

Teoria da regulação e mídia: ferramentas conceituais para análise de políticas de comunicação

Juliano Domingues-da-Silva
Jorge Zaverucha

Introdução

O presente artigo aborda limitações e possibilidades de se aplicar ferramentas teórico-conceituais próprias dos estudos de políticas de regulação à análise de políticas de comunicação. Pretende-se, com isso, hipotetizar a respeito do desenvolvimento de modelos mais robustos para análises de processos de definição de normas regulatórias na área.

Nesse sentido, o texto divide-se em três etapas principais. Primeiramente, são abordados aspectos especificamente relacionados a políticas públicas de natureza regulatória, especialmente pressupostos e conceitos próprios da chamada teoria econômica da regulação. A partir daí, procura-se aproximar essa revisão do debate sobre políticas de comunicação, de modo a se verificar pontos de intersecção entre tipologias e conceitos consolidados na área de estudo de políticas regulatórias e análises no campo da comunicação. Por último, são listados pressupostos potencialmente aplicáveis à análise interpretativa de políticas públicas de comunicação, assentados em aspectos centrais da teoria da regulação.

O artigo pretende, assim, oferecer elementos para se refletir a respeito dos limites e possibilidades da adequação de modelos analíticos consolidados no campo de estudo de regulação, com o objetivo de aplicá-los com propriedade à análise de políticas públicas de comunicação.

Políticas públicas e teoria da regulação

Políticas de comunicação bem como o debate sobre políticas regulatórias estão inseridos num campo de estudo amplo e multidisciplinar intitulado “Políticas Públicas” (Marques, 2013). Em termos de conceituação mínima, pode-se afirmar que estudar política pública é investigar o “estado em ação” (Jobert e Muller, 1987 apud Marques, 2013). Ao desenvolver essa ideia, Peters (1986 apud Souza, 2006) sugere que política pública é a soma das atividades dos governos capazes de influenciar a vida dos cidadãos, por meio de ação direta ou de delegação. Considerando-se a inércia institucional – ou, em outras palavras, o ato de não agir – como algo intencional por parte de um governo ou agente público, pode-se conceituar, ainda, política pública como “tudo o que um governo decide *fazer* ou *deixar de fazer*” (Dye, 1972 apud Howlett; Ramesh e Perl, 2013: 6, grifo nosso). Souza (2006) destaca que a definição mais conhecida, entretanto, é a de Harold Lasswell (2011), para quem o estudo de políticas públicas implica responder aos seguintes questionamentos: “quem?”, “ganha o quê?”, “quando?”, “por quê?” e “que diferença faz?”.

Com essa formulação, Lasswell acaba por sintetizar as chaves analíticas por meio das quais se empreende a investigação da ação do Estado. Ao levantar o questionamento “quem?”, verifica-se uma referência aos atores envolvidos direta ou indiretamente no processo em foco; a pergunta “ganha o quê?” diz respeito aos recursos em disputa, alvo da competição e, eventualmente, do conflito entre os atores interessados em maximizar seus ganhos; o “quando?” trata da variável tempo e da sua influência na dinâmica do processo; ao se discutir “por quê?”, tem-se uma preocupação, ainda, com a motivação que leva os atores a agir; e, por último, ao abordar as consequências do processo, surge o questionamento “que diferença faz?”. O foco analítico recai sobre a busca de “explicações sobre a natureza da política pública e seus processos” (Souza, 2006: 25) – o que inclui processos regulatórios.

Entende-se regulação da seguinte forma: “Regulation is a coercitive intervention by the government through the establishment of rules and sanctions which – at least apparent – goal is to correct failures observed in a certain industry” (Boehm, 2007: 2). Ressalte-se, ainda, que, em tese, “a regulação é introduzida quando há uma grande discrepância entre o equilíbrio político de forças e a distribuição desregulada de riquezas” (Peltzman, 2004: 121). Nesse sentido, pode-se afirmar que o debate sobre regulação se encontra inserido na grande área dos estudos de políticas públicas.

Em 1971, um artigo de George Stigler (2004) conferiu certa autonomia e prestígio ao campo específico das análises sobre políticas de regulação, ao inaugurar o que se convencionou chamar de teoria econômica da regulação (Peltzman, 2004; Boehm, 2007). A origem do debate contemporâneo sobre regulação encontra-se, entretanto, na década de 1930, nos EUA, época do *New Deal*, quando a intervenção governamental se colocava como solução para a correção de falhas de mercado

(Mattos et al., 2004). A princípio, a intervenção regulatória teria como objetivo a promoção do bem-estar econômico para a população, por meio de medidas que significassem a proteção dos interesses da coletividade, ou seja, do público em geral ou de uma parcela significativa desse público. Esses eram os pressupostos básicos da chamada teoria do interesse público.

Argumentos dessa natureza, porém, foram colocados em xeque fundamentalmente a partir da década de 1960, sobretudo pela chamada Escola de Chicago (Stigler, 2004; Posner, 2004; Peltzman, 2004). A teoria do interesse público não oferecia explicações convincentes, por exemplo, para casos em que sistemas regulatórios modificavam o comportamento “de mercados de maneira inexplicável à luz do interesse público” (Posner, 2004: 52). Críticos contundentes dessa teoria se propuseram, então, a testar a hipótese central segundo a qual políticas regulatórias têm como fim a proteção de interesses da indústria e não a correção de falhas de mercado para a promoção do bem-estar social. Haveria um cenário de “mercado regulatório”, em que vários grupos disputariam espaço em busca do atendimento aos seus interesses.

O governo, por sua vez, agiria de maneira seletiva, de modo a atender uns grupos e negligenciar outros, a depender dos benefícios a ele oferecidos. Por ter a prerrogativa de estabelecer políticas regulatórias, o Estado seria o grande fornecedor de recursos ou de ameaças setoriais. Em troca, os governantes receberiam apoio político dos membros da coalização de grupos de interesse beneficiada, normalmente dinheiro e/ou votos. “Em outras palavras, uma consequência da política regulatória será que os membros dos grupos afetados votarão a favor ou contra o político responsável pela decisão” (Peltzman, 2004: 86). Ressalte-se, porém, que a modelagem desse processo de interação entre indústria e governo não ocorre de forma linear. Conforme destaca Peltzman (2004), a autoridade regulatória não é capturada por um único interesse econômico. São vários os atores a disputar espaço na arena decisória.

Em síntese, a tese central da teoria econômica da regulação sustenta que a regulação é concebida e operada pela indústria, isto é, ela é adquirida de modo a se refletir em benefícios para um ou mais grupos (Stigler, 2004; Posner, 2004; Peltzman, 2004). O problema central dos estudos de regulação é “(...) descobrir quando e por que uma indústria (ou outro grupo de pessoas que pensam da mesma forma) é capaz de usar o Estado para seus propósitos, ou é escolhida pelo Estado para ser usada em proveito de outros” (Stigler, 2004: 25). O trabalho de investigação nesse campo pressupõe, fundamentalmente, debruçar-se sobre a gênese, evolução e consequências da regulação. Trata-se de analisar a quem cabe o benefício, quem arca com o ônus e quais os efeitos dessa alocação de recursos.

São inúmeras as consequências de medidas regulatórias almejadas pela indústria em geral. Stigler (2004) lista quatro consideradas por ele como principais. Duas, porém, nos interessam de maneira especial, porque facilmente relacionadas ao setor de comunicação. São elas: 1. por meio de determinadas políticas, o Estado

pode oferecer subvenção direta em dinheiro; 2. e/ou limitar/controlar a entrada de novos concorrentes no mercado. Medidas benéficas pressupõem um processo de barganha, com risco de retaliações por parte da indústria ao governo caso seus interesses não venham a ser atendidos. Os custos da regulação são proporcionais ao poder da indústria à mesa de negociação: “As menores indústrias estão, portanto, efetivamente impedidas de participar do processo político, a menos que elas tenham alguma vantagem especial, tal como concentração geográfica em uma subdivisão política esparsa” (Stigler, 2004: 37).

Os custos da regulação são proporcionais, portanto, ao poder da indústria à mesa de negociação:

As maiores indústrias buscam programas que custam muito mais à sociedade e que aumentam ainda mais a oposição dos grupos afetados substancialmente. As tarefas de persuasão, tanto dentro como fora da indústria, também aumentam de acordo com o seu tamanho. O tamanho “fixo” do mercado político, todavia, provavelmente faz o custo de obter regulação aumentar menos rapidamente do que o tamanho da indústria. *As menores indústrias estão, portanto, efetivamente impedidas de participar do processo político*, a menos que elas tenham alguma vantagem especial, tal como concentração geográfica em uma subdivisão política esparsa (Stigler, 2004: 37, grifo nosso).

Custos de organização e de informação

Duas premissas são fundamentais para a formulação argumentativa da teoria da regulação quanto ao poder de barganha centrado na indústria. A primeira delas, baseada na teoria do oligopólio, prevê que quanto mais concentrada a indústria, mais recursos ela pode investir na campanha por regulação (Stigler, 2004). A segunda, assentada na teoria dos cartéis, sugere que quanto menor o número de fornecedores de determinado produto e/ou serviço, mais fácil a coordenação e monitoramento de ação (Posner, 2004).

Em termos de política regulatória, isso significa que quanto menor o número de potenciais beneficiários, menos custoso será para eles a articulação conjunta em busca da regulação. Ao mesmo tempo, maior será o custo para aquele que se recusar a cooperar, o que incentivaria a coesão entre os integrantes do grupo. Ou seja, quanto menor o número de atores em determinado setor, maior a tendência à cooperação entre eles. Além disso, quanto mais homogêneos seus interesses, mais fácil se chegar a uma estratégia comum de ação. Basicamente, os custos capazes de limitar a capacidade de um grupo mobilizar recursos políticos em busca de regulação favorável são de duas naturezas: custos de organização e custos de informação (Peltzman, 2004). Levando-se em conta que grupos menores teriam, em tese, custos

menores nesses dois aspectos, pode-se afirmar que eles tenderiam a obter regulação favorável. Esta premissa é enfatizada por Posner:

No caso do pequeno número, podemos afirmar que: (1) *mesmo um mercado naturalmente monopolista ganharia com uma legislação que aumentasse a demanda por seus produtos (por exemplo, eliminando substitutos) ou impedindo a entrada*; (2) mesmo se os membros do mercado regulado não se beneficiem da regulação, outros grupos, por exemplo um grupo de consumidores, pode fazê-lo; (3) *concentração ou monopólio podem por eles mesmos ser resultado da regulação* (Posner, 2004: 65-66, grifo nosso).

Os primeiro e terceiro itens acima listados são especialmente interessantes para os propósitos da reflexão aqui desenvolvida, uma vez que se tratam de pressupostos aplicáveis sem maiores dificuldades a políticas de comunicação, conforme destacado em tópico adiante. Concentração ou monopólio podem por eles mesmos ser resultado da regulação. Esta hipótese parece bastante válida se relacionada a processos de instituição de normas regulatórias em comunicação. A ideia segundo a qual as intervenções regulatórias possuem o potencial – intencional ou não – de concentrar o mercado também é defendida por Boehm (2007: 2): “(...) as underscored by Ugaz (2001: 3-4), reforms where sometimes even ‘designed’ in a way to ‘restrict’ competition even though it would have been possible to introduce it”.

Cartel e regulação possuem semelhanças quanto à sua lógica e essência, embora se mostrem distintos em relação à sua operacionalização. A diferenciação entre os dois processos se dá sob vários aspectos. Entretanto, mostra-se fundamental o esclarecimento a seguir. A reivindicação por regulação favorável por parte da indústria surge em contexto em que a cartelização se mostra inviável. Diante da impossibilidade da formação de cartéis, busca-se, então, a formulação e implementação de políticas regulatórias, as quais, a depender do seu desenho, podem se configurar numa espécie de cartelização pública, formalmente institucionalizada, de determinado setor. Nesse caso, quando se recorre à regulação como alternativa viável à cartelização, busca-se uma alternativa que pressupõe uma intervenção da indústria no processo político, por meio da interação com partidos e parlamentares.

As chances de sucesso dessa intervenção aumentam na medida em que não só o número de membros potencialmente beneficiários é pequeno – conforme já destacado –, mas também quando a posição desses membros no mercado é simétrica, uma vez que a assimetria pode incentivar o surgimento de caroneiros, os chamados *free riders* (cf. Olson, 1971; Downs, 1999). Uma coalização efetiva – termo utilizado por Posner (2004) – busca, no mais das vezes, regulação protecionista, a qual pode se caracterizar pela limitação à entrada de prováveis concorrentes, pelo recebimento de subsídios diretos, por ajustes de tarifas, etc.

As evidências, porém, não residem somente na observação de determinadas ações regulatórias. Posner (2004) lembra que a omissão do sistema normatizador capaz de beneficiar determinados grupos de pressão também pode ser interpretada como resultado de uma intervenção calculada de uma coalizão de grupos de interesses. Ressalte-se, ainda, que a desregulação também pode surgir como alternativa política viável caso ela seja benéfica para determinados grupos: “Quando os benefícios trazidos pela desregulação tornam-se grandes em relação às perdas por ela impostas, a probabilidade de que medidas nesse sentido sejam adotadas aumenta” (Peltzman, 2004: 120). Não haveria, assim, contradição entre o que prevêem pressupostos da teoria da regulação e movimentos de desregulação.

A teoria econômica da regulação aborda, ainda, benefícios cruzados e perdas de bem estar social como variáveis relevantes no cenário de definição de políticas regulatórias. No entanto, estes não parecem aplicáveis à reflexão em comunicação. Por outro lado, outro aspecto central dessa teoria parece fundamental para os propósitos deste texto, conforme já destacado: a relação entre o tamanho dos grupos demandantes de regulação favorável e a obtenção dessa regulação. Este ponto, ao lado dos outros dois listados acima, é ressaltado por Peltzman (2004) como um dos elementos centrais da teoria.

Grupos compactos e organizados tendem a se beneficiar se comparados a grupos maiores e difusos. Não por acaso, a regulação tende a beneficiar mais os produtores do que os consumidores de determinado produto e/ou serviço. Esse aspecto se evidencia em casos de formalização de proteção legal para determinados grupos contra pressões de potenciais concorrentes numa competição por mercado.

Corrupção e captura

A troca de políticas regulatórias benevolentes por votos e contribuição financeira não ocorre, necessariamente, através de meios legais formalmente estabelecidos. Acrescente-se a esse contexto um componente relevante, destacado por Boehm (2007), capaz de influenciar o processo de interação entre indústria e governo: a corrupção. Esta pode ser assim definida: “an abuse of entrusted powers for private benefits” (Boehm, 2007: 3). Diante da pressão exercida por coalizações em busca de benefícios regulatórios, burocratas podem sobrepor seus interesses privados individuais a interesses públicos e, assim, ceder à corrupção perpetrada pela indústria disposta a pagar por isso. Os custos dessa transação recaem sobre os usuários do serviço/produto, uma vez que se observa o comprometimento da eficiência, enquanto corruptos e corruptores se beneficiam.

No contexto do setor público, pode-se listar seis tipos de corrupção, as quais se distinguem em função do método aplicado (Boehm, 2007 apud Andvig et al., 2000): 1. *suborno*, quando se concede favor em troca de dinheiro; 2. *apropriação*

indébita, quando há subtração de recursos por parte daqueles que têm a missão de administrá-los; 3. *fraude*, quando se pratica crime de falsificação, manipulação deliberada de informação; 4. *extorsão*, quando se obtém dinheiro, favores ou outros recursos por meio da coerção, violência ou ameaça; 5. *favorecimento*, quando há uma distribuição corrompida de recursos, guiada pelo abuso de poder, em detrimento de uma alocação norteada pela eficiência; 6. *nepotismo*, trata-se de uma forma específica de favorecimento, em que decisões sobre alocação de recursos beneficiam familiares.

Ainda de acordo com Boehm (2007), o processo regulatório envolve, pelo menos, quatro atores: o cidadão, consumidor ou usuário do serviço e/ou produto; o poder legislativo, ou seja, os parlamentares enquanto indivíduos ou o congresso enquanto entidade; o poder executivo seja o indivíduo ou agências reguladoras; e, por último, as empresas reguladas ou indústria. O papel desempenhado por cada um desses atores, todavia, depende das circunstâncias do processo. No contexto de interação entre eles, a assimetria em termos de informação acaba por incentivar episódios de natureza corrupta: “Corruption breeds in opacity: in a crystal clear world of full information there would be no possibilities to circumvent existing rules in order to derive benefits for own pockets” (Boehm, 2007: 16). Transparência¹ e *accountability*² seriam, assim, dois elementos essenciais para um processo regulatório que se proponha a desestimular episódios de corrupção.

É no ambiente de interação desses quatro tipos de atores (usuário, legislativo, executivo, indústria) que se pode observar, eventualmente, o fenômeno da corrupção, bem como o da captura. Este último, por sua vez, pode ser classificado como *ex-ante* ou *ex-post*. Quando *ex-ante*, a influência dos grupos interessados nos benefícios da regulação é exercida antes e durante o processo de definição da política, quando as empresas procuram moldar as regras aos seus interesses antes delas serem implementadas. Já a captura do tipo *ex-post* pressupõe, necessariamente, corrupção legislativa e se dá por meio da pressão de grupos de coalização sobre o parlamento com a intenção de levá-lo a moldar as regras já em vigor.

Políticas de comunicação e regulação

Diante da revisão sobre tipos de políticas públicas e teoria da regulação, pergunta-se: em que medida aspectos teóricos e conceituais previstos nestes dois campos de estudo dialogam com análises de políticas públicas de comunicação?

A princípio, considera-se esse diálogo não somente possível, mas necessário, como forma de conferir maior precisão analítica à investigação de iniciativas governamentais no setor de comunicação, sobretudo na área da radiodifusão. Pode-se afirmar que, em alguma medida, isso já é feito (cf. Gunther e Mughan, 2004; Papathanassopoulos e Negrine, 2010; Freedman, 2008; Baker, 2007). Entretanto, faz-se com pouca clareza, com essa herança conceitual presente, porém, de forma

implícita. Entende-se que, por meio de um diálogo mais intenso e explícito, tem-se não só a oportunidade de se aplicar com mais propriedade elementos teóricos e conceituais concernentes ao debate sobre políticas públicas e teoria da regulação à análise de políticas de comunicação, mas também, eventualmente, adequar esses elementos a dinâmicas específicas do setor. Este tópico se propõe a apontar caminhos nesse sentido.

A intenção de se testar essa capacidade de diálogo pressupõe, primeiramente, abordar – mesmo que de forma breve – o conceito de políticas de comunicação. Nesse contexto de disputa conceitual, é possível identificar duas matizes principais: uma fundamentalmente descritiva das funções do Estado, cuja reflexão sobre o que vem a ser políticas de comunicação se filia a aspectos da teoria do interesse público; e outra menos descritiva e mais crítica em relação às reais motivações da ação estatal, ou seja, mais próxima da crítica realizada pela teoria da regulação econômica.

Atrelado ao primeiro grupo, por exemplo, estão definições que entendem política de comunicação como parte integrante de um projeto de governo, caracterizada por determinadas formas de regulação (Garnham, 1998 apud Hart, 2004). Definição sugerida por Papathanassopoulos e Negrine (2010: 5) ajuda a ilustrar essa perspectiva: “Broadly speaking, communications policy seeks to examine the ways in which policies in the field of communications are generated and implemented and their repercussions for the field as a whole”. Dessa forma, política de comunicação seria um meio pelo qual o Estado molda – ou, pelo menos, tenta moldar – a estrutura e a prática comunicacional como forma de atender aos princípios da eficiência, justiça, igualdade e respeito (McQuail, 2000 apud Hart, 2004; Papathanassopoulos e Negrine, 2010).

Normas setoriais que se proponham a construir sistemas de comunicação com caráter educativo, em atendimento a interesses de minorias ou que protejam direitos das crianças seriam, por exemplo, consequência desse entendimento. Em tese, ao estabelecer políticas nesse setor, seria objetivo do Estado atender o interesse público, embora o significado do que vem a ser interesse público seja extremamente ambíguo em várias arenas decisórias, incluindo a área de comunicação (Papathanassopoulos e Negrine, 2010). Basicamente, sob essa lógica interpretativa, a análise sobre política de comunicação se restringe aos aspectos administrativos, técnicos, procedimentais.

Esse perfil analítico é alvo da crítica de Freedman:

This conception of media policy as the development in government-initiated for a formal mechanisms for structuring media systems, while useful, is limited in two aspects: first, that it provides a restricted account of key actors and venues; second, that it pays too little attention to more informal processes of policy development (Freedman, 2008: 11).

O autor assenta sua crítica na proposição de outra perspectiva, que subentende um cenário mais complexo e dinâmico: política de comunicação seria o resultado de um processo de interação entre atores e instituições, por meio do qual agentes auto-interessados desenvolvem mecanismos formais e informais para moldar o sistema de mídia de modo a atingir determinados objetivos. A definição de políticas de comunicação, sob essa lógica, refere-se especificamente à aplicação desses mecanismos – normalmente dispositivos legais – destinados à operacionalização de metas previstas. Verifica-se, assim, uma estreita relação entre essa concepção e a crítica estabelecida pela teoria econômica da regulação sobre a teoria do interesse público. O processo de definição de políticas de comunicação seria guiado, portanto, pela indústria.

Papathanassopoulos e Negrine (2010: 9) também levantam questionamentos quanto à predisposição do Estado a atender interesses públicos diante da pressão de determinados grupos interessados nas consequências de políticas setoriais: “(...) analysts of communications systems have doubted whether the practices and institutions of modern politics and the media are such that the public interest is pursued”. Autores como Baker (2007) e Buckley (2007) são enfáticos ao garantir não terem dúvidas da indisposição de governos no sentido de formular e implementar políticas de comunicação guiadas por princípios relacionados ao interesse público.

Essa perspectiva crítica em relação às reais intenções estatais é amplamente amparada por análises empíricas. Exemplos dos mais diversos são encontrados na Espanha (Gunter; Montero e Wert, 2004), Na Rússia (Mickiewicz, 2004), Na Hungria (Sukosd, 2004), No Chile (Tironi e Sunkel, 2004), Na Argentina (Mastrini, 2009; Blanco e Germano, 2005; Gasulla, 2010; Albornoz, 2000), na África (Blankson e Murphy, 2007), na América Central (Rockwell, 2007) e em países do leste europeu (Marin e Lengel, 2007). Ressalte-se, ainda, o trabalho de investigação realizado em 12 países – sendo a Espanha o único não latino-americano – pelo Instituto Prensa y Sociedad (IPyS) (Becerra e Mastrini, 2009).

No Brasil, também são inúmeras as pesquisas que confirmam a hipótese de que o processo de definição de políticas setoriais de regulação da comunicação – em especial a área da radiodifusão – não é guiado, necessariamente, por princípios de interesse público. Destacam-se os trabalhos de Herz (1987), Jambeiro (2002), Bolaño e Brittos (2007), Brittos (2003), Brittos e Collar (2008), Ramos (2007), Pieranti (2007), Domingues-da-Silva (2011) e Lima (2006; 2011; 2012). O argumento central de pesquisas nesse campo sugere que políticas setoriais de comunicação seriam guiadas pelos seguintes objetivos: 1. preservar interesses empresariais consolidados; e 2. impedir a entrada de novos atores no cenário. Esse quadro seria reflexo de uma cooperação – velada ou não – entre governos, parlamentares e empresariado do setor.

Conforme se observa, a definição do que vem a ser política de comunicação é marcada por uma pressuposição sobre o processo de gênese e desenvolvimento

da mesma, de modo que a conceituação desse tipo de política se encontra intimamente atrelada à forma como ela é analisada. A depender do tipo de abordagem, é possível identificar uma maior ou menor aproximação entre a classificação sugerida e elementos da teoria do interesse público ou da teoria da regulação. A tipologia sugerida por Papathanassopoulos e Negrine (2010) ilustra esse aspecto. Os autores listam três abordagens predominantes na área de políticas de comunicação em que se pode observar esse atrelamento entre conceituação e enfoque analítico. São elas: abordagem do tipo grupo de interesses, abordagem centrada no Estado e abordagem institucional Estado-sociedade.

A abordagem do tipo grupo de interesses (originalmente grafada como *group and interest approach*) parte do pressuposto fundamental de que o Estado é alvo da influência de grupos de pressão ao longo do processo de formulação de políticas de comunicação: “Thus, the state is a coding machine – a passive vehicle through which input is processed” (Papathanassopoulos e Negrine, 2010: 13). Sob essa perspectiva, instituições e organizações exercem o papel de mediadores no processo de distribuição de poder entre interessados em obtê-lo, de modo que o comportamento do Estado reflete a correlação de forças entre coalizões de pressão num cenário de pluralidade de atores. Percebe-se, assim, uma clara aproximação entre esta abordagem e elementos conceituais próprios da teoria econômica da regulação.

Já o enfoque do tipo centrado no Estado (*state-centric approach*) questiona essa suposta fragilidade estatal diante de pressões externas, embora não descarte a potencial influência de coalizões. Essa abordagem pressupõe uma predominância dos interesses do Estado sobre as preferências de grupos organizados, o que se refletiria em autonomia no processo de tomada de decisão. Em outras palavras, o desenho da política de comunicação é resultado, essencialmente, da autoridade estatal. Verifica-se, nesse caso, uma aproximação entre este enfoque e elementos da teoria do interesse público.

This approach highlights variables such as the territorial and functional centralization of the executive branch, the domination of the executive over the legislature and the control of material and information resources by the ability of policy instruments to change civil society (Papathanassopoulos e Negrine, 2010: 14).

A abordagem institucional Estado-sociedade (*state-society approaches* ou *institutional approach to state-society relations*) estabelece uma ponte entre os dois enfoques já destacados. Tanto a influência de grupos de pressão é levada em conta, quanto a autonomia e interesses estatais. Trata-se de modelo interpretativo assentado em pressupostos neoinstitucionalistas (March e Olsen, 2008), de modo que o conceito de instituições é usado para se referir a regras formais e informais, procedimentos

e padrões de comportamento que moldam as relações entre indivíduos e estrutura. Aspectos históricos são tratados como variáveis relevantes para se explicar políticas de comunicação, conforme ilustram trabalhos de Hallin e Mancini (2004), Hart (2004) e Galperin (2007). Entende-se, assim, que políticas de comunicação não podem ser dissociadas do contexto em que surgem, tampouco dos eventos que a antecederam: “Institutional rules are the basis of media regulation, and all forms of regulation are always rooted in institutional arrangements. That is the reason why we can distinguish different models of media and politics” (Donges, 2007 apud Papatthanassopoulos e Negrine, 2010: 16).

Considerações finais

Esta reflexão teve como horizonte sugerir a aplicação de ferramentas analíticas próprias do debate sobre políticas públicas regulatórias ao ambiente de definição de políticas na área de comunicação. Ao se investigar essa possibilidade, observou-se uma série de pontos de intersecção por meio dos quais se estabelece um diálogo claro entre esses universos interpretativos, a começar pelas seguintes conjecturas centrais: 1. o estudo de políticas públicas deve ser guiado pelas perguntas “quem?”, “ganha o quê?”, “quando?”, “por quê?” e “que diferença faz?”; 2. políticas regulatórias são concebidas e operadas pela indústria. Tratam-se de afirmações-chave, plenamente aplicáveis ao setor específico de políticas de comunicação, conforme sugerem as evidências referenciadas ao longo deste texto.

A partir delas, é possível destacar como fundamentais os seguintes pressupostos:

1. *Políticas de comunicação são seletivas*: a ação governamental no ambiente regulatório tende a ocorrer de maneira seletiva, a depender dos processos de interação estratégica entre Estado e indústria. Evidências sustentam essa característica na área da comunicação, em que grupos já estabelecidos no cenário almejam regulação protecionista, com reflexos no controle à entrada de potenciais novos concorrentes ou no recebimento de subsídios diretos;

2. *Troca-se regulação favorável por apoio político*: grupos empresariais da área de comunicação e governos estabelecem relações de troca, na qual se negocia apoio político, votos ou dinheiro pela chamada regulação adquirida – ou favorável. O tamanho da indústria é variável relevante nesse processo de barganha, uma vez que setores dotados de mais recursos tendem a obter regulação favorável ao passo que setores menos favorecidos são excluídos do processo político. Além disso, desregulação, inação ou omissão regulatória podem ser alternativas mais viáveis – e rentáveis para grupos de pressão – se comparadas à implementação de políticas regulatórias;

3. *Políticas de comunicação tendem a beneficiar pequenos grupos*: quanto mais concentrada uma indústria, mais propensa a ser alvo de regulação favorável, porque baixos

serão seus custos de organização e de informação. Ao mesmo tempo, observa-se maior coesão entre seus membros. Nessa mesma linha, pode-se afirmar que quanto mais homogêneo os interesses entre os membros do grupo de pressão, maiores suas chances de obter regulação favorável;

4. *A falta de transparência incentiva favorecimento e captura*: processos de formulação e implementação de políticas de comunicação são marcados por relações pouco transparentes entre grupos empresariais, legislativo e executivo. Essa falta de transparência e de *accountability* podem servir de incentivo ao comportamento corrupto entre os atores envolvidos com o processo regulatório. No campo específico, observa-se o favorecimento e a captura, tanto *ex-ante* como *ex-post*, como práticas comuns.

Verifica-se que o diálogo entre aspectos teóricos e conceituais próprios da área de políticas públicas e da teoria da regulação contribuem para clarificar dinâmicas já identificadas empiricamente no campo de análise de políticas de comunicação. Por isso, ressalta-se, aqui, a necessidade de investigadores de políticas de comunicação se apropriarem dessas ferramentas analíticas tão usuais em estudos de políticas públicas em geral e em teoria da regulação, reconfigurando-as, de modo a adequá-las com propriedade à realidade em foco. Nada mais natural do que esse movimento de apropriação e adaptação, já que políticas de comunicação são, sobretudo, políticas públicas e, nesse campo, situam-se no contexto de políticas regulatórias.

Vislumbra-se, dessa forma, a possibilidade de se desenvolver modelos interpretativos originais e coerentes em termos metodológicos, capazes de dar conta de lógicas próprias da gênese e evolução de políticas de comunicação, com solidez teórica e conceitual.

Juliano Domingues-da-Silva
Professor da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP)
juliano@unicap.br

Jorge Zaverucha
Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
jorgezaverucha@uol.com.br

Recebido em abril de 2015.

Aceito em julho de 2015.

Notas

1. Boehm entende transparência conforme definição da organização Transparência Internacional: "(...) a principle that allows those affected by administrative decisions, business transactions or charitable work to know not only the basic facts figures but also the mechanisms and processes. It is the duty of civil servants, managers and trustees to act visibly, predictably and understandably" (Boehm, 2007: 17).

2. Quanto ao conceito de *accountability*, Boehm adota definição do Banco Mundial: “(...) the constraints placed on the behaviour of politicians and public officials by organizations and constituencies having the power to apply sanctions to them” (Boehm, 2007: 17).

Referências

- ALBORNOZ, Luis A. (Org.). *Al fin solos...: la nueva televisión del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus-La Crujía, 2000.
- BAKER, C. Edwin. *Media concentration and democracy: why ownership matters*. Cambridge: New York, 2007.
- BECERRA, Martín e MASTRINI, Guillermo. *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- BLANCO, Daniela e GERMANO, Carlos. *20 años de medios y democracia en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía, 2005.
- BLANKSON, Isaac A. e MURPHY, Patrick D. (Eds.). *Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies*. Albany: State University of New York Press, 2007.
- BOEHM, Frédéric. *Regulatory Capture Revisited: lessons from economics of corruption*. Working Paper, Internet Center for Corruption Research, 2007.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira e BRITTOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2007.
- BRITTOS, Valério Cruz. Oligopólios midiáticos: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada. *Cadernos IHU Ideias*, São Leopoldo, n. 9, p. 1-22, 2003.
- _____ e COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- BUCKLEY, Michael. Two Principles of Broadcast Media Ownership for a Democratic Society. *Journal of Business Ethics* (2008) 82:821–834, 2007.
- COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano. *A política da política de TV Digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- FREEDMAN, Des. *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- GALPERIN, Hernan. *New Television, Old Politics: the transition to digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GASULLA, Luis. *Relaciones incestuosas: los grandes medios y las privatizaciones, de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.
- GUNTHER, Richard e MUGHAN, Anthony. *Democracy and the media: a comparative perspective*. Cambridge: New York, 2004.
- GUNTER, Richard; MONTERO, José Ramón e WERT, José Ignacio. The media and politics in Spain: from dictatorship to democracy. In: *Democracy and the media: a comparative perspective*. Cambridge: New York, 2004.
- HALLIN, Daniel C. e MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, 2004.
- HART, Jeffrey A. *Technology, television and competition: the politics of digital TV*. New York: Cambridge, 2004.

HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê, 1987.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. e PERL, Anthony. *Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora*. São Paulo: Editora Campus, 2013.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Editora da UFBA, 2002.

LASSWELL, Harold Dwight. *Who gets what, when, how*. Literary Licensing, LLC, 2011.

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

_____. *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003- 2010]*. São Paulo: Editora Publisher, 2012.

_____. *Mídia: crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008.

MARIN, Noemi e LENGEL, Laura. Emerging media transformation in the New Europe: past and future challenges. In: *Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies*. Albany: State University of New York Press, 2007.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

MASTRINI, Guillermo (Org.). *Mucho ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

MICKIEWICZ, Ellen. Institutional incapacity, the attentive public, and media pluralismo in Russia. In: *Democracy and the media: a comparative perspective*. Cambridge: New York, 2004.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Harvard University Press, 1971.

PAPATHANASSOPOULOS, Stylianos e NEGRINE, Ralph (Eds.). *Communications Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan, 2010.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

PIERANTI, Octávio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. São Paulo: FGV, 2007.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

RAMOS, Murilo César Ramos. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos (Orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus Editora, 2007.

ROCKWELL, Rick. Vestiges of authoritarianism: monopoly broadcasting in Central America. In: *Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies*. Albany: State University of New York Press, 2007.

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

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

SUKOSD, Miklos. Democratic transformation and the mass media in Hungary: from Stalinism to democratic consolidation. In: *Democracy and the media: a comparative perspective*. Cambridge: New York, 2004.

TIRONI, Tironi e SUNKEL, Guillermo. The modernization of communication: the media in the transition to democracy in Chile. In: *Democracy and the media: a comparative perspective*. Cambridge: New York, 2004.

Resumo

Este artigo procura identificar pontos de intersecção entre aspectos da teoria da regulação e interpretações de gênese e evolução de políticas de comunicação. O texto está dividido em três etapas: primeiramente, 1. abordam-se premissas centrais da chamada teoria econômica da regulação; em seguida, 2. aproxima-se essa revisão do debate sobre políticas de comunicação; por último, 3. são listados pressupostos aplicáveis à análise interpretativa de políticas de comunicação, assentados em aspectos centrais da teoria da regulação. Pretende-se, assim, refletir sobre limites e possibilidades do investigador social se apropriar de ferramentas usuais no estudo de regulação, de modo a adequá-las, com originalidade, à análise interpretativa de processos decisórios em políticas de comunicação.

Palavras-chave

Regulação. Comunicação. Teoria Econômica da Regulação. Políticas de Comunicação.

Abstract

Theory of regulation and media: conceptual tools for analysis of communication policies
This article aims to identify points of intersection between specific aspects of the theory of regulation and interpretations of the origin and evolution of communication policies. The text is divided into three stages: first, 1. central premises of the so-called theory of economic regulation are addressed; subsequently, 2. these elements are related to the debate on communication policies; and finally, 3. aspects of the theory of regulation that may be applicable to interpretative analysis of communication policies are listed. It is intended, therefore, to provide a reflection about the limits and possibilities of appropriation by the social researcher of the usual tools of regulation studies, in order to use them with originality in the interpretative analysis of the decision-making processes in political communication.

Keywords

Regulation. Communication. Theory of Economic Regulation. Communication Policies.