RAP

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

ISSN
0034-7612

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

Questões estratégicas na atualidade da economia política

Jorge Vianna Monteiro

Sumário: 1. Introdução; 2. Dilemas e política econômica da crise; 3. Fragmentação do poder presidencial; 4. Mídia e *rent seeking*; 5. Conclusão.

1. Introdução

Uma conjuntura de crise econômica é sempre ocasião em que conjuntos de regras do jogo de escolhas públicas podem se tornar obsoletos, ou pelo menos se apresentarem com sérias deficiências de funcionamento. Ao mesmo tempo, temas institucionais que não se tinham até então como críticos ou relevantes ganham grande visibilidade. Essa é a perspectiva de análise desenvolvida a seguir, na seção 2.

Por outro lado, acostumamo-nos a descontar ao *tipo* do governante discordâncias manifestadas, direta ou indiretamente, pelo presidente da República, em relação à política de juros ou a demais decisões regulatórias de agências independentes ("agências nacionais"). No entanto, a observação desse desconforto presidencial pode evidenciar que muito mais do que atributos pesso-

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio 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.

FGV
EBAPE

ais, tais episódios revelam a complexa fragmentação com que correntemente opera o presidencialismo na democracia representativa. A baixa realização de objetivos de muitos programas públicos resulta, por igual, dessa teia de delegações em que se articula o processo decisório público, ainda mais agravado pela pouca atenção dos *policy makers* com a arquitetura e operação de mecanismos de coordenação de políticas.[1] A seção 3 amplia essa discussão.

A atuação de grupos privados direta ou indiretamente no processo político, de modo a obter atendimento de suas demandas preferenciais, está associado ao investimento de recursos reais em três frentes (Monteiro, 2007, cap. 6): compra de serviços de *lobbying*, quase sempre (porém, não exclusivamente) providos por escritórios especializados de advocacia; doações ou contribuições a campanhas eleitorais de partidos e políticos individualmente; e uso de espaço na mídia em seus vários formatos.[2]

Uma dimensão ainda pouco explorada na teoria das escolhas públicas, tanto quanto no debate econômico nacional, é a estrutura do mercado da mídia e o seu uso por grupos de interesses preferenciais, de modo a alavancar suas preferências junto ao processo político e à opinião pública em geral.[3] A seção 4 aborda esse tema, com o necessário distanciamento analítico.

2. Dilemas e política econômica da crise

Quatro dilemas estratégicos merecem ser singularizados, seja pelo que ocorre no Brasil, seja pelo destaque e pelas razões com que se apresentam em outras economias nacionais.

---

[1] Nesse sentido, pode-se rememorar que a experiência de planejamento governamental dos anos de 1960, seja no Brasil, seja em outras economias nacionais, é essencialmente uma trajetória do fracasso dos governos nacionais em coordenar amplas, diversificadas e simultâneas iniciativas de investimento público (Monteiro, 1983; Faber e Seers, 1972). E na atualidade das economias do Primeiro Mundo, observa-se, por igual, a precariedade das coordenações de iniciativas do porte do Troubled Asset Relief Program (Tarp) dos governos Bush e Obama, nos EUA.
Na ocasião em que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) parece ter desempenho efetivo aquém do esperado, essa é também uma questão central no entendimento da estratégia de retomada do crescimento econômico iniciada em 2007.

[2] Sob essa última vertente, grupos de interesse tentam alcançar simultaneamente dois objetivos: primeiro, convencer a opinião pública em geral de que a demanda em proveito próprio do grupo contempla, por igual, o interesse coletivo; segundo, pressionar mais ou menos abertamente o processo decisório público (políticos e burocratas) quanto às possibilidades, benefícios e dimensões da provisão de política pretendida.

[3] Das três vertentes listadas acima o uso de espaço da mídia é a que menos tem sido explorada analiticamente, e a que costuma causar maior celeuma, sempre que se focaliza o poder concentrado da mídia e a vinculação de seus próprios objetivos privados a interesses preferenciais.

- Apesar de o sistema constitucional da separação de poderes não ter sido desativado, ele opera com adaptações transitórias em que se manifesta forte concentração de poder decisório público no Executivo.

Desde meados dos anos de 1990 nenhuma outra característica da estrutura decisória pública no presidencialismo tem recebido mais atenção no debate nacional do que a expansão e o reforço dos poderes do Executivo federal.[4] Tal hipertrofia de poder vem associada à dominância efetiva de interesses da cúpula política e burocrática do governo e é operada sem que seus objetivos sejam tornados explícitos e raramente se traduzindo por mudanças formais ou legais dos arranjos decisórios públicos (Monynihan e Roberts, 2008).[5]

- A questão do "ser muito grande para não poder quebrar".

Nos EUA, diante do quase colapso de todo o sistema financeiro, a reação do governo Bush ao final de 2008 e já no governo Obama, em 2009, foi a de promover enorme operação de socorro às *grandes* organizações do mercado financeiro (de bancos comerciais a seguradoras). O problema analítico se define melhor pela questão: o governo e o processo político em geral terão outra solução que não a de empreender socorro regulatório e financeiro, quando esse tipo de instituição de grande porte se defronta com problemas de mercado?[6] Observe-se que esse é um nível de discussão que precede outros dilemas (que também dominam a cena econômica e as políticas públicas contemporâneas): que grau de autonomia terá o processo decisório da organização "privada", após a promoção da operação de socorro? Uma vez que tais organizações antecipem que o governo não poderá consentir que elas venham a ruir, como limitar a sua inerente propensão a assumir riscos extraordinários que daí decorre?

De todo modo, duas linhas de procedimento (novas regras regulatórias) podem ser consideradas:[7] facilitar ao governo assumir o controle da organi-

[4] Essa não é uma peculiaridade brasileira, pois que se estende às economias do Primeiro Mundo, embora não necessariamente por iguais razões (Metzger, 2009).

[5] Na economia brasileira, essa ocorrência relaciona-se à capacidade de o presidente da República emitir leis (medidas provisórias), especialmente no regime que vigorou até setembro de 2001, mas que, por razões distintas, perdura até a atualidade (Monteiro, 2000, 2004, 2009). Uma das propriedades desse *sui generis* processo decisório é a possibilidade de o Executivo ditar o andamento das deliberações do Congresso Nacional, muito além do que sugere a regra constitucional. Mesmo a desenvoltura decisória do presidente da República no ano pré-eleitoral de 2009 e neste começo de 2010 pode espelhar a tácita aceitação da classe política quanto à forma tão peculiar com que é operado o sistema da separação de poderes.

[6] "U.S. considers reining in 'too big to fail' institutions", *New York Times*, 26 Oct. 2009.

[7] Id.

zação privada, e estabelecer previamente um tamanho limite a partir do qual uma dada organização privada (sobretudo em setores críticos da economia nacional), em caso de falha de mercado, possa provocar efeitos macroeconômicos inaceitáveis para o interesse coletivo.[8]

No caso brasileiro, o recente episódio em que o presidente da República teria se mobilizado contra a direção da Vale (uma ex-empresa estatal), por discordar da política de produção e de emprego dessa firma privada pode servir de analogia à questão do "ser muito grande para não poder quebrar", sendo que, no caso, a posição da estratégia do governo seria: "ser muito grande para não se poder deixar que a empresa privada atue em desarmonia com os interesses do governo".[9]

- O disciplinamento de demandas preferenciais no *rent seeking*, quando se pretende incentivar os investimentos privados, na retomada do crescimento econômico que parece ser o indicador central do que entende por restabelecimento da normalidade macroeconômica.

Inexoravelmente, o substancial aumento da escala regulatória, tanto quanto da atividade produtiva direta e de geração de emprego com que o governo passou a operar políticas compensatórias em 2008/09 leva à necessidade da adoção ou do aperfeiçoamento de regras que disciplinem o *lobbying*.[10]

---

[8] Sob esse segundo aspecto, uma regra já sugerida é que a distinção do banco comercial do banco de investimentos fique bem explicitada na regulação do mercado financeiro.

[9] Por certo, essa é uma situação paradoxal a que o ambiente de crise econômica empresta alguma substância: em que medida interesses privados de um agente que opera em grande escala na economia nacional podem conflitar com interesses do governo, uma vez que os propósitos da política econômica fiquem prejudicados pela decisão do conglomerado privado?
Em outros tempos, mesmo em economias do Primeiro Mundo, identificaram-se impasses similares (na economia norte-americana, o *affair* governo Kennedy e a indústria siderúrgica, por exemplo). No Brasil, ainda que mais restritamente observa-se também o condicionamento que o governo pretende impor aos setores produtivos privados, para renovar a vigência da desoneração do imposto sobre produtos industrializados (IPI): que a indústria mantenha ou reduza preços e mantenha os níveis de emprego. Recondicionam-se, portanto, os limites convencionais em que uma simples política de desoneração tributária é colocada em vigor. De modo análogo, vale lembrar o contencioso entre a agência reguladora de telefonia (Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel) e a área política do Executivo (Ministério das Comunicações), ocorrido em 2003, em torno da estratégia da Anatel de fixação de tarifas para a telefonia fixa (Monteiro, 2004:188-191).

[10] Afinal, a dinâmica de aumento do *tamanho do governo* não para aí. Já se observa, por exemplo, a tendência de se estender a determinadas instâncias decisórias públicas ainda maiores poderes de intervenção nos mercados, partindo-se do raciocínio que só assim será possível evitar a ocorrência de nova crise, nos moldes observados na economia mundial em 2008/09. Para esse tipo de pleito dos *policy makers*, é instrutivo ler "If Fed missed this bubble, will it see a new one?", *New York Times*, 6 Jan. 2010, Economic Scene.

Volta-se, por exemplo, a enfatizar a necessidade de se dispor de um conjunto de regras reguladoras dessa atividade: por um lado, o próprio governo enviaria projeto de lei ao Congresso e, em outra frente, circula o PL nº 1.202, de 30 de maio de 2007.[11] Por sua origem em 2007, o PL nº 1.202 não encontra sua validade no âmbito da atual crise econômica, porém é inegável que essa é a oportunidade adequada para que, enfim, a atividade de *lobbying* receba a atenção do processo político brasileiro.[12]

▼ A alusão feita pelo presidente da República de que o papel da imprensa é o de informar e não o de fiscalizar.[13]

Em verdade, esse não é o *foco* mais promissor para o entendimento do papel da imprensa no jogo das escolhas públicas.[14] O que efetivamente se apresenta como aperfeiçoamento institucional na democracia representativa é a *estrutura* do mercado da mídia, uma vez que complementarmente ao *lobbying* e aos dinheiros privados nas campanhas eleitorais, o uso de espaço na mídia é um poderoso instrumento usado na promoção de interesses preferenciais de agentes privados (Monteiro, 2007, cap. 1). Há que regular esse mercado de modo a minimizar os riscos de que ele continue a operar tal qual um monopólio na produção de informação (Baker, 2007).

O uso discricionário da informação é perfeitamente factível e tem um preço elevado para os grupos de interesses que pretendam fazer uso desse canal institucional, em apoio a suas demandas junto ao processo político. Em contrapartida, há sérias dúvidas de que objetivos gerais ou coletivos possam ser autonomamente servidos pela informação assim administrada.[15]

3. Fragmentação do poder presidencial

Uma característica central do presidencialismo é o Executivo unitário,[16] ou seja, constitucionalmente é garantido ao presidente da República o controle

[11] "Câmara dá prioridade para projeto que vai regulamentar *lobby*", UOL Notícias, 23 out. 2009.
[12] Inspirado em legislação que entrou em vigor nos EUA em 1996 (PL nº 104-65, 19-12-1995), o PL nº 1.202 é, no entanto, bem mais superficial do que o similar norte-americano: uma evidência objetiva disso é que o texto do PL nº 1.202 tem apenas 10 breves artigos; em contraposição, a mencionada legislação análoga norte-americana se distribui por 24 detalhadas seções de artigos que, a propósito, já foram alvo de diversos aperfeiçoamentos em sua versão original.
[13] Gaspari, "Nosso guia e a teoria petista da imprensa", *O Globo*, O País, p. 14.
[14] Este ponto de vista é retomado, mais adiante, na seção 4.
[15] Outra vez, a seção 4, adiante, dá continuidade a essa discussão.
[16] Esse fenômeno está associado ao que já foi caracterizado como a "institucionalização da presidência" (Monteiro, 2004:121-126).

de todo tipo de exercício de Poder Executivo. Todavia, diante da complexidade das escolhas públicas, os arranjos institucionais foram se desenvolvendo de tal modo que ocorre intensa descentralização desse poder, dando aos burocratas vasta margem de atuação discricionária.

Mesmo a demissão de um membro da alta gerência do Executivo ou a anulação de um ato desse gerente pode não ser mais entendida como sendo deliberação irrestrita do poder presidencial.

- Por um lado, há restrições internas tais como agências independentes, o serviço civil, e outras garantias de autoridade independente de formulação de políticas por parte de unidades decisórias do Executivo, que efetivamente qualificam a regra constitucional da separação de poderes.
- Por outro, o poder de criar órgãos executivos não é meramente uma delegação genérica de poderes, deixando ao presidente estabelecer funções e deveres de cada um desses órgãos.[17]

Não obstante a preferência por burocracias que sejam responsabilizáveis e reativas diante de seus patrocinadores políticos (essencialmente, os legisladores), pode-se argumentar que a estrutura adotada para um dado órgão governamental é muitas vezes resultado da competição de interesses e estratégias de grupos privados preferenciais, de partidos políticos e de demais arranjos decisórios (tal como a separação de poderes) (Jeong, Miller e Sobel, 2009:474).[18]

Uma visão didática do processo decisório público permite catalogar essa divisão de tarefas em (Metzger, 2009:3-4):

- *interna* ao Executivo — uma questão de design administrativo;
- externa ao Executivo — com a atuação do Congresso e do Judiciário, assim como de governos estaduais, governos estrangeiros, organizações internacionais, da mídia, e de organizações da sociedade civil.

Restrições internas têm, em última instância, efeito limitado em neutralizar ou impedir o fortalecimento da autoridade presidencial. A separação interna

[17] Ao aprovar a criação de uma dada unidade decisória pública, a legislatura concomitantemente pode estabelecer funções e deveres inerentes a tal unidade (Prakash, 2009:705).
[18] Em decorrência, o insulamento de uma burocracia não é fruto do acaso ou de motivação puramente técnica: esse isolamento desestimula que a coalizão política, hoje de oposição, uma vez no mando do governo, pense em revertê-lo (Moe, 1989:275).

de poderes é quase sempre tratada de modo oculto, uma vez que a Constituição enfatiza muito mais as relações entre os departamentos de governo.

A separação interna toma a forma de amplas delegações de funções e recursos concedidos ao Executivo, identificando-se com medidas que neutralizam ou restringem o departamento executivo e em especial o poder do presidente, e dando forma à ampla variedade de estruturas administrativas e outros mecanismos.

Tome-se o caso das agências independentes: seus dirigentes alcançam alguma independência em relação ao presidente ("despolitização" da administração pública), como resultado do mandato dos indicados e das condições de proteção desses mandatos contra demissão.[19]

Outras medidas de política de pessoal exemplificam a separação *interna* de poderes: existência de um serviço civil e a proibição de decisões de emprego ditadas por interesses político-partidários (adoção de sistema de mérito, por exemplo, na suposição de que políticas gerenciadas por administradores profissionais alcançam, em geral, melhor resultado do que aquelas tocadas por apadrinhados políticos). Igualmente, são tidos como promotores do interesse coletivo a operação de sistemas de vigilância (tribunais de contas, por exemplo), a adoção de moldura regulatória na qual o órgão ou a agência governamental deve se enquadrar e que impõe procedimentos que esses órgãos devem seguir "na adjudicação formal e na adoção ou mudança de regulações limitativas" (Metzger, 2009:9), e a divulgação prévia de regulações intencionadas pela agência governamental, de modo a receber qualificações da opinião pública em geral, enquanto aumenta a visibilidade das escolhas públicas.[20]

---

[19] Todavia, há relevantes qualificações a essa "independência": o "loteamento" partidário dos postos nessas agências pode oferecer a oportunidade de o presidente "comer pelas beiradas" tal autonomia decisória.

[20] No entanto, todos esses mecanismos podem ser neutralizados em alguma extensão, quando se dá "uma expansão [do número] de indicados políticos e sua inserção profunda nas estruturas da agência (...)" (Barron, 2008:1128].

Em verdade, o tema da estratégia das escolhas públicas, aqui tratado, é mais complexo do que parece à primeira vista. Seja a tentativa de "imunizar" os burocratas relativamente à interferência e aos controles do presidente da República. Esse é um procedimento que pode, por um lado, reduzir a efetividade do sistema constitucional da separação de poderes, uma vez que dilui a responsabilização no jogo das escolhas públicas e aumenta o risco de promover interesses preferenciais (Lessig e Sunstein, 1994:98) e, por outro lado, revelar um equilíbrio sutil entre evitar concentrar poder excessivo nas mãos do presidente da República e, ao mesmo tempo, manter o papel constitucional unitário e unificado do Executivo, levando a "um relacionamento com todas as agências que permita que o presidente exerça suas funções características" (Strauss, 1987:495). No caso brasileiro, ganha destaque nessa dimensão a notória hipertrofia de poder de legislar

4. Mídia e rent seeking

Tecnologia e padrões de concentração no mercado de mídia podem levar a que poucas empresas exerçam controle significativo no *acesso* ao conteúdo de informação. Como corolário, o "mercado de ideias" funciona sob exposição seletiva.[21]

Observe o leitor que na economia brasileira a mídia dispõe de extenso poder discricionário para estabelecer a agenda diária de temas de política econômica, calibrar a intensidade com que essa agenda é apresentada ao público, tanto quanto a recorrência e a permanência de um determinado tema nessa agenda. Como agravante, há a tendência em se considerar que os direitos de livre expressão dos agentes privados sejam fungíveis, o que dá um tratamento privilegiado à grande mídia, uma vez que não se levam em conta as diferentes variedades em que se exerce esse controle seletivo da comunicação (Barron, 2008:835).[22]

A figura 1 sintetiza um relevante ponto de partida analítico para a discussão da neutralização dos males que um mercado de mídia concentrado pode provocar no interesse coletivo (Barron, 1967, 2007, 2008). A estratégia da regulação desse mercado envolve a dicotomia habitual de promover maiores direitos de acesso dos cidadãos eleitores **[A]** *versus* a neutralidade ideológica da mídia **[B]**. Contudo, diferentemente do que tem sido dominante nesse debate, o argumento de Barron torna o problema da imparcialidade da informação veiculada na mídia *sujeito* a garantia dos direitos de acesso ao cidadão: **[A] → [B]**.

---

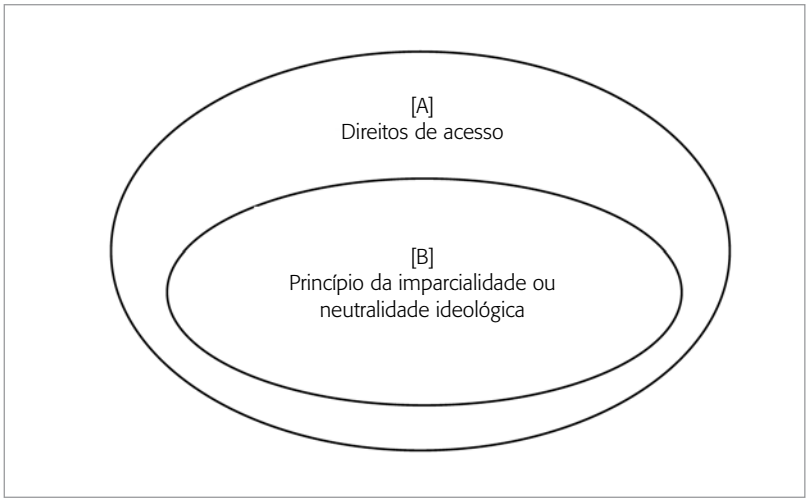
que o Executivo exerce, por via da emissão de medidas provisórias (Monteiro, 2000, 2009), com o contraponto de como o avanço da delegação burocrática (uma propriedade da separação *interna* de poderes) possa interagir com a transferência de poder legislativo do Congresso para o Executivo (uma propriedade da separação *externa* de poderes). No entanto, a capacidade das restrições externas convencionais (por via do Congresso e do Judiciário) operarem no reforço da separação de poderes tem se mostrado inepta, especialmente em conjunturas de crise econômica, como observado nos anos de 1990, e em 2008/09.

[21] Com o poder concentrado da mídia privada, há uma ameaça à liberdade das ideias tanto quanto quando ocorre repressão governamental. Afinal, fontes privadas podem facilmente "determinar não apenas o conteúdo da informação, mas também a sua própria disponibilidade" (Barron, 2008:831).

[22] Correntemente, mesmo a expectativa de que a internet atue como fonte para aprofundar e ampliar os direitos de acesso tem a restrição de que a grande mídia, os principais jornais diários, e as grandes redes de rádio e televisão, acabam sendo também poderosos formadores de opinião na internet: websites associados à mídia tradicional costumam dominar o mercado de informações da internet (Barron, 2008:840-843, 2007).

O acesso **[A]** é o comprometimento em admitir ideias divergentes e, ao mesmo tempo, argumentos divergentes que demandem especificamente uma atitude (*ampliação do acesso da coletividade à informação*), e não apenas dar exposição a duas posições antagônicas (pró *versus* contra). Ademais, o acesso deve viabilizar a maior variedade possível de opiniões quanto a importantes temas públicos (envolvimento de tantas e variadas pessoas quanto possível, na discussão ativa dos temas) (Magarian, 2008:853-854). "[Acesso] é um esforço instrumental de aprofundar e ampliar o debate público" (Barron, 1967:1664).

Figura 1
Mercado da mídia e interesse coletivo: o argumento de Barron



Observe-se a diferença desse ponto de referência com a saturação de informação difundida sob um mesmo ponto de vista, ainda que mascarado sob diferentes rótulos, ênfases, discursos, linguagens e mídias.

Por outro lado:

- regular a imparcialidade da mídia é uma concepção mais estreita e menos onerosa do que a regulação do acesso, uma vez que a imparcialidade "deixa [à própria mídia] a responsabilidade em última instância por apresentar uma ampla gama de pontos de vista" (Magarian, 2008:853);
- o comportamento imparcial é operado de modo *ex post*, na extensão em que requer alguma ação ou inação por parte da mídia, em função do litígio que

possa suscitar. Já os direitos de acesso refletem um esforço *ex ante* para que se promova de fato o debate público.

Possivelmente, essa é a razão pela qual a mídia costuma dar destaque ao princípio de imparcialidade e as lideranças políticas acatam tal perspectiva, por mero comodismo e por receio de serem criticadas por assumir uma posição "antidemocrática". Um ponto de vista muito caro a proprietários das empresas de mídia, editores e jornalistas é que o desempenho da mídia em prol do bem-estar geral ou coletivo pode ser garantido pela adoção de uma política de autorrestrição a que tais empresas se impõem, algo como um "código de ética" profissional ou empresarial.

Contudo, há duas qualificações relevantes a essa crença (Magarian, 2008:875-877).

- Além do fato de padrões éticos no mercado de informação terem pouca precisão, os objetivos comerciais dessas empresas devem ser acomodados a tais padrões, o que, afinal, torna esse tipo de regra do jogo pouco efetiva, no atendimento ao interesse coletivo.

A credibilidade da informação veiculada, por exemplo, costuma ser uma estratégia empresarial que, no entanto, pode estar em conflito com o interesse geral dessa informação. Um caso trivial e facilmente identificável na realidade brasileira ilustra esse aspecto: se a empresa A detém a exclusividade nas transmissões de TV de certo tipo de corrida de automóveis, a empresa B pode ignorar por completo (ou minimizar) esse tema, nas informações e notícias que repassa a seus espectadores. Deliberadamente, essa *filtragem* que serve aos interesses de mercado da empresa B acaba por induzir as preferências esportivas de boa parte de sua clientela (ouvintes, leitores, espectadores). A não veiculação dessa informação, da perspectiva dos espectadores de B, equivale à irrelevância ou, de todo, não ocorrência do fato.

Mais significativamente, no tema de políticas públicas, a pouca efetividade de um código de ética da mídia, em seu impacto na indução à formação das preferências do cidadão-eleitor-contribuinte, é ainda mais notória, uma vez que por satisfação ideológica e eventuais interesses econômico-financeiros, a empresa de mídia pode vir a apoiar ou não iniciativas da administração pública. Esse "potencial de amenidade" (Demsetz, 1983) viabiliza que o controle exercido sobre os recursos da empresa de mídia crie oportunidades para que eles sejam

utilizados para os propósitos que os detentores desse controle bem entendam, mesmo que observados os condicionamentos legais e de mercado.[23]

- A *concentração* (consolidação da propriedade da mídia em umas poucas empresas) e a *conglomeração* (a diversificação dos ramos de atividade de uma mesma empresa de mídia) define contemporaneamente a estrutura da competição nesse mercado.

Diferentemente de outros mercados, tal atributo favorece a que essas empresas possam localizar a agenda de políticas públicas em uma posição bem distinta da que seria do interesse geral, além de influenciar *ex ante* a determinação dessa agenda (o que no jargão da imprensa costuma ser descrito como *pautar* a agenda) — e, por consequência, potencialmente aumenta a influência sobre a própria agenda política nacional (Bagdikian, 2004:11-16) e reflete interesses de grupos preferenciais na economia (Iggers, 1998:37).[24]

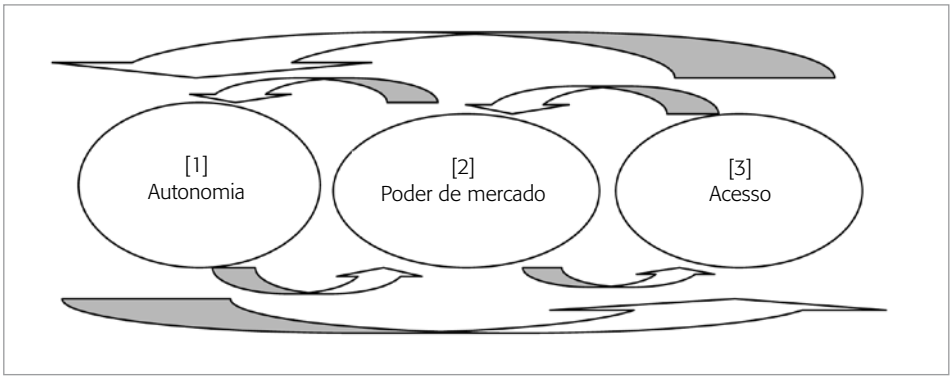
A figura 2 é um formato elementar de caracterizar as interdependências entre esses três atributos do mercado da mídia. Por um lado, a "competição entre poucos" no mercado de mídia, **[2]**, limita significativamente (especialmente por razões tecnológicas e financeiras) o acesso de novas firmas a esse mercado, **[3]**, com isso abre-se o portão para que a informação possa ser administrada segundo critérios privados, **[1]**, pertinentes tanto a grupos preferenciais, quanto às próprias firmas que operam a informação (conteúdo de editoriais, seções especializadas, cobertura, ênfases e recorrência do noticiário são alguns dos instrumentos que atendem à promoção desse interesse privado). Esse é um contraponto à outra situação extrema: o controle da mídia pelo Estado.

---

[23] Há mesmo uma peculiar periodicidade nessa indução: em razão do mercado fortemente concentrado da mídia impressa, por exemplo, muito da formação das preferências do cidadão é reajustada a cada fim de semana, quando as notícias de grande impacto costumam ser apresentadas aos leitores, reforçadas pela circulação de revistas noticiosas semanais. Ou, visto por outro ângulo, a estratégia da mídia em transferir para o fim de semana a informação de grande impacto (negativo ou positivo) induz os leitores (eleitores contribuintes) a redefinir suas prioridades quanto ao que seja relevante em termos de política pública.

[24] Um corolário perverso desse mercado em conglomeração, em que a competição se reduz, é que os profissionais que estão sob pressão ética (para se adequarem a um dado padrão estabelecido pela direção da empresa) veem limitadas as suas chances de migrar para outra empresa nesse mesmo mercado (Magarian, 2008:878). Na argumentação aqui desenvolvida, perceba o leitor o quão complexa é a relação entre autonomia editorial, poder de mercado e debate democrático mais inclusivo e bem informado (ou "direito de acesso").

Figura 2
Bases para a regulação da mídia



Nestes tempos de crise econômica, em que a política econômica torna-se o veículo do atendimento de inúmeros setores da atividade produtiva privada, é ingenuidade dispensar o ponto de vista de que o *timing*, a intensidade e a seletividade dessa regulação sejam unilateralmente estabelecidos pelo processo decisório governamental. Ou, ainda, que não existam agentes econômicos que possam atuar no jogo das escolhas públicas exercendo poder de mercado sem responsabilidade coletiva.

5. Conclusão

Estes são tempos em que inovações institucionais acompanham (ou dão sequência) à adoção das ações macroeconômicas anticrise e que constituem um bloco muito relevante da estratégia macroeconômica.

Não deixa de ser indicativo que algumas das questões tratadas nas seções 2 e 3 estejam ganhando espaço na agenda política e acadêmica, pouco tempo após a crise de 2008 ter se iniciado e, já agora, se tornando parte integral do esforço dos governos nacionais em prevenir que crises análogas possam se repetir.

Menos frequente, porém igualmente relevante, é a identificação de regras que regulam o mercado da mídia. Como mostrado nas figuras apresentadas na seção 4, a política quanto aos direitos de acesso nesse mercado envolve três dimensões (Magarian, 2008:850).

- A *quem* essa regulação do mercado da mídia interessa?

À vontade e aos interesses da coletividade como um todo *versus* das elites no poder e a poderosos grupos privados que tentam validar no processo político suas demandas por atendimento preferencial.

- Sobre *que autonomia* incide tal regulação?

Alcançar e restringir proprietários da mídia e os que investem no uso da mídia (segmentos que potencialmente concentram riqueza e influência) *versus* o discricionarismo de editores, articulistas e repórteres. De todo modo, não se deve esquecer que "as formas com que os jornalistas relatam e editam [a informação] são moldadas pelas relações de poder e pelas prioridades institucionais existentes nas organizações em que trabalham" (Iggers, 1998:16).

- Que *mudanças* essa regulação busca realizar na atual configuração da mídia?

Vale dizer, revigorar a discussão de relevantes temas públicos enquanto se assegura alguma diversidade nas vozes e nos pontos de vista presentes na mídia de massa *versus* a impossível meta de neutralizar todo e qualquer "déficit de democracia" (Monteiro, 2007) no mercado de informação.

Independentemente de ser esse um tema polêmico e que logo levanta a questão associada do cerceamento da liberdade de expressão, é indiscutível que essa é uma dimensão das escolhas públicas que necessita ser tratada na perspectiva do atendimento ao interesse coletivo. Por certo que esse tipo de regulação condiciona aspectos relacionados à emissão de opiniões por parte das firmas privadas no mercado da mídia (jornais, revistas, televisões, rádios, internet etc.), porém, "não há razão inerente para que firmas privadas devam permitir a seus gerentes (ou mesmo a seus acionistas) tomar tais decisões, dado que suas estruturas de governança são criações da lei" (Tushnet, 2008:1000). A moldura da *public choice* (Monteiro, 2007, 2004) parece apropriada para se estabelecer uma sólida referência analítica a esse tema, deixando de lado raciocínios *ad hoc*. Vale dizer, há que ter o foco no design institucional.[25]

[25] Afinal, deve-se notar que os direitos de acesso, [3] na figura 2 (seção 4) (Barron, 1967, 2008), servem para estruturar a governança da mídia e não propriamente ser entendidos como direito individual; devem ser tratados como análogos a propaganda e cartas ao editor, sendo que tais direitos são tanto mais robustos quanto a propriedade da mídia seja mais concentrada; e serem regulados por decisões estabelecidas pelos legisladores.

Referências

BAGDIKIAN, B. *The new media monopoly*. Boston: Beacon Press, 2004.

BAKER, C. *Media concentration and democracy*: why ownership matters. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BARRON, J. Access to the press — a new first amendment right. *Harvard Law Review*, v. 80, n. 8, p. 1541-1678, June 1967.

_____. Access to the media — a contemporary appraisal. *Hofstra Law Review*, v. 35, n. 3, p. 937-953, Spring 2007.

_____. Access reconsidered. *George Washington Law Review*, v. 76, n. 4, p. 826-844, June 2008.

DEMSETZ, H. The structure of ownership and the theory of the firm. *Journal of Law & Economics*, v. 26, n. 2, p. 375-390, Oct. 1983.

FABER, M.; SEERS, D. *The crisis in planning*. London: Chatto & Windus, 1972.

IGGERS, J. *Good news, bad news*: journalism ethics and the public interest. Boulder: Westview Press, 1998.

JEONG, G.; MILLER, G.; SOBEL, A. Political compromise and bureaucratic structure: the political origins of the Federal Reserve System. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 25, n. 2, p. 472-498, Oct. 2009.

LESSIG, L.; SUNSTEIN, C. The president and the administration. *Columbia Law Review*, v. 94, n. 1, Jan. 1994.

MAGARIAN, G. Substantive media regulation in three dimensions. *George Washington Law Review*, v. 76, n. 4, p. 845-896, June 2008.

METZGER, G. The interdependent relationship between internal and external separation of powers. *Public Law & Legal Theory Working Paper Group*, Columbia Law School, n. 9-213, Oct. 7, 2009.

MOE, T. The politics of bureaucratic structure. In: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds.). *Can the government govern?* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1989.

MONTEIRO, J. V. Mecanismos decisórios de política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM*, v. 4, n. 6, p. 18-25, jun. 1983.

_____. *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.

MONYNIHAN, D.; ROBERTS, A. *The end of an idea?* The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. Madison: La Follette School of Public Affairs, 2008. (Working Paper Series, n. 2008-024).

PRAKASH, S. Fragmented features of the Constitution unitary executive. *Willamette Law Review*, n. 41, p. 701-725, 2009.

STRAUSS, P. Formal and functional approaches to separation of powers questions — a foolish inconsistency? *Cornell Law Review*, n. 72, p. 488, Mar. 1987.

TUSHNET, R. Power without responsibility: intermediaries and first amendment. *George Washington Law Review*, v. 76, n. 4, p. 986-1016, June 2008.