**Maria Teresa Miceli
Kerbaux**

Doutora em Ciências
Sociais pela Pontifícia
Universidade Católica
de São Paulo (PUC-SP).
Docente do Programa
de Pós-graduação em
Ciências Sociais e de
Comunicação da Unesp.

**Carlos Henrique
Demarchi**

Doutorando em Comu-
nicação pela Universi-
dade Estadual Paulista
(Unesp), campus de
Bauru. Docente no curso
de Comunicação Social
do Centro Universitá-
rio Católico Salesiano
Auxilium (UniSALESIANO
de Araçatuba).

**Marco regulatório da
comunicação no Brasil: atores
envolvidos e políticas públicas**

**Regulatory mark of
communication in Brazil:
social actors involved,
and public policies**

**Marco regulatorio de la
comunicación en Brasil:
actores sociales implicados
y políticas públicas**

RESUMO

O presente artigo tem como propósito examinar o papel desempenhado pelos atores envolvidos na discussão recente sobre a proposta de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil. O estudo toma como base contribuições da Ciência Política sobre a definição de políticas públicas para discutir as ações da sociedade civil organizada, governo e empresariado da radiodifusão após a 1ª Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), realizada em 2009. Os apontamentos indicam os desafios para garantir uma nova legislação no país que possibilite avanços nas políticas públicas de comunicação e na democratização do setor.

Palavras-chave: Marco regulatório. Comunicação. Políticas públicas. Atores sociais. Radiodifusão.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the role of social actors involved in recent discussion about the proposal of a new regulation mark for media and communication in Brazil. The study is based on contributions of Political Science about public policies definitions in order to discuss the actions of organized civil society, government and broadcasters after the 1st National Communication Conference held in 2009. The results point to the challenges to assure a new Brazilian legislation that allows for advances in public policies of communication, and its democratisation.

Keywords: Regulation. Communication. Public policies. Social actors. Media broadcasting.

RESUMEN

El presente artículo tiene el propósito de examinar el papel desempeñado por actores envueltos en la reciente discusión sobre la propuesta para un nuevo marco regulatorio para la comunicación en Brasil. El estudio tiene como base las contribuciones de la Ciencia Política para la definición de políticas públicas para discutir las acciones de la sociedad civil organizada, gobierno y sector empresarial de la radiodifusión después de la 1ª Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom), realizada en 2009. Los apontamentos señalan los retos para garantizar una nueva legislación en el país que torne posible avances en las políticas públicas de la comunicación, así como en la democratización del sector.

Palabras clave: Marco regulatorio. Comunicación. Políticas públicas. Actores sociales. Radiodifusión.

Submissão: 6-8-2016

Decisão editorial: 12-7-2017

Introdução

A realização da 1ª Confecom (Conferência Nacional da Comunicação) no Brasil, em 2009, foi um momento histórico ao demonstrar a possibilidade de diálogo entre a sociedade civil, o governo e o empresariado sobre as políticas públicas de comunicação. Após a aprovação das 633 resoluções da conferência, convocada pelo governo federal, a temática se manteve na agenda das entidades da sociedade civil, que vêm cobrando medidas e exigindo a implementação de políticas públicas para a área.

A reivindicação toma como ponto de partida a histórica concentração dos meios de comunicação no país, assim como a ausência de equilíbrio entre os sistemas comercial e público e a falta de diversidade e pluralidade na mídia. A permanência das concessões públicas para políticos é outro aspecto que entrava avanços.

A observação da realidade brasileira também mostra que, ao longo de décadas, as políticas para o setor privilegiaram o sistema comercial de radiodifusão. Da mesma forma e, ao contrário de outras nações desenvolvidas, o público foi um ator que ficou ausente da discussão e formulação de políticas para o setor.

A radiodifusão permanece regida por uma legislação antiga, que é o Código Brasileiro de Telecomu-

nicações de 1962. No decorrer das últimas décadas, a mídia privada se tornou ainda mais poderosa e questões fundamentais sobre o marco regulatório, como a propriedade privada e a complementaridade dos sistemas, não tiveram andamento.

Enquanto países latino-americanos, como é o caso do Chile, Bolívia, Equador e Argentina, experimentam alterações legislativas rumo à construção de um novo quadro de regulação, o Brasil enfrenta a resistência da mídia comercial, que evita discutir a própria atuação.

Neste sentido, compreende-se que a participação pública dos mais diversos atores, incluindo a sociedade civil, na formulação, implementação e acompanhamento das políticas favoreceria a democratização do setor, ao possibilitar que novos agentes sociais tenham voz nas questões regulatórias comunicacionais.

A par dos debates recentes sobre o marco regulatório, o presente artigo tem como proposta discutir o papel dos três principais atores envolvidos na discussão, a saber: governo; sociedade civil organizada e empresariado da radiodifusão. Igualmente, o texto problematiza os aspectos que retardam as políticas públicas na área.

Discussão das políticas públicas

Embora exista vasta literatura sobre políticas públicas, não há consenso entre os autores sobre uma única definição de políticas públicas. Assim, para Secchi (2013), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, a essência conceitual de políticas públicas é o problema público.

Jenkins (1978) define a política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Comumente empregada pelos autores, outra definição enfatiza a política pública como um fenômeno complexo, baseado em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo. Essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Neste entendimento, os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com a ideia que eles sustentam; essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de *policy-making*.

A capacidade do governo para implementar suas decisões também é um importante componente da política pública e um fator-chave que afeta os tipos de ação que o governo levará em conta (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Frey (2000), o conceito se refere “à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”. Souza (2006) amplia a definição, considerando a política pública um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Sob este enfoque, a política pública se define como uma ação intencional, com metas a serem alcançadas e, ainda que com impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e envolve processos subsequentes após a sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006).

Depreende-se que as políticas públicas abrangem o conjunto de ações desencadeadas, direta ou indiretamente, pelo Estado no intuito de atender as demandas da sociedade civil. Podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não-governamentais ou com a iniciativa privada. As políticas podem ser formuladas por iniciativa do Executivo ou Legislativo, de maneira conjunta ou separadamente, a partir de propostas e demandas da sociedade civil organizada.

Em linhas gerais, a identificação das políticas públicas executadas em uma determinada área não se limita à busca dos registros oficiais da tomada de decisão governamental disponível em leis, regulamentações e relatórios oficiais. Os atores, estruturas e ideias existentes no contexto político e social também devem ser levadas em consideração.

Em outros termos,

...as políticas públicas vão além do registro da investigação formal e das decisões oficiais, para englobar o reino das decisões potenciais ou daquelas que não foram tomadas. A análise dessas decisões inclui necessariamente considerar os atores estatais e societários envolvidos nos processos de tomada de decisão e sua capacidade de influenciar e agir. As decisões político-administrativas não refletem tanto a vontade desimpedida dos tomadores de decisão governamentais quanto a evidência de como essa vontade interagiu

com as restrições geradas pelos atores, estruturas e ideias presentes em determinada conjuntura política e social (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 9).

É mister considerar as relações entre os atores nos estágios que antecedem os anseios públicos que entram na agenda governamental, o contexto político e os desdobramentos. A participação social na formulação, acompanhamento e execução das políticas dá-se por meio de instrumentos garantidos constitucionalmente, como conferências, conselhos e audiências públicas. A Conferência Nacional de Comunicação, ocorrida no Brasil há seis anos, é considerada uma iniciativa indutora de políticas, dado que trouxe diretrizes sobre como a legislação na área poderia ser aperfeiçoada.

Transpondo para o estudo da radiodifusão, Bustamante (2005 *apud* MORAES, 2009, p.109) conceitua as políticas públicas de comunicação como ações das instituições estatais de todo tipo que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e cada tempo histórico determinado, orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais.

Da mesma forma que as políticas públicas nas áreas de educação e saúde trazem bem-estar para a sociedade, as políticas para a comunicação poderiam ofertar maior diversidade de conteúdos e o desenvolvimento da indústria da mídia. Ao contrário da lógica de concentração, o fortalecimento de um sistema público de comunicação também seria uma alternativa ao modelo dominante.

Atores envolvidos nas políticas públicas no contexto brasileiro

O processo de elaboração de políticas públicas envolve a participação e a articulação de uma miríade de atores. Na literatura especializada da área de Ciência Política, conforme Secchi (2013), duas abordagens principais buscam explicar essas formas de participação - a estatista e a multicêntrica.

A primeira concepção considera as políticas públicas monopólio dos atores estatais, ou seja, a política pública é determinada pela personalidade jurídica do ator protagonista que, neste caso, é derivada da superioridade objetiva do Estado em elaborar leis e fazer com que a sociedade as cumpra.

Além desse argumento objetivo, há a argumentação normativa (baseada em valores) que é salutar que o Estado tenha superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos. Uma terceira razão, mais específica, ao caso brasileiro, é a vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro em toda história do pensamento político nacional (SECCHI, 2013, p.2-3)

Para a abordagem estatista, atores não-estatais podem ter influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas, não possuem o privilégio de decidir e elaborar um processo de política pública.

Além da abordagem estatista - que confere ao Estado a função primordial na execução das políticas públicas - outra vertente - a multicêntrica - considera, juntamente com atores estatais, as organizações privadas, não-governamentais e organismos multi-

laterais como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas.

Sob este enfoque, em geral, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham origens diversas (SECCHI, 2013). Trata-se de abordagem que envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas.

Em outras palavras, na abordagem multicêntrica, o Estado e a sociedade se articulam em esquemas espontâneos para a solução de problemas públicos. No debate atual sobre o marco regulatório da comunicação, podem ser identificados três atores principais envolvidos na elaboração de políticas públicas para a área: a sociedade civil organizada, o governo e o empresariado da radiodifusão.

Enquanto o governo se enquadra como ator estatal, responsável por atuar na elaboração das leis que serão seguidas, os representantes da sociedade civil organizada e das empresas da área da radiodifusão podem ser agrupados como segmentos não-estatais. Neste último caso, ambos estão envolvidos na arena política de debates e interferem, de forma diferente, na execução das políticas – a sociedade civil cobra medidas estatais para garantir mudanças, ao passo que o segmento da radiodifusão age para impedir alterações na legislação que rege o setor e retardar decisões públicas acerca do tema.

Segundo Secchi (2013), enquanto o Estado tem o seu papel de enfrentar problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado, o mesmo não é o único a elaborar políticas públicas.

Ainda que a política pública envolva a atuação e articulação de uma série de atores, a discussão brasileira acerca de um novo marco regulatório reflete a presença de poucos atores no processo.

Geralmente, as políticas públicas são executadas pelo governo, ator principal do ponto de vista histórico na execução de planos e programas na área. O empresariado da radiodifusão, dado seu poder econômico e político, tem influenciado as decisões governamentais, enquanto a sociedade civil termina por ser um ator de menor influência nas medidas concretamente adotadas.

Governo: atraso na aprovação de medidas regulatórias

Um ator político relacionado ao debate acerca do novo marco regulatório das comunicações no país é o governo. Compreendido como o Poder Executivo e sua relação com o Poder Legislativo, o governo contribui para a execução e os desdobramentos das políticas públicas para a área.

O Executivo é ator-chave em qualquer política pública. Seu papel central deriva de sua autoridade constitucional de governar o país. "Embora outros atores também estejam envolvidos no processo, a autoridade de desenvolver e implementar políticas repousa em última análise no executivo" (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 69).

Dentro de uma concepção mais recente no estudo das políticas públicas, o entendimento é que os governos têm um papel especial na *policy-making* pública por força de sua capacidade de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos, isto é, decisões sustentadas por sanções contra quem as transgredir.

Por isso, quando falamos em políticas públicas, estamos sempre nos referindo às iniciativas sancionadas por governos. Embora as atividades dos atores não-governamentais possam, e, muitas vezes de fato influenciem as decisões políticas dos governos, e estes por sua vez deixem as implementações de políticas a cargo de organizações não-governamentais (ONGs), os esforços e iniciativas desses atores não constituem em si, política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 7).

Do ponto de vista da regulação, é de responsabilidade do governo definir, por meio do Ministério das Comunicações, as políticas de radiodifusão em território nacional. Contudo, a atuação governamental demonstrou, com destaque nos últimos anos, a ausência de ações para regular o setor.

Inicialmente, a convocação da Confecom por parte do governo federal demonstrou a disposição deste ator em discutir uma nova regulamentação para a área. Conforme o documento, a 1ª Confecom buscava fundamentar e atualizar os debates relacionados à comunicação no país, de modo a fornecer subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas para o setor nos próximos anos, mesmo a conferência não tendo caráter deliberativo (CONFECOM, 2010).

Apesar das propostas do governo, no período que se seguiu à Confecom, ficou evidenciada a falta de iniciativa do Poder Executivo em propor a discussão com as entidades da sociedade organizada e com os grupos de mídia.

Em 2011, o então ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, demonstrou o interesse em colocar o tema em pauta, ao declarar que o marco regulatório seria colocado em debate (VIEIRA, 2011), fato que não ocorreu até hoje. O que se espera, atual-

mente, é a convocação de uma segunda edição da Conferência Nacional de Comunicação, tendo em vista a demora em colocar em prática as resoluções aprovadas no evento.

No contexto de elaboração das políticas, entende-se que as mesmas exigem a ação de vários órgãos de governo. Esse aspecto demanda outra camada administrativa de coordenação interorganizacional por entidades especializadas, como comissões intergovernamentais, que podem exacerbar ainda mais os dilemas entre o agente e o principal, ao agregarem mais ideias e interesses entre o objetivo da política e sua realização (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ao considerar o período posterior à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, tornou-se nítida, no âmbito do governo, a falta de ações voltadas para regulamentar o campo das comunicações. As perspectivas abertas com a conferência não se concretizaram até hoje, o que garantiu a manutenção de um quadro regulatório conforme os interesses de mercado.

Sociedade civil: reivindicações de mudanças legais

A comunicação é espaço de disputa por poder e de luta pela hegemonia. Com o poder cada vez maior dos meios de comunicação, a centralidade da mídia coloca em questão uma série de indagações que perpassam as dimensões política, cultural, econômica e social. Em tratando-se de atividades cuja dimensão tem natureza pública, a comunicação e, em especial a radiodifusão, deve primar pelo interesse coletivo, valorizando a diversidade de conte-

údos e a pluralidade de vozes que caracterizam a sociedade brasileira.

Ante o poderio da comunicação e da desigualdade entre os centros de emissão e de recepção, a sociedade civil também é um ator a ser considerado no processo de formulação de políticas públicas. O aparecimento da sociedade civil enquanto espaço de luta por políticas públicas de comunicação ocorre no Brasil de maneira mais sistematizada em meados da década de 1980, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, e que culminou com a redação do capítulo da comunicação social na Constituição de 1988.

Ao discutir o período da redemocratização do país, Carlos; Oliveira; Romão (2014) observam que a experiência participativa da sociedade civil em assuntos governamentais, *a priori* destinados apenas a atores estatais, pode contribuir para reduzir o clientelismo e autoritarismo do Estado.

O processo de institucionalização de arranjos participativos na administração pública no período pós-Constituição de 1988 incentivou o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas (CARLOS; OLIVEIRA; ROMÃO, 2014). Os avanços advindos do processo de transição democrática também demonstraram as diferenças entre projetos políticos distintos existentes entre os atores estatais e a sociedade civil, expressando visões diferenciadas, inclusive sobre os rumos desse processo. Assim:

Uma consequência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade

civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002, p. 10).

Enquanto grupo de pressão, a sociedade civil organizada é um ator que atualmente contribui para o debate sobre o novo marco regulatório da comunicação. O FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) é a entidade de maior expressão hoje na reivindicação, junto ao governo, de uma nova legislação para a área.

As primeiras ações do fórum remontam ao contexto da redemocratização do país, em 1984, com a criação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC). Naquele período, surgia como uma força para garantir a democratização da comunicação, mas saiu derrotada por outro ator, o setor empresarial, na ocasião dos debates da Assembleia Constituinte e, por conseguinte, da redação do capítulo da comunicação social na Constituição Federal de 1988.

No início da década de 1990, o FNDC surgiu como movimento social e, quatro anos mais tarde, tornou-se entidade que incluiu outros grupos da sociedade civil para enfrentar os problemas da área da comunicação, atuando com mobilizações voltadas para a garantia de políticas públicas para o setor.

Nos debates mais recentes, o FNDC cobra do governo a colocação em prática de medidas legais que garantam um novo marco regulatório para as comunicações. Para a organização,

O novo marco regulatório deve garantir o direito à comunicação e a liberdade de expressão de todos

os cidadãos e cidadãs, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público. (FNDC, 2011).

Essa atuação se tornou mais organizada após a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em 2009. Como parte desta atividade de provocar a esfera governamental a trazer modificações no setor, em 2013, o fórum lança o projeto de lei de iniciativa popular da comunicação eletrônica¹.

Estão entre os pontos que podem favorecer as políticas para o setor a destinação de pelo menos 33% aos canais públicos com a prestação do serviço a, pelo menos, 80% dos municípios brasileiros, a criação do Fundo Nacional de Comunicação Pública para apoiar as emissoras do campo público, o estabelecimento de regras mais claras acerca do processo de concessão e renovação de outorgas de rádio e televisão terrestre.

Se for adiante e iniciar tramitação no Congresso Nacional, a matéria também contribuirá para evitar a concentração no setor, ao estipular mecanismos para impedir o monopólio ou oligopólio na área, além de prever mudanças na programação dos canais de TV aberta, mediante a implantação de mecanismos

¹ Mais conhecido como Lei da Mídia Democrática, o projeto foi lançado oficialmente no dia 1º de maio de 2013 e assinaturas da população são recolhidas para que a proposição comece a tramitar no Congresso Nacional. O texto completo do projeto está disponível no site: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei>>.

de incentivo à diversidade, com o mínimo de 70% do tempo de programação ocupado com conteúdo brasileiro.

Outro aspecto progressista do projeto é a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Executivo, de promoção de direitos públicos e difusos, com as funções de zelar pelo cumprimento dos princípios da comunicação social eletrônica, acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor. Para iniciar a tramitação no Congresso, o projeto necessita de 1,5 milhão de assinaturas.

Outra característica que comumente aparece na pauta de reivindicações da sociedade civil que luta pela democratização dos meios é a necessidade de abertura de espaços para a participação popular, como a realização de audiências públicas com ampla adesão pública, instituição de ouvidorias, de conselhos curadores, instalação de conselhos e coletivos com poderes deliberativos.

Em determinados momentos históricos, as pressões dos movimentos sociais tiveram efeitos sobre a agenda governamental, levando à formulação de leis conjunturais que alteram a regulamentação dos meios. Porém, segundo Liedtke (2003), esses períodos de interlocução foram pontuais, não representando, de fato, uma política democrática de comunicação.

Assim, as experiências brasileiras se restringem à aprovação da Lei de TV a cabo e à implantação do Conselho Nacional de Comunicação, o qual permite a manifestação de alguns setores representativos na formulação de políticas de comunicação.

No debate atual, os setores da sociedade civil promovem atividades e mantêm em pauta o debate

em meios alternativos, sem visibilidade nos meios de comunicação. Não obstante, segundo Lima (2011), a definição das políticas públicas geradoras das características do sistema brasileiro de mídia ocorre, historicamente, em um círculo reduzido de atores e interesses, normalmente entre o poder público e grupos privados de mídia.

Radiodifusores: legislação antiga e concentração

Quando se discute a regulação da comunicação, o segmento da radiodifusão é apontado como ator com poder de influência na definição de políticas regulatórias para a área. Essa característica remonta ao estabelecimento do primeiro marco regulatório para o setor, que foi a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) de 1962.

Naquele momento histórico, ficou evidenciado o poder da Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) como ator central representante da indústria da comunicação. Essa característica perpassa décadas, sem alterações significativas.

A mídia, ao definir os assuntos que serão noticiados e conforme a linha editorial do veículo, exerce poder sobre as mais variadas áreas da sociedade. Assim, os detentores dos meios de comunicação também são portadores de interesses e visões de mundo, o que faz com que determinados problemas públicos sejam ignorados, enquanto outros entram na agenda.

As tentativas de regulamentação dos meios de comunicação no Brasil encontram resistência do empresariado da comunicação, que tratou a Confecom como um não-assunto e desqualificou as tentativas de mudanças legais propostas pela sociedade civil e pelo governo para o setor (DEBATE, 2014).

A Confecom foi boicotada pela grande mídia, inclusive com a saída da Abert e da comissão organizadora do evento, ao lado de outras entidades empresariais. A atuação deste ator comercial dificulta a implementação de ideais pluralistas dos meios, cujos valores de fundo se assentam na representatividade, na oportunidade de dar voz a diversas classes sociais, grupos de interesse e variadas correntes ideológicas.

Em geral, os interesses de natureza comercial têm prevalecido quando se discute as políticas para a área.

...a formulação de políticas públicas na área da comunicação normalmente é impulsionada por pressões de grupos econômicos, e raras vezes por movimentos sociais e outros atores que não conseguem entrar em cena para pressionar o Estado na formulação de políticas públicas setoriais (LIEDTKE, 2003, p. 47).

A concentração do setor, reforçada pelo panorama audiovisual calcado no modelo de exploração de concessões públicas ao sistema comercial, coloca uma série de desafios ao pensar-se em uma esfera pública que possibilite a participação e cogestão dos mais diversos atores envolvidos nos debates sobre o marco regulatório.

Apesar de a Constituição Federal estabelecer que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio, na prática esta prerrogativa constitucional não veio para ser respeitada, havendo inclusive a propriedade cruzada na mídia, ou seja, quando um concessionário de emissora de televisão também é proprietário de jornal impresso.

Após a Confecom, o empresariado segue como ator de expressiva influência sobre os rumos das políticas para o setor. O *lobby* exercido sobre a esfera governamental acaba por dificultar alterações no quadro de legislação existente.

Considerações finais

A análise do contexto brasileiro recente revela que a proposta de um novo marco regulatório para a comunicação enfrenta obstáculos para efetivamente garantir a implementação de políticas públicas para o setor.

O comportamento dos três atores principais envolvidos com o tema revela a dificuldade de estabelecer-se um consenso quando está em debate a regulação da mídia.

O governo, ator central no processo de políticas públicas, não conseguiu dar andamento às resoluções aceitas durante a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Embora inicialmente houvesse disposição para discutir o assunto, os anos que se seguiram demonstraram a falta de ações dos órgãos ministeriais em promover modificações na legislação.

Cumprе destacar que o governo pode ser entendido na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Este último, também teve postura baseada na timidez das ações. Enquanto setores da cultura receberam investimentos, a radiodifusão comercial prosseguiu com um quadro de concentração e sem mudanças regulatórias.

Pode-se aventar que o poder do segundo ator envolvido, o empresariado, continua a exercer a interdição do debate, sendo privilegiado nas relações com o poder governamental. Da forma como tem

ocorrido, a falta de atualização do marco regulatório serve aos interesses dos grupos de mídia, uma vez que a regulação incidiria sobre os aspectos econômicos do mercado de comunicação.

O terceiro ator relacionado à temática do marco regulatório da comunicação no país, representado pela sociedade civil organizada, tem adotado uma série de ações para que o tema entre na agenda do governo e promova intervenções legais. Não obstante, as tentativas de debates acerca do marco regulatório não conseguem ultrapassar os meios alternativos e, efetivamente, ocasionar uma discussão pública ao alcance dos cidadãos.

Merece observação a importância da proposta em curso de um projeto de lei de iniciativa popular da Mídia Democrática como alternativa para democratizar a comunicação. Não obstante, cumpre acompanhar quais serão os desdobramentos dessa medida no âmbito do Congresso Nacional para analisar se a mesma trará novas políticas para a área.

Em síntese, a Confecom trouxe expectativas quanto à efetivação de políticas públicas há tempos aguardadas pelos atores que defendem a democratização dos meios. Porém, se considerado o ciclo de políticas públicas, que passa pela montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação, entende-se que este ciclo ainda nem começou no campo comunicacional brasileiro. É apenas uma agenda.

Referências

CARLOS, Euzeneia; Oliveira, Osmany; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs). **Sociedade civil e políticas públicas**: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014.

CONFECOM. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2010.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. (Org). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEBATE sobre novo marco regulatório ficou ultrapassado, afirma presidente da Abert. 2014. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/22262-debate-sobre-novo-marco-regulatorio-esta-ultrapassado-afirma-presidente-da-abert>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

FNDC. **Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://fndc.org.br/noticias/plataforma-para-um-novo-marco-regulatorio-das-comunicacoes-no-brasil-736321/>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, William. **Policy Analysis**. Londres: Martin Robertson, 1978.

LIETKE, Paulo Fernando. Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. **Revista Em tese**, v.1, n.1, p.39-69, ago-dez, 2003.

LIMA, Venício. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

VIEIRA, Isabela. Ministério das Comunicações criará mesa de diálogo para discutir novo marco regulatório. Agência Brasil, 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-20/ministerio-das-comunicacoes-criara-mesa-de-dialogo-para-discutir-novo-marco-regulatorio>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

Maria Teresa Miceli Kerbauy

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Tem pós-doutorado pelo Instituto de Iberoamérica, da Universidade de Salamanca/Espanha. Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e de Comunicação da Unesp. Bolsista produtividade do CNPq.

E-mail: kerbauy@travelnet.com.br.

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/4762029784021248>

Carlos Henrique Demarchi

Doutorando em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Bauru. Docente no curso de Comunicação Social do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium (UniSALESIANO de Araçatuba). É vinculado à linha de pesquisa "Gestão e políticas da informação e da comunicação midiática".

E-mail: carlosdemarchi@faac.unesp.br.

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7059474265279863>