrevistado para que este admitisse que a democracia brasileira acaba comprometida pelo fato de que, em campanha eleitoral, os políticos *mentem*, ao prometerem coisas boas e deixarem de lado seus comprometer-se com políticas que, embora necessárias para a recuperação da economia nacional, podem ser avaliadas negativamente pelo eleitorado. Ao fim, entrevistado e entrevistador concluíam que, de fato, se os eleitores não podem atuar bem informadamente, a mídia teria um papel muito relevante, expondo o lado verdadeiro dessas questões.

ceu; a própria mídia — que tanto se interessava em se posicionar quanto à essa atividade do Congresso — parece, hoje em dia, menos focalizada em apresentar novos fatos ou dramatizar revelações e, assim, pautar esse segmento da agenda parlamentar.

Contudo, é quanto à operacionalização do mecanismo de MP que as lideranças políticas (presidencial e legislativas) parecem ter percepção equivocada: a virtual paralisação da função legislativa *autônoma* do Congresso não apenas é tratada esporadicamente, como alvo de alguma reforma *ad hoc*, tanto quanto é vista com ambigüidade por deputados e senadores, independentemente da coalizão a que pertençam.

Em verdade, o que está em causa é um fluxo legislativo *iniciado* no Executivo, que chega a alcançar volume equivalente a 51,5% da produção de leis de iniciativa *genuína*, isto é, aquelas derivadas de projeto de lei. Essa é a evidência apresentada na tabela.<sup>4</sup>

Governo Lula: quantidade emitida de medidas provisórias (2003-06)				
Variável	2003	2004	2005	2006
Total de MPs*	58	65	42	67
MP/leis**	46,4%	36,5%	29,8%	51,5%

\* Há um estoque de 53 outras MPs que, emitidas sob o regime anterior à EC nº 32 (11-9-2001), ainda preservam seu *status* de medida provisória.  
 \*\* Equivalência da produção de MP em termos de leis aprovadas no Congresso Nacional no respectivo ano, descontadas as leis convertidas e as de revogação de MP

Tendo em conta a argumentação aqui apresentada, percebem-se os pontos a seguir.

<sup>4</sup> Em outubro de 2006, por exemplo, 13 das 16 leis aprovadas no Congresso foram leis de conversão, isto é, induzidas pela existência de uma MP (evidência não mostrada na tabela).

- ▼ É reduzida a densidade que se atribui ao rótulo “reforma”.

Desse modo, pouco benefício trará ao reerguimento da economia nacional contar com um arranjo partidário e regras eleitorais de Primeiro Mundo, caso essas inovações permaneçam coexistindo, em um sistema de separação de poderes que opera, sob o poder discricionário da coalizão que detém o mando de governo, ou, ainda, sob uma mistura de presidencialismo de MP e uma legislatura essencialmente não-deliberativa.

- ▼ O avanço econômico não se promoverá mecanicamente, por via do corte de gastos públicos e redução da carga de impostos.

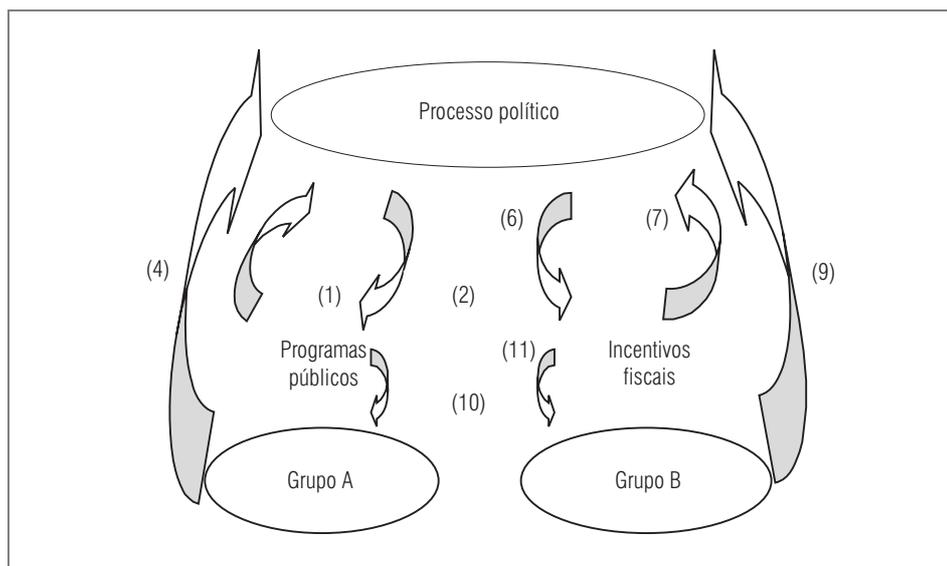
São questões intrínsecas à especificação dessa política fiscal: quem tomará tais decisões? Por que formato legal elas serão viabilizadas?

À medida que as regras do jogo se mantêm, como na atualidade, a trajetória macroeconômica permanecerá com elevado conteúdo de incerteza institucional-constitucional, o que compromete não apenas a efetivação desses cortes de gastos e impostos, assim como condiciona perversamente a definição de estratégias dos agentes privados, no jogo de política econômica. Mesmo na jurisdição pública, o arranjo federativo pode operar contrariamente à intenção do governo, em promover um ajuste fiscal de determinada arquitetura e magnitude: há longo tempo, governadores e prefeitos mobilizam-se, reivindicando realocação de capacidade de tributar — e da própria receita de impostos — a favor de suas jurisdições.

A figura 1 estiliza a ambientação institucionalmente mais rica, em que ocorrem cortes de gastos e de carga de impostos. As repercussões (10) e (11) de programas de gastos públicos e de vantagens ou incentivos tributários sobre grupos de interesses (A e B), dispara o mecanismo do *rent seeking* (Monteiro, 2004), (4) e (9), que condiciona os agentes de decisão no processo político. Uma política de cortes e realocação de programas públicos, (1) ↔ (2), traz a contrapartida de recondicionar benefícios concentrados e, assim, induzir que esses beneficiários (grupo A) invistam (4) em *lobbying*, uso do espaço na mídia e provisão de capital político a partidos e políticos individualmente, de modo a bloquear ou retardar essa nova política de gastos.

Por outro lado, reação análoga — possivelmente mais intensa — ocorre com o grupo B, (9), em razão da realocação da carga fiscal (6) e o correspondente atendimento às demandas de incentivos fiscais (7).

Figura 1

**Processos decisórios na reforma****3. Concessão de incentivos — I**

Retorna à agenda de políticas o pleito por mais uma isenção tributária, na política de parcerias público-privadas, já presente quando da passagem da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Monteiro, 2006). A Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib) foi, agora, atendida em sua demanda, com a isenção do imposto de renda sobre os fundos em infraestrutura (disponíveis em um total estimado de R\$ 6 bilhões), e da CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido).

O atendimento por ato legal ainda deverá ocorrer e valerá a partir de 2007. Por ora, há a palavra empenhada do ministro do Planejamento.<sup>5</sup> O benefício é expressivo, uma vez que os fundos de investimento pagam entre 15% e 22% de IR (consoante o período de resgate dos recursos).

<sup>5</sup> Fundos de infra-estrutura terão isenção do IR, afirma ministro, *Folha de S. Paulo*, 30 nov. 2006. Economia.

Uma questão correlata e muito relevante é: a persistir o ajuste fiscal, como se dará a compensação desse benefício concedido ao segmento de infraestrutura e indústrias de base? O próprio ministro acena com uma “contenção” no gasto público e uma incerta absorção da perda de receita pública, pela expansão da economia e, assim, da base tributável.<sup>6</sup>

Esse tipo de instrumentação é, para os políticos, o melhor dos mundos, uma vez que os que obtêm o benefício acionam o mecanismo do *rent seeking* (especialmente por via de *lobbying*, uso de espaço na mídia e financiamento de campanhas eleitorais); em outra frente, o ônus por esse benefício é de difícil individualização ou de incidência pulverizada, a tal ponto que não induz a atuação contrária no processo político.

Muito embora o segmento-alvo do atendimento exclusivo seja o de infra-estrutura e indústrias de base, a nova regulação do setor promove, por igual, os interesses de toda a intermediação financeira.

É, portanto, sintomático que, simultaneamente com a divulgação de informações pelo TSE relacionando as principais fontes de financiamento da recém-concluída eleição presidencial, se constate que bancos (R\$ 10,5 milhões) e empreiteiras (R\$ 9 milhões) ocupam os dois primeiros postos no *ranking* dessas doações à campanha da reeleição.<sup>7</sup> Ou, ainda, tais doações equivaleriam a 20% dos recursos declarados pelo PT, na campanha da reeleição.

Igualmente, autoridades do governo acenam com desonerações de PIS e Cofins que alcancem as exportações de máquinas e equipamentos, bem como uma variedade de incentivos, ainda não inteiramente especificados, para as indústrias da construção civil, energia e telecomunicações.

Diante de tantos atrativos a setores politicamente muito articulados, é impensável que tais segmentos da atividade econômica estejam nervosamente aguardando a surpresa que uma medida provisória possa lhes trazer. É de se supor que esteja em operação intenso *rent seeking* que viabilize rapidamente o maior volume e a cobertura mais exclusiva dessa nova regulação econômica.<sup>8</sup>

Em todo esse novo equacionamento da agenda de políticas públicas nota-se que as propostas são mais objetivas, isto é, as demandas são feitas em torno de benefícios mais concentrados, como nos casos mencionados acima.

---

<sup>6</sup> Fundos em infra-estrutura terão isenção de IR, diz Mantega, *Estadão On-line*, 29 nov. 2006, 17:12h. Eis aí um caso típico de política econômica em que os benefícios são *concentrados* e os custos *dispersos* (Monteiro, 2007, cap. 6).

<sup>7</sup> Setor bancário deu maior doação à campanha de Lula, *Folha de S. Paulo*, 29 nov. 2006, Brasil, A4.

Essa característica desaloja temporariamente reformas mais amplas (trabalhista, previdenciária, tributária, entre outras), para que, mais adiante, elas possam vir a ser consideradas, num ambiente institucional que já incorpore as novas regulações, agora pleiteadas ou atendidas. Essa estratégia tem o efeito perverso de tornar ainda mais difícil encaminhar essas reformas, uma vez que atendimentos e beneficiários preferenciais tornam-se mais numerosos, e nem sempre seus interesses se complementam.

Assim, por exemplo, na eventual consideração de uma reforma tributária, as isenções de impostos se apresentarão com ainda menor elasticidade, para serem realocadas, reduzidas ou mesmo eliminadas. Esse tipo de consideração estratégica deveria orientar o governo e os políticos em geral, em sua decisão de atender novas demandas como as da Abdib. Mesmo porque, na sequência, virão demandas para regular *adequadamente* outros mercados, interligados a esse atendimento, como o de fundos de pensão, por exemplo.

#### 4. Concessão de incentivos — II

Uma ocorrência mobilizou a ida à Brasília de dois grupos de notáveis: artistas de cinema e televisão (representando o lado cultural da vida brasileira), e atletas de variadas modalidades. O objetivo fundamental do deslocamento até a capital federal: pressionar senadores, ante a votação do Projeto de Lei de Incentivo ao Esporte (PLC nº 118-06), na Comissão de Educação do Senado.

Todavia, o interesse comum nessa mobilização termina aí. Os artistas temiam perder estímulos a projetos culturais (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, ou Lei Rouanet, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cul-

---

<sup>8</sup> O período em que transcorreu a passagem legislativa do projeto de lei das parcerias público-privadas, PPP, entre novembro de 2003 e dezembro de 2004, demonstrou fartamente o tipo de comportamento dos variados grupos de interesses preferenciais que legitimamente gravitavam no circuito das comissões legislativas, por onde o projeto de lei tramitou.

O fato de as PPP terem sido *congeladas*, em sua operacionalização, logo após sua legislação básica ter sido aprovada (30-12-2004), não pode ser atribuído unicamente a considerações eleitorais, por parte do governo (não teria havido tempo eleitoralmente hábil para fechar contratos de parcerias ou tê-las operando com visibilidade significativa). Os próprios grupos de interesses (máquinas e equipamentos, indústrias de base, fundos de previdência complementar e mercado financeiro em geral, entre outros) perceberam que essa não seria a conjuntura em que poderiam extrair maiores incentivos, nas várias frentes de política econômica. Havia, então, razoável incerteza quanto às inclinações do futuro governo, nesse segmento de escolhas públicas, consoante o resultado das eleições de outubro/novembro de 2006.

tura — Pronac) que passariam a ser compartilhados com as atividades esportivas.

Em um pronto atendimento, senadores, artistas e desportistas acordaram que haverá diferenciação de incentivos fiscais: tanto a cultura quanto o esporte serão servidos por benefícios providos por vias fiscais distintas.<sup>9</sup>

Perante a opinião pública, essa é uma causa simpática; todavia, é precisamente aí que se ocultam riscos e custos para toda a sociedade.

A mobilização provou ser muito efetiva: não apenas o projeto foi modificado e, no mesmo dia (13 de dezembro de 2006), o PLC nº 118-06 foi aprovado na comissão e no plenário do Senado.<sup>10</sup> A diferenciação de atendimento tem sua contrapartida na formalização legal: a cultura continuará a ser assistida pela Lei Rouanet. Já o esporte nacional passa a ter incentivos definidos, *muito criativamente*, na moldura da Lei nº 6.321 (14 de abril de 1976) que trata de programas sociais (como o auxílio alimentação ao trabalhador), e da Lei nº 8.661 (2 de junho de 1993) que, por seu turno, regula a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária.<sup>11</sup>

De fato, a única novidade nesse tipo de mobilização e acerto de posições é a sua enorme visibilidade. No mais, trata-se de um episódio trivial de *lobbying* direto, empreendido por aqueles que podem trazer apoios a políticos, partidos e governo, em troca de atendimento preferencial e que se traduz, ao fim, por uma transferência de renda sancionada na escolha pública.

---

<sup>9</sup> Atletas e artistas chegam a acordo para projeto de incentivo, *O Estado de S. Paulo*, 13 dez. 2006, Nacional, A5.

<sup>10</sup> No entanto, a Câmara dos Deputados — ao se pronunciar uma segunda vez, em razão de seu PLC nº 118 ter sofrido mudanças no Senado — acabou por anular o acordo fechado por artistas, desportistas, senadores e governo, aprovando o texto da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Como foi contornada a rebeldia do plenário da Câmara? Restabeleceu-se o acordo inicial obtido no Senado, com a emissão da MP nº 342, de 29 de dezembro de 2006, que neutralizou os efeitos da decisão impertinente dos deputados.

Perceba o leitor a flexibilidade de que dispõe o Executivo na feitura de leis. Foi possível ao presidente da República dispensar-se de vetar a Lei nº 11.438, recorrendo, em vez disso, ao instrumento da MP que contornou os pontos que o Executivo considerou impróprios na deliberação dos deputados. Esse é um caso de associação entre o uso de estratégias de veto e de emissão de MP — o que reconfigura as possibilidades de uso do veto presidencial.

<sup>11</sup> A propósito, vale ainda notar que essa sessão do plenário do Senado foi uma dessas ocorrências em que a quantidade prevalece sobre a qualidade: toda a sessão ocorreu sob o lema da “desobstrução de pauta”, ocorrência cada vez mais típica no presidencialismo de medidas provisórias. A decisão do incentivo à cultura e ao esporte veio no rastro da votação apressada de oito MPs que bloqueavam os trabalhos do plenário do Senado (*Jornal do Senado*, 14 dez. 2006).

Os exportadores, por exemplo, são o segmento mais notável de recepção de benefícios preferenciais, nestes últimos meses.<sup>12</sup>

O episódio do financiamento da cultura e dos esportes suscita, portanto, duas questões muito relevantes (Buchanan e Congleton, 1998:10-11):

- ▼ por que os cidadãos aquiescem nesse tipo de decisão de política pública, uma vez que seus efeitos não atendem a uma norma de benefício generalizado?
- ▼ por que os políticos se permitem discriminar abertamente entre indivíduos e grupos, tomados separadamente, e são avessos a legislações que sigam padrões de atendimento não-discriminatórios?

Quando não há qualquer restrição constitucional, o voto majoritário na legislatura acaba garantindo que uma parte da sociedade seja *explorada* por meio do processo fiscal, enquanto membros da coalizão majoritária garantem para si os benefícios da decisão coletiva (Buchanan e Congleton, 1998:89). Tal possibilidade fica bem ilustrada pela perda de generalidade da legislação fiscal, como é exemplo a decisão do Senado, aqui tratada.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> O dia-a-dia de qualquer economia é uma teia desse tipo de atendimentos cruzados, providos em uma escala ampla e complexa, em que cada cidadão é beneficiário e ninguém está disposto a abrir mão de seu subsídio, sua isenção fiscal ou qualquer outra forma de ganho agenciado junto ao processo político. Todas essas transferências redistributivas acabam orientadas na direção daqueles que podem prover apoio político (votos, financiamentos de campanha, visibilidade na mídia, por exemplo), em detrimento daqueles que sequer percebem estar financiando um benefício que não lhes é direcionado, ou percebem, porém não dispõem de força política para bloquear a imposição de algum ônus. Usando a metáfora de Anthony de Jasay, esse é o “*Estado batedura*” ou “*churning State*” (Buchanan, 1986). O que foi menos destacado na argumentação das três partes envolvidas na negociação (artistas, desportistas e políticos) é sobre qual segmento de contribuintes recai, afinal, a provisão de recursos, na cobertura desses atendimentos preferenciais.

<sup>13</sup> De fato, essa é uma diferença essencial do mercado político relativamente aos mercados convencionais de bens e serviços (Monteiro, 2007, cap. 1). Nos mercados convencionais, o cidadão-consumidor confronta-se com um preço que é comum a todos os demais consumidores e, portanto, ele ajusta suas compras nesse mercado, em função de suas preferências por esse bem ou serviço. Contrariamente, o processo político interfere nesse ajustamento do cidadão-contribuinte: a introdução de deduções ou isenções tributárias faz com que diferentes contribuintes sejam sujeitos a cargas tributárias distintas, ainda que nominalmente as alíquotas do imposto possam ser universais.

O benefício que agora passará a ser concedido a programas culturais e desportivos tem a contrapartida no agravamento do conflito distributivo na economia nacional — o que, por certo, se percebido, retira a simpatia da causa defendida por atletas, atores e atrizes, em Brasília. Porém, a política do atendimento diferenciado está muito arraigada ao comportamento dos políticos e não se limita à questão tributária, sendo igualmente notória na alocação do gasto público e na imposição da regulação econômica. Pode-se mesmo argumentar com uma *assimetria constitucional* (Tuerck, 1967): a imposição de restrições institucionais-constitucionais ao tratamento discriminatório da política tributária seria uma classe de limitação ainda mais vigorosa ao discriminismo político do que a adoção de limitações ao gasto público.

Cabe às lideranças políticas e a própria mídia — tão ativista na causa da cultura e do esporte nacional — dedicar tanta atenção à discriminação tributária, quanto dedica à imposição de benefícios líquidos diferenciados, em decorrência de atendimentos pela política de gastos públicos.<sup>14</sup>

## 5. Perigosas imprecisões

Como mencionado, vai-se tornando amplamente aceito na sociedade brasileira que à imprensa — e à mídia em geral — cabe desempenhar um papel virtuoso de expor o lado *correto* dos problemas nacionais e, eventualmente, de soluções mais adequadas a tais problemas.

Todavia, o vício nesse tipo de argumentação é ignorar que a mídia é um mercado ocupado por organizações privadas e que visam lucro, sendo que, na economia brasileira, esse é, além disso, um mercado substancialmente concentrado.<sup>15</sup> Portanto, a percepção de que um antídoto para os vícios da democracia representativa seja uma imprensa mais atuante, não apenas porque ela possa pautar a discussão nacional, porém, igualmente, levar ao elei-

---

<sup>14</sup> De resto, cabe lembrar o que diz um antigo texto de finanças públicas: “o tratamento arbitrário e por capricho de indivíduos, por via de instituições legais, é impedido pela lei constitucional, sendo que tal proteção constitucional contra tratamento arbitrário ou discriminatório, por parte do governo, [pode também se aplicar] à distribuição de impostos” (Buchanan, 1965:182).

<sup>15</sup> Em escala nacional ou mesmo em uma pequena área geográfica, um ou dois grupos econômicos pode ocupar espaço significativo na provisão de ampla variedade de bens e serviços, preponderantemente em radiofonia (AM & FM), televisão aberta e a cabo (“TV paga”), jornais diários e revistas semanais.

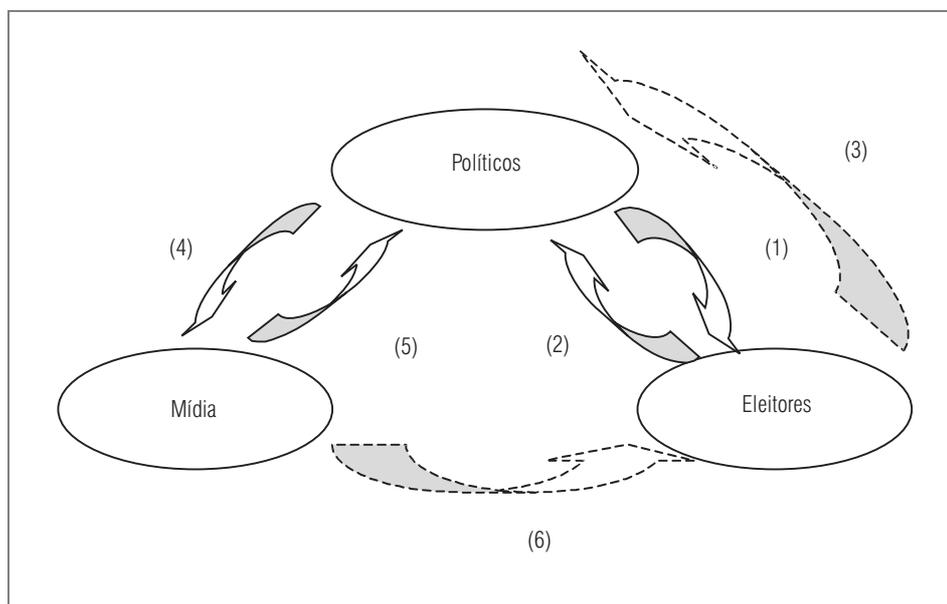
tor (ouvinte, telespectador, leitor) uma versão neutra dos fatos econômicos, sociais e políticos, é uma perigosa imprecisão.

A figura 2 busca sistematizar a interação entre alguns agentes de decisão, na formação de escolhas públicas, mostrando estratégias desses participantes:

- ▼ os políticos operam (1), o fluxo de políticas públicas, tendo em vista a resposta eleitoral (2), ou seja,  $(1) \rightarrow (2)$ ;
- ▼ substancialmente pelo voto (2), o eleitor busca obter a menor coerção possível, em termos de seu bem-estar individual, ou seja, tomando a renda disponível, como síntese desse bem-estar,  $(2) \rightarrow (1)$  é a estratégia de voto desse eleitor.

Figura 2

#### Interação de políticos, mídia e eleitores



Todavia, esse mesmo eleitor pode ser alcançado pela atuação da mídia, e substituir sua estratégia de voto de  $(2) \rightarrow (1)$  por  $(3) \rightarrow (1)$ .

- ▼ A mídia pode operar autonomamente (em prol de seus próprios interesses) ou tornar-se veículo de grupos privados que buscam fazer chegar aos políticos suas demandas de atendimentos preferenciais, que muito se assemelham a transferências de renda e patrimônio a seu favor. Esse é uma estratégia complexa e de baixa visibilidade institucional. Na figura 2, essa estratégia assume a forma de (5) → (4).

Na argumentação de que a imprensa possa complementar a capacidade de observação direta do eleitor, relativamente ao processo decisório dos políticos, a estratégia da mídia pode ser ((6) → (3)) → (4). Quanto mais produtiva for essa estratégia, tanto mais intensa e freqüentemente será ela empreendida, em prol de interesses preferenciais daqueles segmentos da sociedade que conseguem bancar os custos de transação, para operar no processo político.

Tais grupos têm a resolver dois problemas de decisão (Monteiro, 2004:45-54):

- ▼ o quanto investir na tentativa de habilitar o atendimento preferencial, somente provido pela instância política;
- ▼ uma vez estabelecida a solução desse primeiro problema, determina-se a alocação desses recursos entre, basicamente, três frentes: *lobbying*, financiamentos político-eleitorais, e espaço na mídia.

Toda essa mobilização ocorre em um ambiente institucional que pode ser mais ou menos restritivo à autonomia com que a mídia opera. Esse é o papel exercido sob três classes de legislações específicas:

- ▼ *antitruste* e de promoção de práticas de mercado concorrenciais;
- ▼ limites às ações de *lobbying*, especialmente junto ao Congresso Nacional e ao Executivo;
- ▼ condicionamentos aos financiamentos privados de campanhas eleitorais de políticos e partidos políticos.

Nessas três frentes, a economia brasileira opera sob regras muito difusas ou de todo inexistentes. A legislação concorrencial no mercado de mídia é um *tabu*, há longo tempo omitido no debate público brasileiro, mesmo quando tanto se enfatiza a necessidade de se avançar com uma “reforma política”. Quanto a uma lei restritiva de ações de *lobbying*, nos moldes da que entrou

em vigor na economia norte-americana, no começo de 1996 (Monteiro, 2004:51-53), ainda está limitada a um antigo projeto de lei apresentado no Senado, nos anos 1980. O máximo a que chegamos, e por via indireta, é a um “código de conduta” a que estão sujeitas algumas poucas dezenas de altos gerentes do Executivo federal, que devem, portanto, observar um período de quarentena, na transição do posto público para a retomada de atividades no mercado privado (Monteiro, 2004:51-53). Quanto ao disciplinamento do uso de “dinheiros políticos” em campanhas eleitorais, pouco se alcançou, de modo a limitar efetivamente o atendimento a demandas preferenciais que possam estar por trás desses apoios privados a candidaturas individuais e a partidos políticos.<sup>16</sup>

## 6. Conclusão

Pressionado a tomar decisões que sinalizem um comprometimento mais firme com taxas de crescimento do PIB de pelo menos 5%, de 2007 em diante, e incerto, quanto ao tamanho e à fidelidade de sua nova base de sustentação no Congresso, o governo sinaliza com decisões que se processarão pela *via rápida* das MPs. Por outro lado, em termos de paralisia decisória, pouco se alterou o dia-a-dia de deputados e senadores, na conjuntura pós-eleitoral.

As negociações em torno de uma nova coalizão majoritária que dê apoio ao governo, por certo estão impondo um alto custo à tomada de decisão legislativa.<sup>17</sup>

Quanto à recorrente desoneração fiscal que tem sido uma das características da política econômica dos últimos anos, um roteiro operacional para a generalidade de tratamento fiscal (que tem como contra-exemplo os incentivos duais mencionados na quarta seção) pode decorrer de regra constitucional que bloqueie a imposição de ônus tributário criado, tendo por base características não-econômicas. Contudo, o mesmo não se pode dizer do tra-

---

<sup>16</sup> A recém-concluída eleição de 2006 reforça a necessidade de ver esse disciplinamento indo muito além da atenção com a distribuição de bonés, camisetas, “santinhos” e a realização de “show-mícios”. Percebe-se, assim, que abordagens normativas estabelecidas fora de qualquer moldura analítica de como se determinam as escolhas públicas, no ambiente da democracia representativa, são improvisações que podem acabar por deteriorar o que se quer ver regenerado.

<sup>17</sup> Entre 1º de novembro de 2006 e 30 de novembro de 2006, por exemplo, o Congresso Nacional produziu oito projetos de lei, sendo que, desses, apenas dois não se originaram de MPs; e mais, um desses projetos trivialmente designa uma data simbólica de combate a um tipo de doença.

tamento diferenciado que envolve classes de renda e riqueza, ocupações, profissões e segmentos de atividade. Sob esse último critério, a pequena e média empresas, a indústria automotiva e a exportação têm recebido variado e recorrente tratamento exclusivo.<sup>18</sup>

Tendo em vista que uma das questões centrais na economia brasileira, neste início de ano e de mandato eletivo, diz respeito ao papel que se pretende alocar ao governo, na definição e resolução de problemas de políticas públicas; é condição preliminar ao entendimento de toda a crise nacional estabelecer a “gramática da governança”, ou seja, há que resolver várias perplexidades (Mashaw, 2006:115-116).

- ▼ Por que a preocupação de atribuir ao governo tantas e variadas responsabilidades?
- ▼ Certas estruturas institucionais bem estabelecidas estariam ficando obsoletas, em face das mudanças políticas, sociais e econômicas contemporâneas?
- ▼ Mudou a nossa sensibilidade de percepção de problemas que, afinal, sempre estiveram presentes na vida econômica nacional? Portanto, alteramos nossas preferências por responsabilização quanto às políticas públicas?
- ▼ Que arranjos institucionais seriam adequados para sujeitar poderosos agentes de decisão, públicos e privados, a um efetivo padrão de supervisão e controle?

Ao mesmo tempo, essa parece ser uma perspectiva muito interessante para simular prováveis decorrências de reformas que inevitavelmente estarão sendo propostas e avaliadas pela classe política, ao início da legislatura que se inaugura em 2007. Habitualmente, propostas de reforma apresentadas na economia brasileira sofrem de dois vícios. Primeiro, elas são limitadas ao seu nicho formal no conjunto das regras constitucionais e deixam de lado o acondicionamento que possam promover em sistemas fundamentais da Constituição, tal como a separação de poderes. As conseqüências nefastas da adaptação do mecanismo parlamentarista da emissão de medidas provisórias ao presidencialismo no Brasil é o exemplo mais significativo desse vício. Por uma outra perspectiva,

---

<sup>18</sup> De todo modo, “o império da lei, interpretado com referência à alocação de incidência tributária, permanece como uma restrição constitucional remanescente, em oposição à natural predisposição da política majoritária [estabelecida por deputados e senadores]” (Buchanan e Congleton, 1998:96).

como visto nesta análise, percebe-se o quão importante é entender a reconfiguração que tais reformas possam trazer para o papel desempenhado pelo governo na economia e na sociedade em geral.

### Referências bibliográficas

BUCHANAN, J. *The public finances: an introductory textbook*. Homewood: R. Irwin Inc., 1965.

———. Review article: from redistributive churning to the plantation state. *Public Choice*, v. 51, n. 2, p. 241-243, Sept. 1986.

———; CONGLETON, R. The right to judicial review. *Virginia Law Review*, v. 92, n. 5, p. 991-1022, Sept. 1998.

MASHAW, J. Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance. In: DOWDLE, M. (Ed.). *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MONTEIRO, J. V. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

———. “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.

TUERCK, D. Constitutional asymmetry. *Public Choice*, n. 2, p. 27-44, Spring 1967.